

Informe de la Sociedad Civil sobre el Cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural (2000-2005)

Derechos
al trabajo,
a la alimentación,
a la vivienda y
de los Pueblos Indígenas

Coordinación

■ Oscar Ayala Amarilla ■ Idalina Gómez Hansen ■ Marielle Palau

Equipo de Coordinación
Oscar Ayala Amarilla, Tierraviva
Idalina Gómez Hansen, CIPAE
Marielle Palau, BASE IS
Independencia Nacional 579 c/Azara
Tel: 595-21-451 217
informedesc@baseis.org.py

Primera Edición: Agosto 2006
Edición: Edwin Britez
Diseño y Diagramación: Violeta Doldán
Impresión: QR Producciones

Esta publicación ha sido posible gracias a la colaboración de Diakonia, EDD, ICCO.

Relatorías

Genoveva Ocampos, Derecho al Trabajo

Tomás Palau y Diego Segovia, Derecho a la alimentación

Silvio Ríos, Derecho a la Vivienda

Oscar Ayala Amarilla, Derechos de los Pueblos Indígenas

Digno Brites, Casos Campesinos sobre Violación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Marilyn Renfelth, Casos Indígenas sobre Violación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Asesor Internacional

Jaime Benvenuto

Organizaciones participantes

- Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh)
- Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras, Rurales e Indígenas (CONAMURI)
- Federación Nacional Campesina (FNC)
- Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC)
- Organización Nacional Campesina (ONAC)
- Alter Vida
- Base-Ecta (Educación, Comunicación, Tecnología Alternativa)
- BASE Investigaciones Sociales
- Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)
- Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (CIPAE)
- Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)
- Decidamos
- Ñemonguetará
- OGUAZU
- Pastoral de la Movilidad Humana
- Pastoral Social Nacional
- Red Rural
- SERPAJ-Py (Servicio, Paz y Justicia)
- Tierraviva

CONTENIDO

- 7/ **Capítulo I** Introducción
- 17/ **Capítulo II** Caracterización política del Paraguay
- 27/ **Capítulo III** Caracterización de la pobreza y del problema de la tierra en Paraguay
- 51/ **Capítulo IV** Relatoría temática del **Derecho al Trabajo**
- 53/ 4.1 Breve Introducción. Análisis del Marco Legal
- 55/ 4.2 Diagnóstico Socioeconómico
- 70/ 4.3 Acciones del Estado: análisis de programas, políticas públicas en base a los estándares del PIDESC
- 87/ 4.4 Violaciones detectadas
- 91/ 4.5 Iniciativas de la sociedad civil
- 91/ 4.6 Recomendaciones
- 99/ Anexo
- 107/ **Capítulo V** Relatoría temática del **Derecho a la Alimentación y al Agua**
- 109/ 5.1 Breve Introducción
- 112/ 5.2 Análisis del marco legal
- 116/ 5.3 Diagnostico socioeconómico
- 131/ 5.4 Acciones del Estado: análisis de programas, políticas públicas en base a los estándares del PIDESC
- 136/ 5.5 Principales violaciones detectadas
- 143/ 5.6 Iniciativas de la sociedad civil
- 145/ 5.7 Recomendaciones
- 151/ **Capítulo VI** Relatoría temática del **Derecho a la Vivienda**
- 153/ 6.1 Breve Introducción
- 153/ 6.2 Diagnóstico Socioeconómico
- 156/ 6.3 Acciones del Estado: análisis de programas, políticas públicas en base a los estándares del PIDESC
- 159/ 6.4 Violaciones detectadas
- 169/ 6.5 Iniciativas de la sociedad civil
- 171/ 6.6 Recomendaciones
- 173 .../ Anexo
- 181/ **Capítulo VII** Relatoría temática del **Derecho de los Pueblos Indígenas**
- 183/ 7.1 Breve Introducción
- 183/ 7.2 Marco Jurídico
- 186/ 7.3 Diagnóstico Socioeconómico
- 199/ 7.4 Acciones del Estado: análisis de programas, políticas públicas en base a los estándares del PIDESC
- 211/ 7.5 Violaciones detectadas
- 223/ 7.6 Iniciativas de la sociedad civil
- 224/ 7.7 Recomendaciones
- 225/ Anexo. Marco legal nacional

- 229/ **Capítulo VIII** Casos ejemplificadores de las Violaciones a los DESC
- 231/ **8.1 CASO CINCO ESTRELLAS**
- 231/ a) Descripción de la Comunidad
- 233/ b) Antecedentes del Asentamiento
- 233/ c) Situación respecto a la tenencia de la Tierra
- 240/ d) Principales reclamos y/o solicitudes formuladas al Estado y respuestas a los mismos
- 242/ e) Situación Laboral, alimentaria y de la vivienda
- 243/ f) Identificación de Violaciones
- 244/ g) Obligaciones del Estado
- 246/ **8.2 CASO ESPINILLO**
- 246/ a) Introducción
- 248/ b) Condiciones Socioeconómicas
- 252/ c) Acciones del Estado
- 253/ d) Violaciones a los Derechos Humanos de la Comunidad
- 255/ **8.3 CASO JULIANA FLEITAS (YPECUA)**
- 255/ a) Descripción de la Comunidad
- 257/ b) Antecedentes del Asentamiento
- 262/ c) Situación respecto a la tenencia de la Tierra
- 265/ d) Principales reclamos y/o solicitudes formuladas al Estado y respuestas a los mismos
- 268/ e) Situación Laboral, alimentaria y de la vivienda
- 269/ f) Identificación de Violaciones y Obligaciones del Estado
- 271/ **8.4 CASO ÑEMBIARÁ**
- 271/ a) Descripción de la Comunidad
- 273/ b) Antecedentes del Asentamiento
- 275/ c) Situación respecto a la tenencia de la Tierra
- 279/ d) Principales reclamos y/o solicitudes formuladas al Estado y respuestas a los mismos
- 279/ e) Situación Laboral, alimentaria y de la vivienda
- 280/ f) Identificación de Violaciones
- 282/ g) Obligaciones del Estado
- 285/ h) Referencias
- 286/ **8.5 CASO PUERTO CASADO**
- 286/ a) Descripción de la Comunidad
- 290/ b) Antecedentes del Asentamiento
- 292/ c) Situación respecto a la tenencia de la Tierra
- 298/ d) Principales reclamos y/o solicitudes formuladas al Estado y respuestas a los mismos
- 299/ e) Situación Laboral, alimentaria y de la vivienda
- 300/ f) Identificación de Violaciones
- 300/ g) Obligaciones del Estado



CAPITULO I

INTRODUCCIÓN
OBJETIVOS Y METODOLOGIA

Este informe de la sociedad civil se refiere a las medidas adoptadas y a la situación de los principales derechos humanos económicos, sociales y culturales en el Paraguay, cuya vigencia, en cuanto al goce y disfrute de los mismos en relación a la población rural, está principalmente supeditada al acceso a la tierra. Para la elaboración del mismo se tomaron como referencias el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) - ratificado por el Paraguay con la sanción y promulgación de la Ley 04/92 - y las observaciones emanadas del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas (NN.UU.) que versan sobre el alcance y contenido de los mismos.

Una de las obligaciones que contraen los Estados parte del PIDESC es la presentación de los llamados informes periódicos. El Paraguay ha presentado su primer informe oficial el 24 de enero de 1995, así como un informe suplementario el 18 de marzo de 1999. Siendo la periodicidad establecida por el Comité de los derechos Económicos, Sociales y Culturales para la presentación de las informaciones requeridas de cinco años, a la fecha correspondería la presentación de los informes quinquenales de los años 2000 y 2005.

A este respecto, el propio Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha reiterado en distintas ocasiones, a las organizaciones de derechos humanos y a las organizaciones de la sociedad civil, la necesidad de contribuir con el examen que periódicamente este organismo de Naciones Unidas debe realizar sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en cada uno de los Estados que han ratificado el PIDESC, presentando información adicional, constituyendo éste un importante aliciente que sirve también de motivación a los principales actores del presente trabajo.

Es importante destacar que la elaboración de este documento se inscribe en el contexto del creciente esfuerzo que las organizaciones de derechos humanos y sociales, en general, realizan desde hace varios años a objeto de tener una mayor incidencia internacional a través de la presentación de informes paralelos ante distintos organismos de NN.UU., encargados de la vigilancia de otros instrumentos de derecho internacional en materia de derechos humanos, de los cuales también el Paraguay es Estado parte.

La información recabada en este material constituye un aporte que pretende reflejar, el punto de vista de las organizaciones involucradas respecto al grado de cumplimiento que han alcanzado los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), así como los retrocesos registrados respecto a los derechos que son objeto de análisis, de tal forma que el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) tenga la posibilidad de una aproximación más acabada de la situación reinante en nuestro país.

En Agosto del 2004 se inició el proceso de discusión para la preparación del “Informe Alternativo sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Paraguay” con el apoyo de la Agencia de Cooperación DIAKONIA de Suecia, del que participaron organizaciones no gubernamentales con experiencia en temas sociales y en derechos humanos y organizaciones campesinas e indígenas, constituyéndose desde el inicio en un proceso amplio y participativo de la sociedad civil.

En ese primer taller se concluyó que el informe era una necesidad en Paraguay y que se deberían priorizar las violaciones a los derechos de las familias campesinas y comunidades indígenas, por ser las que se encuentran más vulnerables en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, como resultado de la falta de acceso a la tierra, asimismo, se decidió priorizar el derecho al trabajo, a la vivienda digna y a la alimentación, sin que esto implicara negar los incumplimientos a otros derechos contemplados en el PIDESC, como ser educación, salud, entre otros.

En cuanto a su contenido, se decidió contrastar la situación en que se encuentran los derechos consagrados en los artículos 6 (derecho al trabajo), 11.1 y 11.2 (derecho a la alimentación y al agua) y 11.1 (derecho a la vivienda) con datos oficiales que hacen a la realidad socioeconómica y a la adopción de programas y políticas públicas, así como con la legislación vigente, a fin de establecer el grado de respeto, protección y satisfacción de los mismos, en base a los estándares de derecho vigentes y a las obligaciones contraídas por el Estado con la ratificación del PIDESC.

En el mes de diciembre del año 2004, se realizó un segundo taller, para discutir la metodología que debería guiar el proceso, acordándose que se debería priorizar tanto la calidad del informe así como una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, la metodología incluyó no sólo a técnicos y especialistas, sino también, y fundamentalmente, a las organizaciones sociales como actores principales que promueven e impulsan reivindicaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) a distintos niveles. El periodo que abarca el presente informe es 2000-2005, con análisis de datos e informaciones existentes hasta marzo de 2006.

Para ello se conformó una instancia permanente (Grupo Estratégico) encargada de impulsar y generar las directrices del informe. De la misma son parte, organizaciones nacionales campesinas: la Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras, Rurales e Indígenas (CONAMURI) y la Organización Nacional Campesina (ONAC); representando a organizaciones indígenas la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh); y organizaciones no gubernamentales como Alter Vida, Base-Ecta (Educación, Comunicación, Tecnología Alternativa), BASE Investigaciones Sociales, Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC), Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (CIPAE), Coordinación Nacional de Pastoral Indígena, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Decidamos, Ñemonguetará, OGUAZU, Pastoral de la Movilidad Humana, Pastoral Social Nacional, Red Rural, SERPAJ-Py (Servicio, Paz y Justicia) y Tierraviva

Fue conformado también un equipo de Relatorías, con especialistas en cada uno de los derechos y en casos campesinos e indígenas, quienes tuvieron a su cargo la identificación de violaciones a los derechos contenidos en el Pacto Internacional de los derechos económicos sociales y culturales (PIDESC) de tal forma a que la responsabilidad del Estado sea evaluada en base a criterios de medición progresiva que surgen de un

análisis objetivamente formulado. En este sentido, se ajustaron a directrices elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para la elaboración de estos informes. Las fuentes principales de consulta tenidas en cuenta fueron las que se originan en datos oficiales, aquellas que emanan de organismos especializados de la sociedad civil, universidades, ONG's, etc. y, también, los obtenidos de entrevistas y fuentes directas, como ser las consultas en terreno con las víctimas de las violaciones y audiencias públicas.

El interés de las organizaciones sociales -tanto campesinas como indígenas- de derechos humanos, de desarrollo y de investigación que integran el llamado Grupo Estratégico, encomendó a los distintos especialistas las relatorías temáticas, y como uno de sus propósitos principales la incorporación sistemática de la visión de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en sus respectivas agendas, tomando la perspectiva de exigibilidad de los mismos como una herramienta más de movilización y acción ciudadana a favor de la Reforma Agraria Integral, base fundamental para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en el Paraguay.

La elaboración propiamente dicha del Informe, se inicia en el mes de marzo del 2005 contándose además del apoyo de DIAKONIA con el de ICCO de Holanda y la EED Alemania. Se define como uno de los objetivos centrales lograr que el Comité de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas se pronuncie sobre las violaciones al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el Paraguay, motivo por el cual este informe busca identificar y resaltar con claridad las situaciones de incumplimientos que comprometen la responsabilidad jurídico política del Estado respecto a los derechos enunciados en él. El segundo objetivo central del Informe fue iniciar un amplio proceso participativo con los movimientos sociales de manera a que el informe adquiriera el carácter de instrumento de acción ciudadana para exigir el cumplimiento de sus obligaciones al Estado.

Durante el proceso de elaboración se llevaron a cabo ocho audiencias públicas en las comunidades seleccionadas, con el objetivo de dignificar a las víctimas y enriquecer el Informe con testimonios directos de quienes se ven impedidos al ejercicio pleno de sus derechos humanos. Estas

audiencias se constituyeron, además, en un importante espacio de participación ciudadana.

Otro mecanismo de participación desarrollado fueron los seis Talleres Regionales, realizados con la participación de organizaciones locales para poner a su consideración los avances del informe, al tiempo de recoger información relevante, analizar y enriquecer las recomendaciones elaboradas por las diferentes relatorías. El Informe Final fue aprobado en un Taller Nacional del cual participan representantes de organizaciones campesinas, de comunidades indígenas, de las comunidades cuyos casos fueron seleccionados y otras organizaciones de la sociedad civil.

Durante este proceso el cuadro de pobreza, exclusión social, económica y cultural en aumento, que se evidencia cada día que pasa en nuestro país, fue resaltada como la principal preocupación, ya que imposibilita la plena vigencia de los DESC. Así, los datos de este informe, pretenden convertirse en una contribución para las acciones de los principales actores sociales, que en su cotidiana lucha por la justicia social promueven, no solo la democratización de las instituciones políticas, sino, fundamentalmente, de la estructura económica y social, como cimiento indispensable del bienestar y la dignidad de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Un primer desafío que nos impone esta tarea, desde la óptica de los derechos humanos, es el de recuperar y afianzar la visión de que todos los derechos deben ser concebidos y tratados integralmente, afirmando la indivisibilidad e interdependencia de los mismos y que, por lo tanto, es absolutamente imposible seguir considerando separadamente los derechos civiles y políticos de aquellos de naturaleza económica, social y cultural.

Ahora bien, este desafío conlleva a otro tan importante como aquel, el de comprender que ese plexo de derechos, producto de la más avanzada concepción de los derechos humanos, enfrenta numerosos obstáculos que impiden su vigencia, más allá del sistema legal que lo rodea y que busca asegurar su cumplimiento de manera universal. El desenvolvimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se da en el marco de un complejo juego de fuerzas e intereses que hacen al contexto político,

social y económico que puede observarse en cualquier sociedad, por lo que se impone una visión amplia, interdisciplinaria y no reduccionista de los mismos, de tal forma a distinguir claramente las garantías y los derechos ciudadanos, del sistema que los permite o los niega en un determinado momento.

Los derechos, garantías y salvaguardas que el sistema reconoce a sus ciudadanos, son el resultado de la permanente tensión de fuerzas que se da entre el conjunto de la población que lucha constantemente por la ampliación y vigencia de los mismos y un pequeño grupo de privilegiados que buscan frenar su expansión en beneficio únicamente de la minoría que constituyen, por el otro.

Así la visión integral de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) supone fundamentalmente una comprensión acabada de la dimensión política que sirve de escenario al quehacer jurídico. Establecer y esclarecer las circunstancias históricas que vive nuestro país, es esencial para saber si el sistema socioeconómico vigente puede permitir o negar el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), es una labor imprescindible y requiere la máxima honestidad intelectual de sus referentes.

Entender correctamente el funcionamiento de la sociedad y el Estado, permitirá saber si la realización plena y el ejercicio universal de los derechos económicos sociales y culturales *favorecen* o, por el contrario, *se contraponen* al desarrollo del sistema socioeconómico dominante.

Es importante dimensionar conscientemente que la lucha por la afirmación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) cuestiona decididamente las bases materiales que sirven al modelo dominante. Asimismo, es necesario asumir y considerar la experiencia histórica, que irremediamente tiende a demostrar la existencia de una contradicción prácticamente irresoluble entre la vigencia y ampliación de las libertades y derechos democráticos con un sistema estructurado únicamente a partir de la propiedad privada y la economía de mercado.

Por tanto, es auspicioso el creciente interés que están demostrando las organizaciones de derechos humanos por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), lo cual ha permitido una mayor divulgación de los mismos, ha posibilitado también, como en este caso, la apertura y profundización de fructíferos espacios de discusión con las organizaciones sociales sobre cuestiones que hacen a los problemas estructurales de nuestro país.

Como producto de las discusiones surgidas de esta alianza de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, en esta ocasión se ha identificado como una cuestión prioritaria, considerar las violaciones a los derechos que se informan a partir del impacto que tiene en la población rural la política de concentración y explotación extensiva e intensiva de tipo empresarial, tanto sojera como ganadera, de las principales tierras agrícolas y de pastoreo del país, que sin establecer límites o fronteras geográficas se ha ido expandiendo, provocando la expulsión masiva de familias campesinas y la destrucción de su economía tradicional, sin que el Estado se preocupara por la implementación de un programa de reforma agraria que permita la satisfacción del acceso a la propiedad rural a los campesinos y campesinas e indígenas, principales víctimas de este modelo económico.

En este sentido, este informe pretende, a la vez de ilustrar, denunciar los factores estructurales que obstruyen cualquier posibilidad de vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), de tal forma que junto a los organismos especializados de las Naciones Unidas se pueda ejercer una mayor presión sobre las políticas públicas y las decisiones de gobierno, de tal forma a que en el futuro las mismas sean adoptadas, en lo posible, considerando los criterios y estándares vigentes al desarrollo actual que ha alcanzado el derecho internacional de los derechos humanos.

El informe se inicia con una breve caracterización política del Paraguay donde los lectores encontrarán referencias a la historia reciente del país, aspectos relacionados con la cultura política, el proceso de desgaste y caída de la dictadura en el año 1989 y el desarrollo de la transición con los intentos de reformas institucionales.

En el capítulo referido a la caracterización de la pobreza se presentan datos estadísticos referidos a las poblaciones castigadas por la pobreza y pobreza extrema, con énfasis en la tenencia y distribución inequitativa de la tierra. En este capítulo queda en evidencia el aumento del minifundio y la expulsión de sus territorios de origen de numerosas familias campesinas como resultado de la expansión irracional de la agricultura mecanizada.

Para la elaboración del informe se contó con la valiosa colaboración y experiencia del Dr. Jaime Benvenuto, quien tuvo a su cargo la coordinación del informe de la sociedad civil brasileña que fue presentado al CDESC en el año 2002.

Asimismo, además de las cuatro relatorías temáticas y de los casos seleccionados, se decidió también ilustrar mejor la situación del país, con la inclusión de dos capítulos introductorios sobre la caracterización política y sobre la dimensión de la pobreza y el problema de la tierra en el Paraguay.

Finalmente, el proceso iniciado para la elaboración del Informe Alternativo, no concluye con la finalización del Informe mismo, las organizaciones han expresado su voluntad para continuar articulándose para la realización del seguimiento del mismo y del cumplimiento del Pacto Internacional de los derechos económicos sociales y culturales (PIDESC) en Paraguay.

Cordinación:
Oscar Ayala Amarilla
Idalina Gómez Hansen
Marielle Palau



CAPITULO II

CARACTERIZACION POLITICA
DEL PARAGUAY

Paraguay, país mediterráneo, se encuentra enclavado entre dos grandes países, Argentina y Brasil, con quienes a pesar de no compartir su grado de desarrollo, integra desde hace quince años el bloque de integración regional MERCOSUR, juntamente con Uruguay, y recientemente también con Venezuela.

Aún cuando en el último censo de población se destaca una mayor cantidad de población urbana, la sociedad paraguaya sigue siendo de naturaleza rural y se caracteriza por un bilingüismo real con predominio del idioma nativo para la comunicación oral (87% de la población), que representa la “voluntad de ser” del paraguayo.

El país soporta secuelas de la pesadilla que significó la guerra de la “Triple Alianza” conformada por Brasil, Argentina y Uruguay entre 1865/70, la cual lo llevó a perder la mitad de su población siendo la mayoría de los sobrevivientes, niños y ancianos.

El panorama posterior a la guerra se caracterizó por la aparición de fuerzas desintegradoras que fomentaron las luchas facciosas entre camarillas políticas que impulsaron con mayor fuerza el germen autoritario. Este, ya se venía arrastrando desde antes de la guerra y fue el pretexto para la injerencia de países vecinos. Este clima se mantuvo hasta el surgimiento de otra guerra internacional, esta vez con Bolivia (1932/35).

El proceso que sigue a este nuevo conflicto bélico es de total anarquía política en la cual se van sucediendo asonadas, asesinatos políticos, conspiraciones para desembocar en el golpe de Estado del entonces coronel Alfredo Stroessner, quien instauró una dictadura sangrienta y corrupta desde 1954 a 1989.

El resultado de esta situación es la inexistencia de un proyecto serio de país en el sentido de lograr un grupo cohesionado, “que logre pactar sus intereses particulares y pueda revestirlos de una pretendida representación universal de todos los actores sociales de tal modo que consiga generar estabilidad política y social”.¹

¹ PNUD-IIG Institut Internacional de Governabilitat. Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay.

Sin embargo, la cuestión no parece sencilla, de hecho existen varios ensayos de construcción de proyecto-país que han muerto en el intento de ejecución, porque al decir de Alejandro Vial² para comprender los desafíos nacionales y la estrategia eventualmente más viable si se quiere pasar a modelos virtuosos de desarrollo “es necesario entender las fuerzas que agitan al mundo globalizado y fragmentado de hoy”, esfuerzo que normalmente no realizan las elites paraguayas.

El poder hegemónico se instauró con la asunción al poder del Partido Colorado en 1947, año en que se produce una de las más sangrientas guerras civiles del Paraguay y que significó el exilio de toda la élite política y militar enfrentada al régimen imperante. Desde entonces el Partido Colorado controla el poder con un fuerte apoyo popular, una identidad de las Fuerzas Armadas con el mismo y una débil oposición, cuyos partidos en palabras de Adolfo Ferreiro,³ no son sino unas facciones más del coloradismo.

El dictador Alfredo Stroessner reestructuró el Estado, caracterizado por el dirigismo económico, con la creación de varias empresas públicas para dar empleo a los correligionarios del Partido Colorado además de dar un refuerzo al aparato represivo a fin de mantener controlada a la población no solo a través de la policía sino de los organismos de base del partido de gobierno.

A la caída del dictador siguió una transición no pactada, donde nuevamente la conducción estuvo a cargo del coloradismo, situación que le permitió controlar la totalidad de los procesos de reforma de las instituciones, inclusive la reforma constitucional, además de triunfar en todas las elecciones generales que se realizaron desde 1989.⁴

La oposición sólo pudo conquistar espacios de poder residual en el parlamento, en los municipios, en las gobernaciones departamentales, además de negociar cupos de poder en la administración de justicia y

² Vial Alejandro. Compilador. Cultura Política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo. Cird. 2003. Pag. 19

³ Ferreiro, Adolfo, abogado y columnista político del diario Última Hora. Paraguay.

⁴ Las elecciones generales se realizan cada cinco años para elegir presidente de la República, senadores, diputados y gobernadores. Estos últimos, desde 1993. Solamente en el año 2000 el Partido Colorado perdió las elecciones de Vicepresidente para cubrir la vacancia de casi 3 años a raíz del asesinato del titular, Dr. Luís María Argaña.

pactar el control de una institución por otra, como en el caso de la Controlaría a cambio de ceder al oficialismo el Ministerio Público, o alternarse en el ejercicio del poder institucional, como en el caso de la justicia electoral.

La herencia de esta peculiar forma de convivencia política es el faccionalismo partidario -cuya característica es la prevalencia del movimentismo interno- y una constante y desenfrenada manera de echar mano a los bienes públicos para fines particulares y partidarios que se encuadra a la remozada fórmula de una organización prebendaria del Estado.

A ello debe agregarse la desarticulación y desmovilización de la sociedad civil, que sin embargo demuestra síntomas esporádicos de reanimación, que en el final del año del siglo pasado tuvo su mayor expresión con la revuelta cívica de marzo 1999 contra el ejercicio autoritario del poder político.

No obstante la repetición de vicios del pasado a lo largo de la transición, no es exagerado señalar que desde 1989 en adelante la sociedad paraguaya ha experimentado cambios en el terreno institucional, situación que se ha puesto de manifiesto con las actitudes de los actores estratégicos del proceso político, entre los que se puede destacar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y la pluralidad en el sistema de representación, lo que dio mayor equilibrio al control del Poder Legislativo.

La necesidad del Poder Ejecutivo de buscar alianzas para que se apruebe su agenda legislativa representa un cambio en las relaciones entre los dos poderes, teniendo en cuenta que la historia del país estuvo marcada por regímenes políticos –en su mayoría autoritarios- donde el Presidente representaba la vértice del poder político nacional.

La práctica de pactar entre los dos poderes y el hecho mismo de formar alianzas o gobierno de unidad nacional⁵ constituyeron un cambio en la cultura

política del Paraguay, comportamiento que a criterio de Esteban Caballero, tiene otras condicionantes, como por ejemplo la fragmentación del sistema de partidos en especial de los partidos tradicionales, lo que resulta del desprestigio de una mala praxis política y del cansancio demostrado por la ciudadanía ante el excesivo espíritu faccioso.⁶

Este desprestigio de la política partidaria explica de alguna manera la tendencia decreciente de la participación electoral, a lo que hay que sumar también un evidente déficit de capacidad de generación e implementación de políticas públicas de los detentadores del poder.

La decepción ciudadana, producto del desprestigio, sin embargo no anula el reconocimiento de cambios operadas en los últimos años. El interrogante del sociólogo Domingo Rivarola: “¿Quién podría dejar de estimar la distancia que media entre la bárbara época de torturas y persecuciones, propias de la dictadura y la vida ciudadana de hoy?”, destaca la importancia del cambio operado, a pesar de todo⁷. Aunque por otro lado, no puede negarse el descontento social de gran parte de la población por la pauperización creciente que impide la plena vigencia de los derechos humanos.

Desde el punto de vista normativo, no se puede dejar de mencionar tampoco la reforma sustancial experimentada por la Constitución Nacional y la ratificación por el Estado paraguayo de casi todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, eliminación de las distintas formas de discriminación y de protección de la niñez y la adolescencia. A pesar de ello, es complicado sostener que en Paraguay rige el Estado de Derecho⁸, ya que a la hora de la aplicación y acatamiento de tales normas, surgen las falencias por parte de las instituciones apropiadas como de los propios ciudadanos afectados.

El punto es que la cultura de la ilegalidad tiene profundos arraigos y predomina por sobre los logros alcanzados con las reformas legales e

⁵ En 1999 la oposición y el oficialismo acordaron un gobierno de coalición, luego de desplazar de la presidencia al ganador de las elecciones del año 1998, Raúl Cubas Grau.

⁶ Caballero Esteban, Partidos Políticos y sistema electoral. En cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo. Cird. 2003.

⁷ La Transición Paraguaya. Última Hora, 24/05/03.

⁸ La Constitución Nacional, en su artículo primero, establece que la República del Paraguay está constituida en “Estado Social de Derecho”. Es, además, “unitario, indivisible y descentralizado”.

institucionales para combatirla. Se trata de un fenómeno que en el análisis de varios intelectuales aparece como la resistencia a perecer de la cultura de la caza y recolección que impone un estilo natural y libre frente a las obligaciones y deberes cívicos y tributarios.

La fuerte relación entre los clanes familiares y el Estado dio como resultado una sociedad civil débil que se refleja en la escasa cantidad de gente comprometida con el activismo político por considerar que “lo político no es el resultado de un proceso de construcción colectiva realizado en la sociedad civil sino una herencia familiar y también una adscripción laboral a los aparatos del Estado, todo lo cual refuerza el carácter conservador de la sociedad”.⁹

La renuncia a conformar ideas y proyectos es un rasgo característico de la sociedad paraguaya que no se funda solamente en el acceso asimétrico a la información sino que tiene como punto de partida un ethos de resistencia que identifica cualquier cuestionamiento a la identidad como una amenaza. “Las oposiciones se traducen como ataque, generando una polarización creciente. La articulación de la pertenencia se basa en la identificación con el grupo, no con la razón”.¹⁰

De ahí la dificultad que plantea en la sociedad la visión del cambio, ya que éste se presenta como cuestionamiento a lo conocido, a “lo nuestro”. De hecho, para algunos analistas, el cambio operado en 1989 a raíz del golpe de Estado encabezado por el general Andrés Rodríguez contra su consuegro general Alfredo Stroessner, no fue sino un “gatopartidismo” con el que se garantizó la continuidad de la tríada de poder (Gobierno-Fuerzas Armadas-Partido Colorado).

Pero la capacidad de la ciudadanía para generar e impulsar un cambio profundo en el sistema político es un tema que figura de manera permanente en la agenda de los intelectuales y que muchas veces ya fue motivo de reiteradas frustraciones.

⁹Domingo Rivarola. Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad. Ediciones y Arte 1994.

¹⁰Morínigo, José Nicolás-Britez Edwin. La Construcción de la Opinión Pública en el Paraguay. Promur/Ges. 2004.

El sociólogo José Nicolás Morínigo entiende que los tres ejes que organizan la visión de la sociedad paraguaya –un fuerte apego a la tierra, la lengua de pertenencia, y el sentido de solidaridad basado en relaciones sociales primarias- favorecen una forma de relacionamiento social entre los actores que puede entenderse a partir de una ética del *orekueté*. En el idioma guaraní el pronombre plural *ore* define un nosotros excluyente; es decir no incluye a las personas con quienes se habla o que no son del mismo grupo, es la expresión de un círculo cerrado.

Esta modalidad asegura la continuidad de las relaciones económicas y sociales de la producción de valores y pautas de comportamiento que la sustentan, entre ellos el *orekueté* excluyente.

Esta misma ideología es la que prevalece en la comunidad política, inclusive en la relación entre los poderes del Estado. Bajo la frase “*upea ra ningo ja mandá*”, (para hacer lo que queremos estamos en el poder) encierra conceptos de impunidad y complicidad, que hacen que los protagonistas de distintos signos políticos cohabiten sin tropiezos, por encima de las diferencias ideológicas.

De entre los tres poderes del Estado, el Judicial es el que es objeto de continuo cuestionamiento por la debilidad de su independencia real, no solo formal frente al poder político y por la venalidad, varias veces expuestas, de sus miembros. Esta dependencia del Poder Judicial de las contingencias políticas se refleja en el régimen de inamovilidad relativa de los jueces, lo que hace que tanto jueces, fiscales como los propios ministros de la Corte Suprema de Justicia estén sometidos y pendientes de los dictados de caciques políticos.

El sometimiento, sin embargo, no es de un poder superior a otro inferior, sino el reconocimiento y acatamiento de las directivas de quienes tienen la responsabilidad de mover las piezas para la conservación del sistema,

de manera conveniente para todos los que disfrutaban de alguna forma de los privilegios que otorga el ejercicio del poder. A cambio de ese sometimiento al sistema, del Poder Judicial y de toda la burocracia estatal, el poder político garantiza estabilidad y perdurabilidad a los miembros de la comunidad regidos por la ética del *orekueté*.

La perspectiva política del país pasa por el diseño de estrategias al interior del Partido Colorado –de gobierno- y al exterior de los demás partidos –de oposición- que busca afanosamente una concertación capaz de provocar la alternancia, y desde esa perspectiva es poco lo que se deja ver en materia de transformaciones profundas previstas para un mejor cumplimiento de convenios internacionales en materia de derechos humanos, como el PIDESC.

El Partido Colorado no acusa síntomas de abandonar su identidad de partido-estado mientras que la oposición se divide entre los que hacen lo imposible por parecerse al oficialismo y una izquierda minoritaria que ataca el fondo de los problemas, pero sin riesgo electoral alguno para el sector conservador predominante.



CAPITULO III

CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA Y EL PROBLEMA DE LA TIERRA EN PARAGUAY

Quintín Riquelme
Sociólogo

3.1 Introducción

La pobreza rural en el Paraguay tiene profundas raíces estructurales y está asociada históricamente a la exclusión de la tierra y al modelo de desarrollo rural impuesto desde la lógica de los grandes productores. El despojo del que ha sido objeto la población campesina de la tierra desde finales del siglo XIX hasta el presente, se ha constituido en el principal generador de conflictos entre la población campesina, los terratenientes y el Estado. En el imaginario campesino, la tierra no es valorada solo en su dimensión económica –factor de producción–, ella forma parte de su sustrato cultural, es el tekoha¹¹, el lugar donde se construye y se reconstruye el teko¹², el modo de ser. Este hecho explicaría en muchos casos la poca preocupación por la formalización de la tenencia de tierra en las antiguas colonias sobre todo, en las cuales la posesión pasa de generación en generación sin que existiera ningún trámite legal.

Esta particular visión, es la razón que explicaría por otra parte, la resistencia y la persistencia por varios siglos de la agricultura campesina, aún cuando la presión de manera constante de otros modelos de producción basados en la competencia, pretenden destruirla y marginarla. En primer lugar fueron los grandes enclaves agroforestales desde el último cuarto del siglo XIX hasta la década de los sesenta del siglo XX, y en segundo lugar, el modelo agroexportador monocultivista que prioriza la producción para la exportación, que conlleva graves consecuencias para el medio ambiente, y además, ocasiona el desplazamiento y expulsión de los pequeños/as productores/as de sus tierras.

Desde esta perspectiva, la pobreza rural no es solo privación en el aspecto económico, sino que está asociada directamente con la posibilidad del ejercicio pleno de los derechos económicos sociales y culturales, para lo cual es necesario un espacio vital que es la tierra y su entorno más inmediato, la comunidad. La pobreza por tanto, no es solo no tener o tener poco para comer, para educarse, para buscar salud, también es no poder desarrollar las redes de relaciones y de cooperación que se dan en las comunidades campesinas entre familiares y vecinos.

¹¹Tekoha: lugar donde uno vive, donde desarrolla el teko

¹²Teko: es el modo de ser de una persona

La inserción del capitalismo en el campo produjo el repliegue y la marginalización del modelo de producción campesino, imponiendo una lógica productiva que prioriza el capital, la producción de rubros dirigidos al mercado, frente a la lógica de producción de alimentos, principal característica de la agricultura campesina. Esto ha dado paso, a la concentración de la tierra y a la constitución de los grandes latifundios.

También ha dado lugar a que la lucha por la tierra y por la reforma agraria haya sido y siga siendo una constante en el Paraguay desde finales del siglo XIX, la primera denuncia de problema de tierra data de 1887, la misma ha costado sacrificios y muchas vidas. Sólo desde la apertura política de 1989, se han producido 93 asesinatos de dirigentes campesinos/as y ocupantes de tierra, de los cuales más del 95% han quedado impunes. La impunidad deliberada o no, ha dado vía libre a los terratenientes a organizar sus propios grupos paramilitares para amedrentar y asesinar a los y las que reclaman tierra, frente a un Estado ausente y sin interés para propiciar una equitativa distribución de la tierra.

“La pobreza y el hambre son productos de un sistema de dominación que implementa un proyecto hegemónico que debe ser adecuadamente develado para su cuestionamiento efectivo y delinear otro futuro, dejando de responder ciegamente a señales externas”.¹³

3.2 El modelo de producción de la agricultura comercial agroexportadora de monocultivo y la economía campesina

En el sector rural paraguayo coexistieron y siguen coexistiendo dos modelos de producción distintos uno de otro. Por un lado, el modelo agroexportador que propicia el monocultivo de dos rubros agrícolas fundamentalmente, la soja y el algodón. Ambos rubros tienen características distintas, mientras la soja es sembrada en grandes extensiones de tierra; el algodón es cultivado en pequeñas parcelas por pequeños y medianos productores, mediante métodos tradicionales y con utilización intensiva de la mano de

obra familiar. Últimamente se habla del complejo sojero que incluye, el trigo, el girasol y el maíz. Por otro lado, está el modelo de la agricultura tradicional campesina basada en los cultivos de rubros de consumo combinado con algunos rubros de renta, entre los cuales está el algodón y la cría de ganado menor. La producción campesina es la principal abastecedora del mercado del país, de frutas, verduras, mandioca, poroto, es decir, de una variedad de rubros que alimenta a la población. Con el desplazamiento de la agricultura campesina por el complejo sojero y la falta de apoyo del Estado, lo que la población consume cada vez en mayor cantidad son productos traídos de afuera, de los países vecinos, mientras aquí la pobreza aumenta tanto en la ciudad como en el campo.

Hasta la década pasada, el algodón, cultivado mayoritariamente por pequeños productores, era el principal generador de divisas del país y de dinero circulante en las economías campesinas. Desde el año 2000, la relación se invierte y la soja pasa a ser el principal producto de exportación, por su volumen y por las divisas generadas. Con la intervención cada vez mayor de las multinacionales de la agricultura. La prioridad es la producción a gran escala, sin importar las consecuencias producidas, tanto en la población como en el medio ambiente.

Estos dos modelos de producción se han vuelto incompatibles en los últimos años por la ausencia de una política estatal clara que defina la estrategia a seguir con cada uno de ellos. Los productores sojeros han avanzado progresivamente hacia el territorio de los pequeños productores, provocando la resistencia en algunos casos, y la expulsión compulsiva de los campesinos/as, en otros. Si el Estado no resuelve este problema, la confrontación entre los dos modelos productivos se irá agudizando y consecuentemente, los conflictos irán multiplicándose y agravándose. Algunos hechos ya ocurridos marcan esa tendencia.

La supremacía del modelo de producción basado en la agroexportación, provoca el retraimiento y la marginalización de la economía campesina. Un informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) lanzado

recientemente revela que unas 490 mil personas que residen en pequeñas fincas viven en la pobreza. Si se toma el universo de 1,2 millones de personas que habitan en pequeñas fincas, se tendrá una relación de casi dos de cada tres campesinos son pobres. Los inapropiados sistemas de cultivos agrícolas son una de las principales razones del aumento de la pobreza e inseguridad alimentaria afrontada por los pequeños productores en la mayoría de las regiones rurales de los países latinoamericanos¹⁴. Si bien esta afirmación no es un descubrimiento nuevo, el Estado paraguayo, sigue con su política de priorizar el modelo agroexportador, desconociendo las necesidades de los/as pequeños/as productores/as. El abandono en el que se debaten estos/as productores/as se patentiza en las ciudades del interior, en las cuales, la mayoría de los productos que forman parte de la canasta familiar, son proveídos por distribuidores ambulantes que llevan los productos del mercado de abasto de Asunción. De la producción local depende la dinamización de los mercados locales, pero esta estrategia no forma parte de la agenda del gobierno y mucho menos del Estado. La política del Estado en materia de desarrollo rural y reforma agraria, es prácticamente inexistente. No existe una estrategia estatal de crecimiento interno del país o la definición de un modelo de desarrollo que contemple las especificidades y potencialidades del pequeño productor/a.

Otro hecho que desnuda la falta de interés por los/as pequeños/as productores/as son las denuncias de pérdidas de la producción nacional en el Mercado de Abasto como consecuencia del ingreso masivo de tomates de los países vecinos en dicho mercado¹⁵. Además de la falta de créditos blandos y asistencia técnica a favor de los pequeños productores, el esfuerzo que realizan estos para producir se ve frustrado por el desinterés del MAG en controlar el ingreso de productos extranjeros en los mercados nacionales. Es un problema histórico de la producción nacional, lo cual desmotiva y conlleva a otros problemas más graves, la venta de los lotes y la conversión de los productores primarios en trabajadores informales de las ciudades.

¹⁴MAG. Los aspectos económicos y el desarrollo de la agricultura de conservación de los pequeños agricultores en el Paraguay (Asunción, septiembre 2005)

¹⁵En diciembre de 2005, productores de tomates denunciaron en un periódico local la pérdida de 54.000 kilos de tomates de producción nacional como consecuencia del ingreso ilegal de tomates brasileños y argentinos.

El Estado paraguayo es el principal responsable de los hechos que se generan con la población campesina, del desplazamiento al que son forzados, pues prioriza y protege un modelo de desarrollo basado en el monocultivo extensivo de la soja transgénica que destruye el ambiente, contamina cursos de agua y expulsa a los pequeños productores/as de sus fincas. Los/as pequeños/as productores/as, y los/as sin tierras que buscan permanecer en sus comunidades y resistir este modelo son obligados/as a incumplir la “ley” al retacearle la igualdad de oportunidades y de derechos contemplados en la Constitución¹⁶ y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El desinterés del gobierno por los problemas de los pequeños productores se observa también en la política crediticia, datos del MAG indican que cerca del 70% de los que tienen menos de 20 hectáreas no reciben créditos de la banca pública, lo que también indica que tampoco reciben asistencia técnica. En contraposición, el asistencialismo promovido desde el Poder Ejecutivo con dinero de la Itaipú binacional continúa sin pausa, sin ningún plan preestablecido ni participación del MAG, ministerio responsable de la política agraria del país.

3.3 Proceso de concentración de la tierra y la expulsión de las familias de pequeños productores campesinos de las áreas de producción tradicional

La forma de producción campesina predominante en el Paraguay, es la familiar e intensiva basada en rubros de autoconsumo fundamentalmente y de renta combinada con la tenencia de algunos animales vacunos y animales menores (cerdos y aves) en pequeña escala. Para esta forma de producción la tierra es un factor determinante, por el escaso nivel de desarrollo de las técnicas productivas, que es a su vez, consecuencia de la ausencia casi total de asistencia técnica y crediticia por parte del Estado. Por lo tanto, la minifundización de las parcelas es un obstáculo para su desarrollo y una de las principales vías de exclusión social. Ella conlleva a la incapacidad no sólo para reproducir su economía, sino también a la

¹⁶Riquelme, Quintín. Movimiento campesino: Siguen los mismos problemas DDHH 2005

pérdida de formas de solidaridad y de cooperación con otros productores, en la medida en que la principal fuente de su sustento ya no proviene de su chacra sino de trabajos extraprediales y de otras fuentes.

Diversos estudios han mostrado que existe una fuerte asociación entre, el tamaño de la tierra, la pobreza y el desinterés de la pequeña producción por parte el Estado. Eligio Ayala en 1915, en su libro *Migraciones* afirmaba que “las pequeñas posesiones agrícolas fueron desalojadas por la producción ganadera y muchos de sus propietarios prefirieron vender sus tierras a los latifundistas, y los que no eran propietarios, desahuciados, se desvincularon de la tierra y formaron el asalariado rural, obligados a pagar arrendamientos gravosos por las tierras que cultivaban con grandes sacrificios y mínimos beneficios”.¹⁷

Un manifiesto de la Unión Obrera del Paraguay en el año 1928 declaraba que “la campaña paraguaya se halla desolada. La masa campesina no tiene el debido amparo, ni la debida defensa de sus intereses, como lo merece en una nación esencialmente agrícola. Mientras en todos los países con agricultura se buscan nuevas formas de acrecentar la producción (...) aquí todo permanece en el estatismo”.¹⁸

Otros estudios más recientes como el de Morley, Samuel y Vos, Rob, demuestran la alta correlación que existe entre el tamaño de los predios y la pobreza. Estos autores confirman basados en otros estudios que la pobreza rural se encuentra mayoritariamente entre las familias que poseen menos de 10 hectáreas. Si bien mencionan otros factores como causantes de la pobreza, entre ellos la escasa asistencia brindada por el Estado, “la desigualdad creciente en la distribución de tierras y el aumento sostenido de campesinos no propietarios y semipropietarios”¹⁹, serían los factores de mayor peso en la generación de la pobreza rural.

Como se ha podido observar, estos estudios realizados en diferentes momentos de la historia del país, demuestran claramente que la pobreza rural está relacionada directamente a la tenencia de la tierra y que el problema de la tierra no es reciente sino que viene arrastrándose desde finales del siglo XIX así como también las condiciones mínimas para la vigencia de los derechos humanos.

¹⁷Ayala, Eligio. *Migraciones*, citado por Pastore, Carlos en el libro *La lucha por la tierra en el Paraguay*. (Edit. .Antequera, Montevideo 1972) p257

¹⁸Gaona, Francisco. *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay* (RP ediciones, Asunción 1987) Tomo II p132

¹⁹Morley, Samuel y Vos, Rob. *Pobreza y crecimiento dual en Paraguay* en *Revista Paraguaya de Sociología* N° 107, Año 37 (CPES, Asunción Enero/abril de 2000)

²⁰ Censos Agropecuarios 1956, 1981, 1991 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

²¹ Encuesta Agropecuaria por muestreo 2002 MAG. Versión digital

Los datos que muestra el siguiente cuadro reflejan lo señalado por los autores citados precedentemente.

Cuadro 1

Evolución del minifundio y latifundio en el país

Tamaño/año	1956**	1981***	1991***	2002***
Menos de 5 has	67.121	82.376	114.788	110.932
5 a 10 has.	34.940	49.511	66.605	79.114
10 a 20 has	25.192	56.476	66.223	80.111
20 a 50 has		36.007	31.519	31.798
50 a 200 has		11.020	11.586	14.116
200 a -1000		3.973	5.028	6.194
1000 has y más	1.449	2.289	3.240	3.794

Los datos estadísticos sobre distribución de tierras en el país, muestran el aumento del minifundio, de 67.121 en el año 1956 pasó a 114.788 en el año 1991 para bajar a 110.932 en el 2002, según la encuesta por muestreo realizada por la Dirección de Estadísticas y Censos del MAG.

Todas las demás explotaciones continuaron creciendo, a excepción de las de 20 a menos 50 hectáreas que tuvo una disminución importante del 81 al 91 para aumentar de nuevo en el 2002, pero en una cantidad ínfima. La constitución de nuevos asentamientos habrá permitido el aumento de las explotaciones de entre 5 a 20 hectáreas. Según IBR/INDERT (Cuadro 2), durante el período comprendido entre 1960 al 2005 fueron creadas 841 colonias con 136.819 lotes en una superficie de 3.671.674 hectáreas en la Región Oriental, y 54 colonias con 26.908 lotes en una superficie de 7.160.911 hectáreas en la Región Occidental. Durante el período 2000 a 2005 las colonias habilitadas fueron 102 con 13.388 lotes en una superficie de 95.483 hectáreas²⁰. Siendo que el 29,7 % de la población rural no posee tierras.

Con relación a las explotaciones mayores a 1.000 hectáreas, desde el año 1956 se observa un crecimiento continuo, de 1.449 en el año 1956 pasaron a 3.240 en 1991 y a 3.798 en el 2002.

²⁰IBR/INDERT. Colonias habilitadas. Versión digital (Asunción, INDERT 2005)

Cuadro 2

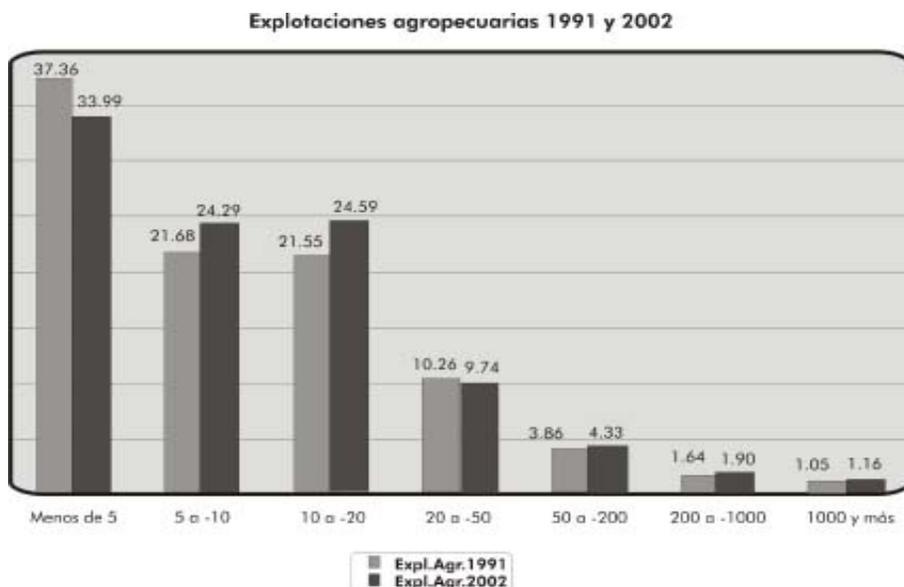
COLONIAS HABILITADAS 1960-2005				
DEPARTAMENTOS	N° DE COLONIAS	N° DE DISTRITOS	SUPERFICIE	N° DE LOTES
CONCEPCIÓN	57	13	629.970	7.378
SAN PEDRO	138	45	595.486	32.796
CORDILLERA	47	34	52.209	3.421
GUAIRA	40	33	50.379	2.946
CAAGUAZU	107	41	419.361	17.771
CAAZAPA	56	24	197.102	12.838
MISIONES	37	27	41.555	4.236
PARAGUARI	52	34	107.393	6.647
ALTO PARANA	78	29	590.172	16.108
CENTRAL	20	15	9.253	2.293
NEEMBUCU	40	25	78.288	2.010
CANINDEYU	64	19	464.668	9.827
ITAPUA	81	36	382.903	16.524
AMAMBAY	24	12	82.935	2.024
TOTALES	841	387	3.671.674	136.819
CHACO				
ALTO PARAGUAY	16	11	2.673.620	2.096
BOQUERON	14	6	3.034.027	22.674
CHACO	8	3	7740447	788
PTE.HAYES	16	8	678.817	1.350
TOTALES	54	28	7.160.911	26.908
TOTALES GENERALES	895	415	10.832.585	163.727

Fuente: Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra (INDERT)Asunción, marzo 2006

La comparación del censo agropecuario de 1991 y la encuesta de 2002, (Gráfico 1) muestra que el estrato conformado por las explotaciones de menos de 5 hectáreas tuvo una disminución de 3,37 puntos en el ámbito nacional. De 37,36% en 1991 bajó a 33,99% en el 2002.

En los estratos de 5 a 10 hectáreas y de 10 a 20 hectáreas en cambio hubo incrementos. Pero el estrato de 20 a 50 disminuyó, lo que indica que la mediana explotación agropecuaria es la que sufre una creciente parcelación debido al crecimiento demográfico, a las deudas con las entidades financieras que obligan a los productores a vender parte de su parcela, o por la presión de los grandes productores. A partir de 50 hectáreas para arriba hubo incrementos.

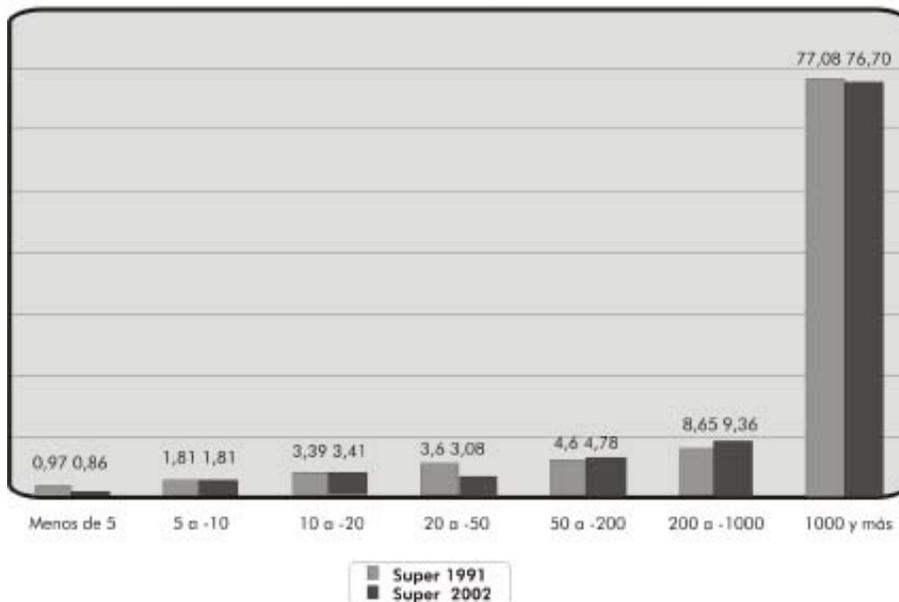
Gráfico 1



Tomando la variable superficie (Gráfico 2) se observa que los estratos de 10 a menos 20, de 50 a menos 200 y de 200 a menos 1000 hectáreas fueron los que porcentualmente tuvieron aumentos, especialmente el de 200 a menos 1.000. Todos los demás tuvieron disminuciones como los de menos de 5 hectáreas, de 20 a menos 50 y de 1.000 y más. El estrato que tuvo una mayor disminución es el de 20 a menos 50 hectáreas. Por su parte el que tuvo mayor crecimiento porcentual en cuanto a superficie es el de 200 a menos de 1.000 hectáreas.

Gráfico 2

Superficie de las explotaciones agropecuarias 1991 y 2002



El gráfico 3 muestra la superficie incorporada al proceso productivo desde 1991 a 2002. De 1991 a 2002 la frontera agropecuaria creció 4.282.178 hectáreas. De este total el estrato de 1.000 hectáreas y más incorporó 3.195.048 hectáreas equivalentes al 74,61% de la superficie total; al de 200 a menos 1.000 hectáreas le correspondió 569.964 has (13,31%); al de 50 a menos 200 has 270.354 has (6,31%); al de 20 a menos 50 has 7.361 has (0,17%); al de 10 a menos 20 has (150.709 has (3,52%); al de 5 a menos 10 has 77.852 has (1,82%) y al de menos de 5 hectáreas 10.890 has (0,25%).

El estrato de 20 a menos 50 hectáreas es el que ha venido perdiendo importancia. En 1981 contaba con una superficie de 942.357 hectáreas, en 1991 bajó a 857.909 has para recuperar una superficie ínfima en el 2002, correspondiéndole 865.270 has.

El gráfico 3 muestra claramente que la mayor parte de las tierras incorporadas a la producción agropecuaria fueron a engrosar la superficie de las grandes explotaciones agropecuarias.

Gráfico 3



Con respecto a los promedios, llamativamente el estrato de menos de 5 hectáreas que disminuyó en cuanto a cantidad, tuvo un leve incremento en cuanto al promedio de cada explotación, pasando de 2,02 en el año 1991 a 2,18 en el 2002. Los demás estratos hasta las 20 hectáreas todos disminuyeron. Pero a partir de 50 hectáreas para arriba todos los estratos crecieron. (Ver anexo 1)

Otros datos reveladores del problema de la tierra en Paraguay los da la Encuesta Integrada de Hogares del año 2002, de la DGEEC. La misma señala que el 29,7% de la población rural no posee tierras, el 60% de la población con menos tierra posee el 6,6% del total de las mismas y el 10% con más tierra, posee el 66,4% de las tierras. Si la población rural actualmente es de aproximadamente 2.252.933 habitantes, el 29,7% significa 669.121 habitantes que dividido entre 5,5 que es el promedio de personas por hogar en el sector rural, las familias sin tierra sumarían 121.658. Esta cifra supera a la encontrada por el Ministerio del Interior en el año 1989 que censó a 110.000 familias sin tierras. Estos datos muestran que a pesar de la habilitación de varios asentamientos, los sin tierras siguen aumentando.

Por su parte, la Secretaría de Acción Social (SAS) con datos actualizados hasta el año 2001 señala que aproximadamente 50 mil familias paraguayas del sector rural no poseen tierra propia, en tanto que unas 36 mil familias están en la categoría de minifundistas de residencia²¹. Esta realidad afecta a aproximadamente 474.000 personas las que estarían formando parte del 22,8% de la población rural que se ubica en la franja de pobreza extrema.

Como se ha podido notar con los datos de los censos agropecuarios del MAG y de otras instituciones estatales, la política agraria que pregonaba la eliminación progresiva del latifundio y minifundio ha tenido un efecto contrario. El latifundio ha sufrido incrementos considerables, lo que amplía aún más la brecha entre los minifundistas y grandes propietarios a la vez que incrementa la pobreza crítica. Los datos sobre tenencia de tierra proporcionados por la encuesta del 2002, pudo haber sufrido cambios considerables teniendo en cuenta la expansión del cultivo de la soja en los últimos tres años.

Otros de los problemas históricos y señalados como causa de la pobreza en el campo es la precariedad de la tenencia. La tierra pasa de generación en generación sin que medie instrumento legal alguno que acreditara la propiedad real de las tierras. Los respectivos censos realizados hacían alusión a este problema como otras de las causas de la migración y de la pobreza. El censo de 1921 consignaba que alrededor el 70% de los lotes agrícolas eran ocupaciones precarias. En 1944, este dato subió al 74% y actualmente, desde 1963 al 2004, el dato del IBR y del INDERT muestra que la tenencia de la tierra sigue siendo precaria en más del 50%, según el siguiente cuadro.

Cuadro 3

Colonias habilitadas 1963-2004							
Departamento	C.de col.	Superficie	Cant.de lotes	Titulados	%Titulados	A Titular	% a Titular
Concepcion	54	333.383	16.892	8620	51,0	8272	49,0
San Pedro	164	571.023	37.508	14824	39,5	22684	60,5
Cordillera	60	67.856	7.995	4397	55,0	3598	45,0
Guaira	36	121.951	7.878	3995	50,7	3883	49,3
Caaguazu	106	374.406	27.467	12159	44,3	15308	55,9
Caazapa	64	203.403	14.986	7210	48,1	7776	51,9
Itapua	92	428.494	23.544	18969	80,6	4575	19,4
Misiones	50	65.164	5.369	2732	50,9	2637	49,1
Paraguari	78	122.759	11.455	5554	48,5	5901	51,5
Alto Parana	82	270.684	15.641	7179	45,9	8462	54,1
Central	22	17521	2.899	380	13,1	2519	86,9
Neembucu	39	131.253	4.080	2489	61,0	1591	39
Amambay	37	162.188	5.629	3591	63,8	2038	36,2
Canindeyu	76	226.804	14.444	3581	24,8	10863	75,2
Totales		9603.096.889	195.787	95680	48,9	100107	51,1

Armando Rivarola, 13/03/06. Fuente INDERT

²¹Secretaría de Acción Social (SAS). Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la desigualdad, 2002.

3.4 Efectos en la población rural y campesina

La población rural del Paraguay en el año 2002 fue de 2.252.933 habitantes, que corresponde al 43,3% del total de la población del país de 5.206.101 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda de 2002. Un hecho importante que muestra el Censo es la rápida disminución relativa de la población rural con respecto a la urbana. Diez años atrás la proporción era de 49 a 51, sin embargo, en sólo una década la misma bajó a 43,3 contra 56,7. Si bien en términos absolutos la población rural sigue creciendo, comparativamente con la década anterior tuvo una disminución importante. En efecto, los datos del Censo consignan que en el período de 1992 a 2002 la población rural tuvo un crecimiento de 192.537 habitantes, a razón de 19.154 habitantes por año, en tanto que en la década anterior, de 1982 a 1992 la población rural había tenido un crecimiento de 326.911 habitantes, un promedio anual de 32.691 habitantes. Departamentos como Concepción, Ñeembucú, Amambay y Alto Paraguay tuvieron tasas negativas de crecimiento, en tanto que otros departamentos como Caazapá y Guairá tuvieron tasas de crecimientos muy bajos, apenas de 0,1%.²²

Esta inversión de la relación entre población rural y urbana está dando paso a un rápido proceso de urbanización que en las condiciones actuales de falta de fuentes de trabajo generan serias dificultades al Estado, el cual se siente sobrepasado en su capacidad de control y de satisfacción de las demandas provenientes de esta franja de población urbana y periurbana cada vez más numerosa.

Varios distritos importantes del país que en décadas pasadas eran receptores de la migración rural-rural, actualmente han perdido gran parte de su población rural por el avance de la mecanización agrícola y por la crisis de la economía campesina. En San Pedro de los 18 distritos, 9 tuvieron disminución de su población rural. En Caaguazú, 9 de los 20 distritos que tiene perdieron población. Los casos más llamativos son San Joaquín, 3 de febrero, Yhú y Juan Manuel Frutos, que eran distritos típicamente receptores de los emigrantes de los departamentos de la región central del país como Paraguari, Cordillera, Central, entre otros y una de las causas mas importantes es el avance de la soja.

²²DGEEC 2003 Paraguay Total. Resultados prelimares

En Caazapá, 8 de los 10 distritos que conforman este departamento tuvieron tasas negativas de crecimiento a excepción de Tava'í y Maciel. El primero tuvo un repunte importante de su población rural, en tanto que Maciel, tuvo un crecimiento casi nulo.

Itapúa, en cambio sigue repuntando su población rural. De los 30 distritos que conforman este departamento, solamente 6 perdieron población rural, entre los que se encuentran los distritos más antiguos: Capitán Meza, General Artigas y San Pedro del Paraná. Los 26 restantes tuvieron tasas de crecimientos positivos. Este hecho es llamativo tratándose de un departamento pionero en la modernización agraria con los cultivos extensivos de soja, girasol, trigo, maíz entre otros. La constitución de asentamientos nuevos en varios distritos pudo haber contribuido para este crecimiento.

En Alto Paraná, de 19 distritos, 10 perdieron población rural. Los que sufrieron importantes disminuciones son Pte. Franco, Domingo Martínez de Irala, Ñacunday, San Alberto, Mbaracayu, entre otros. En estos distritos la causa es claramente el avance de la soja, incluso a costa de los pequeños y medianos productores brasileños.

En general, la tasa de crecimiento de la población rural en todos los departamentos tuvo disminución con respecto a la década anterior, excepto Cordillera, Misiones y Ñeembucú. Si la población paraguaya, especialmente la rural, no creció de acuerdo a lo proyectado por las encuestas de hogares, fue por las condiciones cada vez más difíciles de conservación de la economía campesina, a causa de la falta de acceso a la tierra, asistencia, crédito y mercado interno, el avance de la agricultura mecanizada y el incontrolable aumento de la canasta de alimentación básica, que obligan a las familias rurales a migrar en circunstancias también nada favorables.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2004 de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) publicó los últimos datos sobre la evolución de la pobreza en el país. De acuerdo a los datos proporcionados por la EPH, en el 2004 la pobreza alcanzó al 39,2% de la población, es decir 2.040.792 personas de los 5.202.101 habitantes del

país según el Censo 2002, de este total, 890.244 (17,1%) son pobres extremos y 1.150.544 (22,1%) son pobres no extremos.

En el sector rural, de una población total de 2.252.933 (Censo 2002), la pobreza alcanzó al 40,1%, 903.427 habitantes, de los cuales 513.669 (22,8%) son pobres extremos y 389.758 (17,3%) pobres no extremos.

Cuadro 4
PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR STATUS DE POBREZA Y ÁREA DE RESIDENCIA - PERÍODO 2000-2004

AREA DE RESIDENCIA Y STATUS DE POBREZA	AÑO			
	2000/01	2002	2003	2004
Total País	33,9	46,4	41,4	39,2
Pobres Extremos	15,6	21,7	20,1	17,1
Pobres no Extremos	18,3	24,6	21,3	22,1
País Urbana	27,6	43,2	39,8	38,5
Pobres Extremos	7,1	14,6	13,4	12,8
Pobres no Extremos	20,5	28,6	26,4	25,7
País Rural	41,2	50,5	43,4	40,1
Pobres Extremos	25,6	31,1	28,7	22,8
Pobres no Extremos	15,7	19,4	14,7	17,3

FUENTE: DGEEC - EPH 2004

Llamativamente, los datos muestran un descenso importante de la pobreza en el país entre los años 2003 y 2004 de 10,4%. En el 2002, la pobreza afectaba al 46,4% de la población total y al 50,5% de sector rural. Qué factores explican esta disminución, teniendo en cuenta que fueron años en que la sequía hizo estragos de la producción agrícola y la creación de nuevos asentamientos tampoco aumentó. La explicación más razonable sería la migración, los más pobres han abandonado el campo. De hecho, la migración como alternativa de solución de los problemas sociales y económicos está de nuevo presente con fuerza en la actual coyuntura del país y este fenómeno, en la generalidad de los casos es causa de la generación y multiplicación de los conflictos sociales en las ciudades.

Los centros urbanos que reciben a estos grupos, amplían sus cinturones de pobreza donde la falta de oportunidades de empleo reduce a las personas a la mera subsistencia, sin perspectivas promisorias. Un gran segmento de la población migrante, aparte de sufrir el desarraigo, es empujado sin opción alguna hacia los trabajos informales, o a mal vender su fuerza de trabajo ante la ausencia de un Estado responsable socialmente. La otra opción es migrar fuera del país. La cantidad de personas que diariamente solicita pasaportes para viajar al extranjero es un indicador importante.

En el Censo de Población y Vivienda del año 2002 se observa el gran crecimiento de la población del Departamento Central, llamada también la zona metropolitana. En este departamento, en 10 años, de 1992 al 2002, la población creció 496.856 habitantes pasando de 866.856 en 1992 a 1.363.399 en el 2002. Partiendo del hecho de que la tasa de crecimiento poblacional del país en esos 10 años fue de 2,3% promedio anual, es decir, 2,3 personas por cada 100 habitantes, en 10 años Central hubiese alcanzado sólo 1.066.233 habitantes, sin embargo, llegó a 1.363.399 pobladores. Esto indica que migraron a dicho departamento 297.166 personas en 10 años, aproximadamente 59.433 familias, si consideramos que el promedio nacional es de 5 personas por hogar.

Si desagregamos más esta cifra tenemos, 5.943 familias migrantes por año, 495 por mes y 16,5 familias por día, una cifra significativa para un mercado laboral pobre o inexistente, y el encarecimiento del costo de vida. Esta referencia es de un solo departamento, Alto Paraná y Cordillera también tuvieron crecimientos importantes de su población y todo hace suponer que los migrantes son originarios del campo.

La EPH del 2004 estima la población de Central en 1.610.432 habitantes frente a los 1.363.399 de 2002. Quiere decir que en solo dos años la población del Departamento Central creció en 247.033 habitantes. Descontando la tasa de crecimiento de 2,3% anual, (62.718 habitantes en dos años) tenemos 184.315 habitantes. Dividido entre 5 da un total de 36.863 familias, 18.432 familias por año, 1.536 por mes y 52 por día.

Esta cantidad comparada con los datos del 2002 habla a las claras que la migración se cuadruplicó en el Departamento Central en solo dos años y tal crecimiento coincide con la expansión de la siembra de soja que provoca expulsión y desplazamiento de los pequeños productores rurales.

3.5 Consideraciones finales

El avance de la agricultura mecanizada para la producción de la soja, abre otro hito en la historia de lucha de los pequeños productores por su sobrevivencia y permanencia en el campo. Al histórico reclamo por la tierra (cuadro 5), ahora se agregan otros, como el uso indiscriminado de agrotóxicos y de semillas transgénicas que precipitan la descampesinización. Otros efectos negativos es la deforestación, el empobrecimiento acelerado de los suelos, la contaminación y desvío de las fuentes de agua, la muerte de la biodiversidad, así como riesgos para la salud de las personas, sean productores/as y/o consumidores/as, y la pérdida de las semillas nativas poniendo en peligro la seguridad y la soberanía alimentaria de la población.

Cuadro 5 ²³

CUADRO DE CONFLICTOS DE TIERRA 1990-2005					
Año	Conflictos	Ocupaciones	Desalojos	Detenciones	Movilizaciones
1990	99	29	31	820	34
1991	66	17	23	566	19
1992	50	17	16	120	15
1993	46	14	17	128	18
1994	57	26	24	411	60
1995	49	23	25	359	37
1996	54	20	27	553	39
1997	43	15	13	137	17
1998	28	14	11	429	15
1999	52	31	20	1048	54
2000	47	19	12	531	34
2001	42	17	24	260	73
2002	28	16	14	161	49
2003	51	30	19	339	41
2004	149	75	74	1400	30
2005	34	7	7	34	36
Totales	895	370	357	7296	571

²³Informativo Campesino. Varios números 1990-2005 (CDE, Asunción)

El uso masivo de agroquímicos no es un problema nuevo en el país. Se ha estado usando en varios departamentos como Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú y Amambay, donde la agricultura comercial se ha instalado desde finales de la década de 1960, los algodoneros también han usado y lo siguen haciendo, pero, con la expansión de la soja, otros departamentos están siendo afectados por la intensidad en el uso, entre ellos Caaguazú, San Pedro, Caazapá, y Misiones, que tienen población mayoritariamente campesina. El Estado no ha puesto ninguna restricción, razón por la cual, la exposición de la población a los poderosos venenos es cada vez más masiva.

La información y la propaganda oficial presenta a esta agricultura como sinónimo de progreso y como si el futuro del país dependiera de ella. Evidentemente, no todos ni todas tienen la comprensión del fenómeno que está ocurriendo, tampoco tienen la capacidad de medir el impacto que produce en la población más pobre del país. Pero los efectos comienzan a sentirse con el comportamiento cada vez menos previsible de la naturaleza con las prolongadas sequías seguidas de las grandes precipitaciones. La inoperancia e incluso complicidad del Estado a través de algunos de sus funcionarios con este modelo de agricultura ha sido denunciada persistentemente por las organizaciones campesinas, sin resultado alguno.

La incorporación de las semillas transgénicas junto con la presencia cada vez mayor de las grandes empresas agroindustriales en la agricultura, aumenta la concentración de la tierra y pone en serio riesgo la supervivencia de la agricultura campesina en el Paraguay. Si hasta hace pocos años atrás, las grandes plantaciones eran exclusivas de algunos departamentos del sur y este del país, actualmente gran parte del territorio nacional está amenazado por este modelo de agricultura. En Itapúa grandes extensiones de yerbatales han sido reemplazadas por el cultivo de soja, Paraguay muy pronto podría convertirse en importador de yerba mate. El problema además de la expansión de la soja transgénica está en que estos “productores” no son agricultores sino negociantes, por lo tanto no les interesa el país, ni su gente, aún así el Estado les brinda las condiciones

más favorables posibles. En contrapartida, el país no tiene un modelo de desarrollo definido, sigue teniendo producción primaria sin industrias ni manufacturas en el campo o en la ciudad, no hay desarrollo territorial definido sobre la base de las características de producción de cada región.

En el cuadro que sigue se puede apreciar la gran diferencia en cuanto a ingresos de la soja con respecto a los otros rubros de producción, como el algodón, que hasta unos años atrás, era el principal rubro de exportación así como el más importante generador de divisas, en el 2005 ocupó el último lugar en materia de ingresos por exportación.

Cuadro 6
Ingresos por exportación de algunos rubros en U\$S²⁴

<i>Rubros</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Soja	564.000.000	530.000.000
Carne		318.000.000
Trigo y derivados		192.000.000
Madera		66.000.000
Aceite de soja	106.500.000	64.900.000
Algodón	109.000.000	37.400.000

De no haber una fuerte oposición de los sectores sociales, en pocos años más el país corre el riesgo de que toda su producción sea con semillas transgénicas, y el derecho a la tierra sea sólo un enunciado, lo cual pondrá en grave peligro la seguridad alimentaria de la población, la vigencia de los DESC y la soberanía del país. La propuesta de la agricultura convencional altamente contaminante y nociva a la salud humana debe ser modificada. El esfuerzo que hacen algunas organizaciones por recuperar los grandes latifundios y a motivar a los productores a cambiar su sistema de producción por otro que respeta y cuida el medio ambiente debe ser promovido en todo el país, pero si el Estado sigue ausente y no tenga una política autónoma de las grandes multinacionales, es poco probable que haya un cambio.

²⁴Informativo Campesino N° 207, Diciembre 2005 (CDE-Asunción)

3.6 Bibliografía

Ayala, Eligio. *Migraciones*, citado por Pastore, Carlos en el libro *La lucha por la tierra en el Paraguay*. (Edit. .Antequera, Montevideo 1972) p257

Censos Agropecuarios 1956, 1981, 1991 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

DGEEC 2003 Paraguay Total. Resultados preliminares

Encuesta Integrada de Hogares del año 2002, de la DGEEC

Encuesta Permanente de Hogares 2004, DGEEC, Asunción 2005

Fogel, Ramón. 2002 *Pobreza y rol del Estado en el Paraguay*. (Asunción, CERI) p13

Gaona, Francisco. Introducción a la historia gremial y social del Paraguay (RP ediciones, Asunción 1987) Tomo II p132

MAG. Los aspectos económicos y el desarrollo de la agricultura de conservación de los pequeños agricultores en el Paraguay (Asunción, setiembre 2005)

Morley, Samuel y Vos, Rob. Pobreza y crecimiento dual en Paraguay en *Revista Paraguaya de Sociología* N° 107, Año 37 (CPES, Asunción Enero/abril de 2000)

Informativo Campesino Diciembre 2005 (Asunción, CDE)

ANEXO

CENSO AGROPECUARIO SEGUN AÑO

CENSO 1956

Tamaño	Expl.Agric.	%(Expl.Agric.)	Superficie	%(Superficie)	Promedio
Menos de 5	67.121	45,38	162361	0,97	2,42
5 a 10	34.940	23,62	230208	1,37	6,59
10 a 20	25.192	17,03	316663	1,89	12,57
20 a 100	15.819	10,69	524419	3,13	33,15
100 a 1000	3.391	2,29	997762	5,95	4290,43
1000 y mas	1.449	0,98	14548860	86,70	10040,62
	147.912	100,00	16780272	100,00	

CENSO 1981

Tamaño	Expl.Agric.	%(Expl.Agric.)	Superficie	%(Superficie)	Promedio
Sin tierras	7.278	2,92	0		
Menos de 5	82.376	33,09	169143,5	0,77	2,05
5 a 10	49.511	19,89	322049,3	1,47	6,50
10 a 20	56.476	22,69	694188,4	3,16	12,29
20 a 50	36.007	14,46	942357,2	4,3	26,17
50 a 200	11.020	4,43	1003558,6	4,57	91,07
200 a 1000	3.973	1,6	1565801,5	7,14	394,11
1000 y mas	2.289	0,92	17243432	78,59	7533,17
Totales	248.930	100	21940531	100	

CENSO 1991

Tamaño	Expl.Agric.	%(Expl.Agric.)	Superficie	%(Superficie)	Promedio
Sin tierras	7.962	2,6			
Menos de 5	114.788	37,36	231304	0,97	2,02
5 a 10	66.605	21,68	430658	1,81	6,47
10 a 20	66.223	21,55	806802	3,39	12,18
20 a 50	31.519	10,26	857909	3,6	27,22
50 a 200	11.856	3,86	1071817	4,6	90,40
200 a 1000	5.028	1,64	2060986	8,65	409,90
1000 y mas	3.240	1,05	18358260	77,08	5666,13
Totales	307.221	100	23817736	100,1	

CENSO 2002

Tamaño	Expl.Agric.	%(Expl.Agric.)	Superficie	%(Superficie)	Promedio
Menos de 5	110.932	33,99	242.194	0,86	2,18
5 a 10	79.262	24,29	508.510	1,81	6,42
10 a 20	80.261	24,59	957.511	3,41	11,93
20 a 50	31.798	9,74	865.270	3,08	27,21
50 a 200	14.116	4,33	1.342.171	4,78	95,08
200 a 1000	6.194	1,90	2.630.950	9,36	424,76
1000 y mas	3.794	1,16	21.553.308	76,70	5680,89
Total	326.357	100,00	28.099.915	100,00	

Fuente: MAG



CAPITULO IV

RELATORIA TEMÁTICA DEL DERECHO AL TRABAJO

Relatoría: Genoveva Ocampos
Socióloga

4.1 Breve Introducción. Análisis del Marco Legal

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en sus Artículos 6, 7, 8 y 9 se constituye en la estructura legal nuclear del derecho internacional al trabajo que deberá considerar aún, sus nexos con otros instrumentos generales como los que se derivan de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como las Declaraciones y Planes de Acción de las principales Conferencias Mundiales de Naciones Unidas en la última década –de Viena a Durban, Cairo y Johannesburgo.

El Artículo 6 del PIDESC establece que el derecho a trabajar comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. Así también, establece que: “entre las medidas que habrá de adoptar (el Estado) para lograr la plena efectividad de este derecho deberán figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminados a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

La OIT, agencia de las Naciones Unidas especializada en el derecho al trabajo, ha promovido tratados dónde se identifican parámetros mínimos para orientar el trabajo en el ámbito nacional, que fueron utilizados para revisar la legislación nacional (Constitución Nacional, 1992 y el Código del Trabajo, 1993 y 1995) con el propósito de mejorar la protección de los derechos del trabajo (ver Anexo I sobre marco jurídico nacional).

En 1998, es adoptada la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, que convoca a los países miembros a promover y realizar la aplicación universal de los 4 principios fundamentales de derechos humanos: abolición del trabajo forzoso; erradicación del trabajo infantil; eliminación de la discriminación en el empleo y en la ocupación y, libertad de asociación y protección del derecho a la negociación colectiva.

En 1986, Paraguay ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que ha sido importante bandera de lucha para el movimiento de mujeres. Así también, la convención No. 182 sobre Peores Formas de Trabajo Infantil fue ratificada en el 2001; no obstante, persiste la problemática de los niños de la calle, a la que se le suman en los últimos años el de la mendicidad de etnias indígenas, madres y niñ@s, en las calles de Asunción.

En la Constitución Nacional de Paraguay (1992) se establecen disposiciones específicas que garantizan la no discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole (ver Art. 46, 48, 74, 89 y Art. 117) y en lo que se refiere al trabajo, el Art. 88: No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. Y en este caso, se podría decir que la disposición es violada en muchos programas y funciones públicas, dónde la afiliación partidaria o el clientelismo político es determinante para el acceso a cargos, lo que tiene sus efectos en términos de idoneidades y capacidades, que a su vez repercuten sobre la eficiencia y eficacia del sistema. Existe también un enfoque desarrollado por el movimiento de mujeres de “discriminación positiva”, que puede ser aplicado a la agricultura familiar campesina en la promoción de políticas diferenciadas y programas adecuadamente focalizados.

En síntesis, las provisiones de la legislación internacional de derechos humanos que regulan las obligaciones de los gobiernos sobre la garantía del Derecho Humano al Trabajo y los Derechos Humanos de los Trabajadores y Trabajadoras incluyen además de las Declaraciones, Convenciones y Pactos ya mencionados, la Convención de la OIT sobre Políticas de Empleo (No. 122) y la Convención de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (No. 169).

En el 2001, la OIT adoptó el Convenio No. 184 sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura en el que se proporciona un marco para diseñar y poner en práctica políticas nacionales sobre la seguridad y la salud en el trabajo agrícola. Encontrar formas de garantizar la seguridad, la salud y las condiciones de trabajo de los trabajadores pero también productores agrícolas es un desafío en la medida en que el sector es diverso, disperso y poco organizado.

El Convenio No. 184 al igual que otros convenios previos como el No. 141 sobre las Organizaciones de Trabajadores y el No. 129 sobre la Inspección Laboral (Agricultura) no han sido ratificados por el Gobierno de Paraguay.

4.2 Diagnóstico Socioeconómico

4.2.1 De la Naturaleza del Trabajo en las Fincas Campesinas

A los efectos de este informe, cabe recordar que el trabajo como derecho humano y tal como se realiza en la actualidad, no es exclusivamente el empleo a sueldo, lo incluye pero no se reduce al mismo. Esta distinción es particularmente importante para captar la naturaleza de la ocupación en el seno de la economía familiar campesina y las violaciones al derecho al trabajo en el contexto rural.

Las familias campesinas invierten trabajo en sus chacras, lo que será recompensado en productos para el propio consumo o para la venta en el mercado al término del ciclo agrícola; o sea se trabaja pero en condiciones diferentes a la de un empleado u obrero que percibe un salario regularmente, sobre la base de un contrato de trabajo. Y la ocupación se da tanto al interior como temporalmente o no, fuera del predio familiar. No obstante, la propia dinámica de la economía campesina, la estacionalidad de los ciclos agrícolas, obliga a contratar jornaleros o emplearse fuera del predio familiar, esto depende del acceso a recursos como la tierra y el crédito, de la mayor o menor disponibilidad de trabajo familiar, de las ofertas laborales fuera del predio, etc.

Todo trabajo implica realizar alguna actividad que satisfaga necesidades y cree productos o servicios para la sociedad en general, de ahí la necesidad de que sea valorado y recompensado.

4.2.2 Radiografía del Mercado de Trabajo Rural. El Empleo y las características de la población ocupada

En el 2004, según estimaciones de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censo (DGEEC), del total de una población que no llega aún a los 6 millones, el 76% se encuentra en edad de trabajar, y de esta

proporción, 2.762.459 constituyen la Población Económicamente Activa (PEA). Esto significa una tasa de participación o de actividad elevada - incluso en los estratos de 10 a 19 años-, del orden del 63%. En este informe, se utilizarán los datos de las Encuestas Permanente de Hogares (EPH) que contabiliza la PET o Población en Edad de Trabajar a partir de los 10 años, mientras que algunos estudios recientes sólo incluyen en esta categoría a la población de 15 años en adelante, lo que no representa mayores diferencias en términos de tasas y tendencias.

La tasa de ocupación (ocupados sobre PEA) es mayor en áreas rurales (96%) en comparación a las urbanas (90%), lo que estaría indicando la capacidad de retención de mano de obra o fuerza de trabajo por parte de la economía familiar campesina, y esto a pesar de los bajos ingresos y escasez de recursos/activos pero también, por las escasas oportunidades de trabajo en las ciudades y/o en el sector más formal de la economía²⁵. O sea que la economía campesina, actuaría como una “esponja” que absorbe trabajo en tiempos de escasez de empleo, y los costos de un escenario restrictivo en cuanto a la oferta de empleo, pero se trata aquí de una situación que no podría perdurar en el tiempo, el incremento del trabajo precario y la pobreza es la otra cara de la moneda.

Otra tendencia interesante es el incremento de la participación femenina en el mercado laboral: del 41% al 50% en el periodo de 5 años (1999-2004), o sea que de cada 100 mujeres en edad de trabajar la mitad participa del mercado laboral ya sea ocupada en alguna actividad o buscando empleo. La tasa de participación femenina es ligeramente inferior en el campo con relación a la ciudad (47% y 53% respectivamente) y esto es también producto de esfuerzos por captar estadísticamente la participación de las mujeres en el contexto de la economía rural familiar, orientada tanto al consumo como a la venta de excedentes, por lo que las actividades domésticas y productivas están estrechamente relacionadas.

Esta tendencia creciente a la participación de las mujeres en el mercado laboral guarda relación no sólo con factores económicos (crisis económica,

caída de los ingresos familiares) sino también a factores sociales (desarrollo personal, mayor nivel de instrucción, menor número de hijos, postergación del matrimonio), procesos que involucran en mayor medida a mujeres urbanas con mejor acceso a servicios. Como se verá, en el contexto rural la precariedad de las condiciones de trabajo afecta en mayor medida a las mujeres y genera incertidumbre entre los jóvenes.

4.2.3 Ocupación Laboral por sectores económicos, ramas de actividad y por tipos de ocupación

En Paraguay, el sector primario de la economía -que comprende agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca- sigue siendo importante, en comparación a otros países de la región, generando el 27% del Producto Interno Bruto (PIB) y ocupación para 1/3 de la población (33%). Al comparar las estadísticas de los últimos 5 años, el aporte del sector se mantiene estable y, en parte, esto se explica por la caída sostenida, desde el año 2000, del sector servicios básicos (electricidad, agua y transporte), así como, un comportamiento irregular del sector de producción de bienes (minería, industria, y en especial construcción). No obstante, el sector primario y en particular el agropecuario se ha visto afectado por variaciones climáticas cada vez más frecuentes, como la sequía del 2002 y la del 2004, que afectó el crecimiento del PIB Agrícola y los rendimientos del trabajo.

Por otra parte, el sector terciario o de servicios -que incluye servicios públicos básicos, comercio y finanzas-, sigue predominando, ocupa al 51% de la fuerza laboral, mientras que en tercer lugar, el sector manufacturas y construcción ocupa al 16% restante. En el ámbito rural, el peso del sector terciario (servicios, transporte, finanzas, etc.) como oferente de trabajo es mucho menor (23%), mientras que la actividad primaria como fuente de ocupación es obviamente más elevada (67%) (EPH 2004).

En términos de género, en el sector rural los varones que declaran trabajar se concentran en el sector primario (73%), mientras que las mujeres se distribuyen entre el sector primario (55%) y el sector terciario (35% en comparación a 16% en el caso de los varones). Esto indica la concentración

de la ocupación en actividades primarias, mayormente en la agricultura, que no requieren de mucha calificación, la segmentación del mercado de trabajo, y las escasas externalidades o integración entre sectores económicos, o sea las escasas alternativas de ocupación no agrícola en el sector rural.

Estas tendencias se verifican en términos de categorías de ocupación, dónde se constata que casi 4 de 10 personas son trabajadores por cuenta propia en el ámbito nacional, mientras que en el sector rural los cuentapropistas son 6 de cada 10. En el sector rural, los cuentapropistas son mayoría (51%), le siguen en importancia los trabajadores familiares no remunerados (22%) y, en tercer lugar los obreros privados (16%), que en el campo también incluyen a jornaleros y trabajadores agrícolas.²⁶

Al desagregar estas cifras según el sexo, se observa que las mujeres rurales tienen una participación más elevada que los varones en el caso de cuentapropistas (60% vs. 46%) y de empleados públicos (3.3 vs. 1.5), mientras que en la categoría de “familiar no remunerado” hay una mayor proporción de varones con relación a las mujeres (24% y 18% respectivamente). Hay que suponer que las mujeres jóvenes migran en mayor medida en búsqueda de un primer empleo, por lo general trabajo doméstico; así también en el caso de obrero privado predominan los varones (22% contra 5% a nivel mujeres), lo que indica que los varones son más proclives a “changar” o contratarse fuera del predio o finca familiar.

4.2.4 Salario mínimo de baja cobertura e ingresos comprimidos

El alcance del salario mínimo es un indicador de precariedad y segmentación del mercado laboral, también de violación a la ley que supuestamente lo ampara. En el 2003, el 87% de los trabajadores por cuenta propia, el 48% de los empleados privados y cerca del 50% de los empleados públicos, incluyendo a obreros, ganaban menos del salario mínimo vigente (Gs. 972.413). Entre 1999 y el 2003 el salario mínimo aumentó 11% en términos reales, pero como 3 de cada 4 ocupados ganan menos que el salario mínimo vigente, el efecto del aumento fue mínimo.

Otra tendencia preocupante, que acompaña el persistente estancamiento económico de Paraguay, es la disminución de los ingresos de la población ocupada, del 11% en el quinquenio 1999-2003. Esta disminución se distribuye de la siguiente manera: empleados públicos (-18%), obreros públicos (-21%), empleados privados (-11%) y obreros del sector privado (-16%). Los únicos que mantuvieron sus niveles de ingreso, además de los patrones y empleadores (+1.7), son los trabajadores por cuenta propia (+1.9), lo que se explica entre otras por que el nivel promedio de ingresos mensuales en este sector (Gs. 567.512) es de por sí muy inferior al de otras categorías como son: empleados públicos (Gs. 1.418.234), obreros públicos (Gs. 1.011.890) y obreros privados (Gs. 731.791).²⁷

En el contexto rural, de acuerdo a la última Encuesta Agropecuaria del MAG del 2001/2, el 80% de las unidades censadas registran ventas de productos agropecuarios; es de suponer que las otras unidades realizan actividades exclusivamente de subsistencia o extraprediales, no agrícola. Ahora bien, de las unidades que comercializan, el 76% o 199.531 unidades agropecuarias vendieron menos de Gs. 2.500.000, de los cuales el 42% menos de Gs. 1.000.000, se entiende ventas anuales; en esta categoría de unidades que poco venden, el 90% tienen menos de 20 hectáreas. O sea que, en época de crisis y de crecimiento incierto, el dinero es un bien escaso en el contexto de la agricultura familiar campesina.

Así también, en el periodo 1999-2003, la creación de empleos ha sido insuficiente para absorber el contingente de nuevos trabajadores o mano de obra que se ha incorporado al mercado laboral, lo que se refleja en el incremento del número de desempleados en dicho periodo. Y aquí tenemos nuevamente que el sector que más empleos ha generado en el periodo de referencia es el de Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca (141.008 o el 44% del total), seguido de Comercio, restaurantes y hoteles (105.939 o el 33%) y el de Servicios comunales, sociales y personales (72.583 o el 23%). Por su parte, los sectores de la construcción e industrias manufactureras perdieron en total más de 12.000 puestos de trabajo.²⁸ (Llamosas y González, 2005).

Es más bien el sector informal (trabajo por cuenta propia, micro y pequeñas empresas) el que pudo enfrentar mejor el errático comportamiento de la

²⁷Llamosas, Oscar y Roberto González. 2005. El Mercado Laboral en Paraguay 1999-2003. DGEEC/OIT.

²⁸Llamosas, Oscar y Roberto González. 2005. El Mercado Laboral en Paraguay 1999-2003. DGEEC/OIT.

economía, aunque a un costo elevado -baja remuneración, baja productividad, reducida o nula cobertura en salud- y, por lo tanto, con dificultades de sostenerse en el tiempo.

4.2.5 Del desempleo abierto y oculto

El desempleo es producto del comportamiento del aparato productivo, de los niveles de inversión y oferta laboral, de la calificación de la fuerza de trabajo, entre otros factores. Está asociado a la escasez de medios de producción, la tierra en el contexto rural, pero también la falta de oportunidades laborales en otros sectores de la economía, tanto en el ámbito rural como urbano.

Según la DGEEC, las personas son desempleadas si ellas “no tienen trabajo, han buscado activamente trabajo en los siete días previos a la encuesta y están disponibles para trabajar”. Se excluye a las personas que trabajaron al menos una hora por cuenta propia como patrón en una empresa no agropecuaria, o al menos siete horas en la chacra o cuidando animales. Por otra parte, la tasa de desempleo “oculto” se calcula como el ratio entre los inactivos que quisieran trabajar dividido por la PEA (Llamosas y González, 2005).

Hay que considerar que los flujos migratorios y las ofertas de otros países pueden incidir en el comportamiento de la tasa de desempleo, tanto abierto como oculto, pero no se disponen de datos oficiales sobre migraciones internacionales. En los últimos años, esta dimensión demográfica del comportamiento poblacional con relación al mercado laboral está cambiando rápidamente en su dinámica y características: migraciones definitivas pero también temporales, que involucran a personas con algún nivel de calificación, que inyectan recursos para actividades productivas a pesar de las fronteras, a través de remesas, que ahora se contabilizan.

En el 2004, el 7,3% de la fuerza de trabajo o PEA se encuentra desempleada; este desempleo abierto es más bien un fenómeno urbano, se concentra en el área metropolitana y pueblos del interior (78%), y afecta en mayor medida a los jóvenes de ambos sexos, entre 15 y 24 años. De las 201.847 personas desocupadas/desempleadas en el 2004, 1 de cada 4 era

desempleados por primera vez; el resto entra en la categoría de desempleados reincidentes. Esta tendencia se mantiene elevada hasta bien avanzada la juventud, ya que en el tramo 25-29 años, 8 de cada 100 personas registran desempleo abierto.

La tasa de desempleo abierta es menor en el contexto rural, 3,7% en comparación al 10% en el urbano, lo que representa unos 44.276 desempleados en el sector rural. No obstante, en cifras absolutas la cantidad de desempleados rurales tiende a aumentar, y además pueden existir subregistros ya que en el periodo de aplicación de la Encuesta de Hogares la actividad agrícola era importante.

Por otro lado está el desempleo “oculto”, categoría que según la DGEEC incluye a “aquellas personas en edad de trabajar que no tienen empleo, y que no realizaron gestiones para conseguirlo porque están desalentadas, pero que estarían dispuestos a trabajar si tuvieran alguna oferta de empleo”. Este grupo es parte de la población económicamente inactiva y tiende a reducirse con los años, incluyendo en el 2004 a 112.297 personas o un 4% de la PEA, de los cuales 58.136 personas en el área rural (52%). En este caso, la tasa de desempleo rural es ligeramente superior al urbano, 4,7% y 3,3% respectivamente, y el grupo más afectado es el de las mujeres rurales donde la tasa se eleva al 9,3%, mientras que en el caso de los varones sólo llega al 2,0%. O sea, son las mujeres rurales, que se declaran inactivas, las más desmotivadas en lo que hace a la búsqueda de trabajo fuera del predio familiar.

Combinando ambos desempleos, el abierto y el encubierto, en el 2004 la tasa de desempleo total es de 10,9% a nivel del país, 8,2% en el ámbito rural pero se eleva al 14,9% entre las mujeres rurales. Esta tasa es ahora similar al promedio de América Latina (10,7% en el 2003) y si bien es imposible visualizar una situación de pleno empleo, hay que mencionar que esta tasa se redujo en el periodo comprendido entre 1999-2004, en 6.8 puntos porcentuales en el ámbito rural y en casi 4 en el ámbito urbano, lo que se interpreta como otro indicador de una mayor capacidad del sector rural de ajustarse a las crisis de reactivación y absorber el desempleo.

4.2.6 El fenómeno de la subocupación en el ámbito rural

El fenómeno de la subocupación también pone en evidencia la imposibilidad de ejercer plenamente el derecho al trabajo digno, adecuadamente valorado, el que le otorga sentido a la vida. Si se compara con el desempleo, en Paraguay el subempleo o subocupación es un fenómeno más abarcativo y persistente, que se incrementa en el último quinquenio de 17.6% a 24,2%, situación que afecta a 667.735 personas, siendo más frecuente en el contexto urbano en comparación al rural (28% vs. 21%). Según la DGEEC, se incluyen aquí dos categorías: subocupado visible es “toda persona que trabaja menos de 30 horas por semana queriendo y pudiendo trabajar más tiempo”; mientras que un subocupado invisible es “toda persona que trabaja más de 30 horas por semana por un ingreso inferior al mínimo legal establecido en el periodo de referencia”.

En el contexto rural, la subocupación invisible está más presente que la visible, en total se registran 244.634 personas subocupadas y, son las mujeres (24%) las que se ven más afectadas que los varones (19%) por la subocupación total, mientras que el subempleo visible las afecta en mayor medida²⁹. Lo último estaría indicando el manifiesto interés de las mujeres rurales en trabajar más tiempo y en particular, superar la barrera de los magros y/o esporádicos ingresos o simplemente, el deseo de que el trabajo rinda más.

La subocupación refleja la precariedad de la situación laboral, el bajo rendimiento del factor trabajo y suele ser considerado como un indicador de las dificultades para transitar desde el empleo “informal” al “formal”. En realidad, el subempleo es sinónimo de subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada, incluyendo el que es causado por un sistema económico deficiente e inequitativo o excluyente (por ejemplo, en términos de distribución de activos, asignación de incentivos e igualdad de oportunidades, etc.).

La subocupación también puede estar subregistrada ya que el periodo de la aplicación de la muestra de la Encuesta de Hogares, de agosto a diciembre en el 2004, coincide con el periodo de siembra de importantes cultivos como la soja y el algodón, por lo que las cifras no llegan a captar

la estacionalidad del trabajo, más aún en el caso de actividades agrícolas. De todo modo, las tasas son elevadas y esto se verifica al distribuir a la población subocupada de acuerdo a la rama de actividad a la que pertenece: Servicios comunales (36%), Comercio, Restaurantes y Hoteles (20.5%), y en tercer lugar Agricultura (17%), seguido de Industrias Manufactureras (13%).

En términos tendenciales, en el periodo 1999-2003, el nivel de subempleo en la agricultura se reduce 5 puntos porcentuales, mientras que el del comercio se incrementa en igual medida; el nivel de subempleo en los servicios comunales y en el sector manufacturero se mantiene estable.³⁰

En síntesis, el 35% la población económicamente activa se enfrenta con algún problema de empleo, ya sea desempleo (abierto u oculto) o subempleo (visible e invisible). Esta precariedad laboral es más frecuente en las áreas urbanas (40%) que en las áreas rurales (29%), o sea afecta a casi 635 mil personas en áreas urbanas y a casi 350 mil personas en áreas rurales. En términos de género, mientras el 43% de las mujeres tiene algún problema de empleo, sólo el 30% de los varones se encuentran en la misma situación. Así también, los jóvenes en general se ven afectados en mayor medida que los adultos, y eso en una sociedad donde el 64% de la población tiene menos de 30 años de edad.

4.2.7 Precariedad Laboral y Pobreza en el contexto rural

La pobreza guarda estrecha relación con factores estructurales, de inequitativa distribución de recursos y oportunidades, y se recrea en el marco de una economía estancada, que no logra re-encauzar su rumbo. La mayoría de estudios recientes sostienen que la recesión económica afecta en mayor medida a los pequeños productores, a las familias con menos recursos y a campesinos sin tierra, lo que nutre corrientes migratorias hacia las ciudades, que ejercen presión sobre mercados urbanos laborales ya saturados.³¹

Hay que tener en cuenta que de acuerdo a los últimos datos estadísticos esta migración campo/ciudad tiende a disminuir o al menos no ha sido dramática en los últimos años; o sea que, la migración más frecuente ahora

³⁰ (ver Cuadro B-12, Llamosas y González, 2005).

³¹ Nagel, Beverly. 2004. Los Movimientos Campesinos frente a la Situación Agraria (resumen). Mimeo. Asunción.

sería la intraurbana, o la que se da en el ámbito de y entre pueblos y ciudades, lo que también se explicaría por el incremento de la informalidad y precariedad laboral en el ámbito urbano.

Por otro lado, la heterogeneidad de situaciones no permite asociar simplemente minifundistas y pobreza extrema, ya que aquí también la actividad está regida por el ciclo de vida y las oportunidades del entorno. Los minifundistas pueden ser tanto jóvenes, en muchos casos subempleados por escasez de tierra o mercado, como también ocupados en actividades diversas, tanto dentro como fuera de la finca. Así también, un sector creciente de minifundios puede estar vinculado, por ejemplo, a una producción hortícola intensiva en la periferia de pueblos y Área Metropolitana, fenómeno que aún es poco estudiado pero que explicaría la evidencia de mejores niveles de ingresos entre minifundios en comparación a la que se obtiene en unidades de 5 a 20 hectáreas.³²

Así también, en el contexto rural, el fenómeno migratorio que acompaña la persistencia de la pobreza no significa forzosamente “descampesinización” o disminución del número de unidades de producción campesina, como algunos quisieran o pronostican. Son por lo general aquellos trabajadores familiares no remunerados, jóvenes de ambos sexos, los que la nutren, y esto en parte es así, porque las tasas de natalidad así como el tamaño de la familia son mucho mayores en el contexto rural campesino.

Cuando en el ámbito familiar los recursos escasean y las condiciones laborales no son óptimas, hay mano de obra excedente que la economía campesina expulsa o reacomoda a través del acceso a un nuevo lote o el empleo y autoempleo en la ciudad, pueblos y periferias, buscando con ello también un mayor equilibrio entre producción/consumo entre otros.

4.2.8 Trabajo Informal y Economía Campesina

Según la OIT, el sector informal está conformado por “un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo (en los casos en que

³²Brunstein, José, “Cambios Recientes en los Patrones de ocupación rural y agropecuaria en el Paraguay”, en Borda, Dionisio y Fernando Masi (Editores). 2003. El Trabajo Precario. Mercado Laboral en América Latina y Paraguay. CADEP, Asunción.

existan) se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales”.³³

De lo anterior se deduce que el trabajo informal se confunde, en términos estadísticos, con el de cuentapropistas y trabajadores familiares no remunerados, tanto urbanos como rurales; a su vez, se incluye en la categoría de micro y pequeñas empresas.

El trabajo informal tiende ahora a ser equiparado con “producción en pequeña escala y organización rudimentaria”. No puede ser confundido con trabajo ilegal así como tampoco es siempre sinónimo de subempleo, previamente definido como “capacidad productiva subutilizada”. O sea que, si bien la mayoría de los subocupados trabajan en el sector informal, no todos los informales se declaran subocupados.

Los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados comprenden al 73% de los ocupados rurales, unas 831.812 personas; proporción muy superior a la que se da en el contexto urbano, donde sólo el 37% se incluyen en estas categorías de ocupación, unas 520.985 personas.³⁴

A modo comparativo, la Encuesta Agropecuaria 2001/2 del MAG registra unas 270.500 familias en el rango de unidades productivas de menos de 20 hectáreas, lo que representa el 83% del total de productores rurales. Si en promedio cada familia cuenta con 3 o 4 ocupad@s, las cifras tienden a coincidir e indican los desafíos del presente, ya que es en este universo donde se concentran los problemas relacionados con el ejercicio de derechos varios (propiedad, trabajo, alimentación, igualdad de oportunidades, arraigo y desarrollo).

4.2.9 Mercados segmentados, fronteras agrícolas confrontadas

En tiempos de crisis del algodón, tradicional rubro de renta, las unidades productivas campesinas también reorientan sus esfuerzos y refuerzan sus estrategias de sobrevivencia diversificando sus cultivos. Por cierto que este esfuerzo tiene sus límites, más aún sin políticas activas y más efectivas que se traduzcan en apoyos adecuados y sustanciales, de manera a revertir las disfuncionalidades del presente.

³³OIT, 2000, citado en Llamosas y González, 2005, p. 28.

³⁴EPH, 2004.

La desmesurada expansión de la soja en los últimos años responde a la suba de precios internacionales y al incremento de rendimientos debido a innovaciones tecnológicas (paquete transgénico), lo que a su vez produce una fuerte presión sobre el valor de la tierra, que trepa a los US\$ 2.000 de acuerdo a registros recientes³⁵. Esto significa que la expansión del cultivo de la soja no sólo se da a expensas de los bosques y últimamente también incorpora pasturas, sino a través de la compra de lotes (o “derecheras”), y hasta el alquiler de tierras en asentamientos campesinos. O sea que, luego de convivir/avanzar en paralelo por décadas, las fronteras de la expansión empresarial y campesina se topan actualmente en condiciones bastante problemáticas, dando lugar a conflictos agrarios y entre modos de producir, en departamentos donde se concentran las familias campesinas (Itapúa pero también Caaguazú, San Pedro).

El futuro se presenta incierto y todo hace suponer que se profundizarán las desigualdades, de continuar una política de crecimiento agroexportador sin medir consecuencias, en el afán por asegurar divisas vía mercados de exportación para la soja y la carne. En ambos casos, se trata de actividades intensivas en capital, de mediana y gran escala, que no generan mayor empleo (Soja/Trigo/Girasol y Ganado) y que han sido subsidiadas y promovidas o protegidas por el Estado y las políticas públicas por décadas. Es hora de revertir esta situación, de superar el doble discurso, de focalizar.

El notable crecimiento de la soja en combinación con trigo/maíz/girasol, cultivos mecanizados desarrollados por la agricultura empresarial, ha opacado en los últimos años el esfuerzo de los campesinos por reasignar activos y diversificar opciones productivas ³⁶. En el periodo 2000-2004, el algodón recupera en parte su dinamismo, sin llegar a niveles de años previos a la aparición del picudo, cuando además los precios eran más favorables y los costos de producción menores. En el periodo de referencia, la superficie cultivada en algodón se incrementa en 125 mil hectáreas, llegando a 320.000 hectáreas en el 2004, mientras que la soja incorpora 694 mil hectáreas, 396 mil hectáreas en el último ciclo, alcanzando un record de 1.870.000 hectáreas en el último año -lo que equivaldría a 1/3 de las tierras con potencial agrícola en la región Oriental, según datos de un estudio aún no publicado basado en mapas de usos de suelo elaborados por la GTZ (Cooperación Alemana) para ilustrar el avance de la deforestación en el país.

³⁵CDE 2003, citado en Palau y Kretschmer, 2004.

³⁶Ver Anexo II, evolución de principales cultivos

Como producto de la crisis del algodón, cultivos dónde la presencia campesina es significativa, que tuvieron crecimiento negativo a principios de los noventas, se reactivan en los últimos años y, si bien el ritmo de crecimiento es aquí menor, lo destacable del caso es que mejoran los rendimientos, aunque los mismos aún se sitúan por debajo de los promedios regionales, con excepción de la mandioca, el poroto y el sésamo, cuyos rendimientos se equiparan o superan los promedios registrados en el ámbito de América del Sur.³⁷

Así el maíz y la mandioca, en los últimos 5 años, incorporan cada cual más de 100.000 hectáreas de cultivo, tendencia nada despreciable si se considera las dificultades en el acceso al crédito y asesoría técnica por parte de las unidades productivas campesinas, más aún en el caso de rubros destinados al consumo y/o mercado interno. Además de los rubros tradicionales, en los últimos años y con incentivos mínimos, los campesinos también incursionan en nuevos rubros, como el sésamo, tartago, ka'a hee, así como la agricultura orgánica, la esponja vegetal, etc., absorbiendo gran parte de los riesgos producto de mercados inestables y poco estructurados o sesgados.

Pero la intensificación del esfuerzo en la propia chacra no garantiza *per se* mejores términos de intercambio. Por ejemplo, en el caso del cultivo “estrella”, la mandioca, debido a una mayor demanda local y también del Brasil, la ampliación del tubérculo -que en el 2002 era cultivado por 243.838 familias campesinas (86% del total de los mandioceros) en 183.408 hectáreas (78% de la superficie)-, se acompaña de transacciones costosas y riesgosas, dónde los márgenes de ganancia van a parar a manos de transportistas e intermediarios varios.

De poco servirán nuevas instalaciones como el DAMA, en la Central de Abastos de Asunción, si la organización, gestión y contactos no son asumidos por los mismos productores y en su propio interés. En un país dónde las distancias son menores, aunque el transporte caro y ruinoso en caminos de terracerías rurales, esto sería posible si los campesinos dependieran menos de lo que pueda ofrecerse o caer desde arriba, y se organizaran mejor desde abajo para incursionar en mercados diversos y cada vez más exigentes.

³⁷Ver Anexo II

4.2.10 Trabajo informal, trabajo precario y la apuesta por las MIPYMES

El carácter de la informalidad en Paraguay se encuentra fuertemente asociada a la situación de precariedad laboral³⁸; sólo que hasta el presente, los estudios relacionados al tema y los programas de apoyo al sector tienden a priorizar, en su abordaje el trabajo informal urbano, en su modalidad MIPYMES o micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, el universo del trabajo precario es muy diverso, por lo tanto, las lógicas de sobrevivencia y/o acumulación requieren de estudios más acotados para una mejor comprensión de las dinámicas del mercado laboral en economías pequeñas y dependientes, diferenciando entre rural/urbano y profundizando en el análisis de sus posibles imbricaciones. Y esto también es necesario porque, en términos operativos y de asesoría, las unidades productivas campesinas y los emprendimientos generadores de ingresos en este contexto familiar/comunitario rural pueden presentar requerimientos y desafíos distintos en comparación a las MIPYMES urbanas.

A nivel país, como ya se mencionara, los sectores ocupacionales que se pueden considerar “informales” no sólo predominan sino que también tienden a crecer. El fenómeno es relevado en estudios sobre el empleo que, al analizar el periodo 1999-2003, observan “una tendencia decreciente de las categorías consideradas como más formales, a excepción de los empleados públicos, cuyos porcentajes de absorción de la población ocupada se mantuvieron relativamente estables durante el periodo de análisis. Aparentemente, esta disminución en la capacidad de absorción, tanto del sector público como privado, hizo que el incremento de la oferta laboral vaya a parar a actividades menos formales...”.³⁹

En otro estudio, también reciente, se llega a la conclusión que en Paraguay, a diferencia de otros países, el empleo en el sector informal en los 90s no responde a una expulsión importante de funcionarios públicos de sus cargos o a una tecnologización creciente del sistema fabril; tampoco parece responder a una estrategia de reducir costos en el sector formal vía, por ejemplo, la subcontratación, ni se trataría de una mano de obra calificada que decide retirarse del empleo en el sector formal, en respuesta a las oportunidades que se crean en el sector informal, de acumular mayores ingresos con autoempleos.⁴⁰

³⁸CADEF, 2003

³⁹OIT, 2005

⁴⁰Masi, 2003.

O sea que, la precariedad laboral, tal y como se viene dando desde la década pasada -cuando surge la preocupación por desarrollar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y luego a las microempresas que resultaron ser mayoría-, es más bien el resultado de una economía en recesión, o sea, una economía sin capacidad de absorber una oferta creciente de empleo, sobre todo no calificada.

Según el primer Censo Industrial 2002, el 75,5% de las empresas del país son microempresas (de las cuales 63% unipersonales), 18,5% son PYMES y el 6% son grandes; sin embargo, no existe consenso sobre criterios para diferenciar a las micro de las pequeñas empresas, cuando es de suponer que ambas presentan riesgos y desafíos similares. También este Censo permitió detectar que las MIPYMES contribuyen con el 65% del valor agregado total, emplean el 80% del personal ocupado y representan el 94% del total de empresas (DGEEC, 2002).

Una revisión del criterio diferenciador (número de empleados) en el sector industrial, no produce grandes variaciones, sólo confirma la abrumadora mayoría de microempresas (79%, de 1 a 6 empleados), en comparación a las pequeñas (13%, de 7 a 19 trabajadores), medianas (6%, de 20 a 99 trabajadores), y sólo un 2% con más de 100 trabajadores (UH, Ricardo Rodríguez, *Combatir la Pobreza con Microcréditos*, 18/Nov/2004).

Sin embargo, a pesar de que las MIPYMES generan trabajo precario o empleos de baja calidad –bajos ingresos, desprotección social e inestabilidad laboral-, el sector informal urbano sería el más dinámico en la generación de empleo, y los programas de crédito existentes tienen aquí su impacto si se tiene en cuenta que el 83% de los microempresarios registrados por el Censo Industrial 2002 financian sus negocios recurriendo al préstamo, de asociaciones (40%), financieras (26%), cooperativas (16), usureros y otros (17%) y bancos (1%) (DGEEC, 2002).

Desde la década del 90, las apuestas de reconversión productiva y/o la necesidad de contención de eventuales ajustes apuntan a este sector. Las MIPYMES adquieren importancia ya sea por su potencial de combatir la pobreza con microcréditos o, como potenciales socias de empresas mayores vía integración vertical del tipo llamado “clusters”, en teoría al menos. También se advierte el peligro de rápida saturación en actividades informales urbanas, lo que obliga a la cautela en materia de orientaciones e incentivos para el sector.

No obstante, cabe señalar que en el ámbito internacional existe ahora más experiencia de un tratamiento diferenciado para las pequeñas unidades productivas, y esto a partir del reconocimiento de que la productividad media del trabajo es menor en ellas, debido en parte a problemas de escala productiva. Aunque también se presentan otras ventajas, al menos en contextos donde predomina la mano de obra poco calificada: una menor inversión requerida por empleo generado, si se aplican y perfeccionan tecnologías intensivas en trabajo.

4.3 Acciones del Estado: Análisis de Programas, Políticas Públicas en Base a los Estándares del PÍDESC

4.3.1 A falta de Política de Empleo, programas dispersos y de diversa índole

El Estado Paraguayo no cuenta con una política de empleo que priorice y cree las condiciones para atacar los problemas de fondo de aquellos sectores que agrupan mayor fuerza de trabajo y que además han sido dinámicos en la generación de empleo en años recientes: la agricultura familiar campesina y el sector informal urbano. En la última campaña presidencial (2003) el tema empleo fue escamoteado, sin embargo, actualmente la principal queja ciudadana tiene que ver con la falta de empleo y la seguridad, al menos eso es lo que surge de periódicos sondeos que se efectúan para palpar el nivel de satisfacción con acciones de gobierno y el grado de malestar ciudadano.

Existe un buen número de Ministerios e instituciones públicas que tienen responsabilidad en el tema, pero no hay una visión estratégica ni de conjunto sobre la problemática laboral, por lo que tampoco mucha coordinación. Con relación al derecho al trabajo rural, las instituciones que tienen o podrían tener algún papel importante en su realización son además del Ministerio de Agricultura y Ganadería o Sistema MAG, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), la Banca Pública, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y Pro Paraguay. Desde la década pasada, la gran mayoría ha implementado programas y proyectos diversos con apoyo de la banca multilateral y cooperación internacional. Un listado no exhaustivo pero sí ilustrativo de las intenciones y recursos invertidos se enumeran a continuación.

- Plan Nacional de Reactivación de la Agricultura Familiar Año Agrícola 2003/4, orientado al rescate del Algodón. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Plan de Desarrollo Agrario y Rural 2004-2008, orientado a reactivar la agricultura familiar como fuerte componente de la recuperación económica y la reducción de la pobreza de las familias del área rural. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- Plan de Desarrollo Económico con Equidad, Ministerio de Hacienda Gobierno Nacional, Noviembre 2004.

Programas con Financiamiento Externo:

- Desarrollo de Fincas Algodoneras PRODESAL 1998-2005, MAG BID, US\$ 25.650.000. Remanente a ser utilizado en el año en curso.
- Tecnificación y Diversificación para Pequeños Productores, MAG BID, US\$ 10.000.000, con retrasos de ejecución.
- Fondo de Desarrollo Campesino 1997-2005, FDC/FIDA/PNUD, US\$ 4.250.849. Sin información actualizada.
- Proyecto de Fortalecimiento del Sector Agrícola II/Plan Maestro de Desarrollo 1998-2005, extendido hasta el 2009, MAG/Banco del Japón para Cooperación Internacional (JBIC en inglés), US\$ 131,6 millones, ejecutado a septiembre 2004: 21%.
- Proyecto de Administración de los Recursos Naturales en Alto Paraná e Itapúa, MAG/Banco Mundial, US\$ 50 millones y el Proyecto Piloto de Inversiones Rurales Comunitarias (MAG/DINCAP), introducido como enmienda del anterior por US\$ 7.3 millones. 1995-2002, reprogramado al 2005. Próximo a concluir.

Cooperación Técnica. Proyectos en ejecución:

- Proyecto de Desarrollo Rural Regional en Caazapá (MAG Gobernación Caazapá/GTZ). US\$ 2.433.750
- Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Medio Ambiente PMRN I y II (MAG/GTZ/KFW), Euros 7,6 millones y posible ampliación de Euros 9,1 millones para una segunda fase.
- Centro Tecnológico Agropecuario en Paraguay, (MAG/JICA), US\$ 8.979.000
- Mejoramiento de la Administración de Pequeñas Fincas Lecheras (MAG/JICA), US\$ 1.637.000

- Apoyo a la Modernización del Crédito Agrícola de Habilitación 2000 2005, CAH/PNUD, US\$ 848.765
- Programa de Diversificación de la Agricultura Familiar DAF 2004-5, US\$ 451.700

Para una descripción de las iniciativas MIPYMES ver Borda (2003), listamos aquí las más importantes por incidir e involucrar real o potencialmente al sector rural:

Préstamos:

- Programa Global de Crédito para las Microempresas II (PGC), BCP UTEP/BID. US\$ 20.000.000
- Fondo de Desarrollo Industrial, apoyo financiero a medianas y grandes empresas, posteriormente microempresas, MIC. El Fondo de Garantía no prosperó. Fortalecimiento Institucional 2003-5, MIC/PNUD US\$ 1.086.558.
- Programa de Formación y Capacitación Laboral 1994 MJT/BID PNUD, US\$ 20.745.000 y US\$ 3.503.000 no reembolsables del FOMIN.
- Programa de Desarrollo Empresarial para las PyMEs PR0100, Ministerio de Industria y Comercio MIC/BID, en sus inicios. US\$10.000.000

Cooperación Técnica:

- Centro de Apoyo a las Empresas (CEPAE/MIC) para el fortalecimiento de las MIPYMES (1995).
- Fortalecimiento Institucional de ProParaguay, MRE/BID/PNUD, US\$ 2,5 millones.

4.3.2 De las Omisiones e Impases en el ámbito de Políticas y Programas

El Estado falla por omisión y/o por inoperancia, y no se podrá argumentar que los recursos escasean, ya que los hubo y los hay (y otros vendrán, como los Fondos Estructurales del MERCOSUR, Umbral del Milenio, etc.) pero fueron malgastados, de ahí los magros resultados e impacto. Para los efectos de este informe haremos una breve reflexión sobre algunos

aspectos institucionales y programáticos que, además de los relacionados con el reparto de tierras, están incidiendo en el subempleo o en la baja rentabilidad de las actividades agrícolas en pequeña escala y, consecuentemente, en los bajos ingresos.

En el campo de la política de desarrollo rural o agrícola, la que guarda relación con la valorización del factor tierra y trabajo, gran parte de lo que hizo y hace el Estado es con el sustento de la cooperación internacional y como se advierte en los primeros relevamientos y monitoreos sobre el tema, la gestión en mayor o menor medida compartida deja mucho que desear ⁴¹. Por ejemplo, en la fase de identificación y diseño, se detectan problemas relacionados con: el sobredimensionamiento de los paquetes, diagnósticos institucionales ausentes o insuficientes y que tampoco son difundidos ni apropiados por los interesados; objetivos ambiciosos e irreales, que no siempre tienen en cuenta las condiciones e idiosincrasias locales -que también guardan relación con la mediterraneidad, un mal conocido ecosistema subtropical y el predominio de la pequeña escala.

En la etapa de implementación, la restringida capacidad de ejecución y la rigidez burocrática, también la falta o confusión de criterios explican las frecuentes extensiones del periodo de inicio y las demoras en la ejecución de los compromisos; así también, las irregularidades y conflictos de diversa índole hace que la gestión pública, y en particular la del MAG, sea bastante opaca, vista desde fuera.

La información sobre avances y resultados de gestión del Poder Ejecutivo y sus múltiples instituciones es un punto flojo, y si bien en el ámbito de los medios de prensa hay más denuncias sobre el malgasto público, por lo general éstas son *ex post*, lo que sirve para constatar fracasos más no para evitarlos o, en el mejor de los casos, intentar repararlos por el camino.

4.3.3 Problemas de Planificación y Gestión en el MAG

La dimensión política en los ejercicios de programación del MAG está siendo y ha sido bastante minimizada, en el mejor de los casos reducida a supuestos, en el diseño de los compromisos; de ahí también el doble discurso, cuando no la ideologización de intenciones y prácticas. En

⁴¹POJOAJU, 2004 y 2005

realidad, hace tiempo que se ha puesto en evidencia las debilidades institucionales en términos de clientelismo e ineficiencia, lo que incide en la conformación y coordinación de equipos técnicos, y en la apropiación de lógicas y propuestas, importadas por lo general, sin que se logre adecuarlas a las especificidades locales, y que al ser mal asumidas y gerenciadas, generan una dinámica de enredos que están para confundir al público. En muchos casos, hay evidencias de una premeditada voluntad de hacer mal las tareas para que todo quede en foja 0 nuevamente, y seguir en el control de la cosa pública, un negocio redituable para una clase política poco proclive a compartir poder (de gerenciamiento y de decidir), así como rendir cuentas.

En su versión inicial, el Programa de Modernización para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Forestal del MAG, el PROMODAF, fue formulado hace más de 10 años, generando reacciones diversas. Con el transcurso del tiempo y las reticencias en abordarlo y justificarlo públicamente, el paquete demasiado grande y comprometedor fue desagregado, de manera a ir procesándolo por partes.

Surgieron así nuevas entidades reformuladas como el Instituto Nacional del Cooperativismo (INCOOP) y se avanzó hacia una nueva institucionalidad en Sanidad Animal y Vegetal (SENACSA y SENA VE), requeridas por el sector privado en primer lugar. Pero quedó varada o pendiente de reformulación una materia crucial con varias aristas: investigación, validación/transferencia tecnológica y extensión agrícola, incluyendo capacitación y educación técnica. Se trata de áreas que deben ser asumidas por el Estado, ya que difícilmente el sector privado y el de las ONGs pueda cubrir por su propia cuenta el déficit existente, más aún cuando la administración pública falla en su operativa y cuando no se comparte una misma visión de los males y posibles soluciones.

Al parecer, en el MAG persiste la actitud de querer abarcarlo todo o de intentar patrocinar a todos por igual, y es así que el despliegue de su rol normativo, de ordenamiento y de promoción, entran en conflicto con el de ejecutor, y al final no hay avances sustanciales en ningún campo. Los procesos de redefiniciones y readecuaciones institucionales, necesarias por cierto, no son fáciles pero se han dilatado en extremo, generando incertidumbre y reacciones diversas que afectan la labor. De ahí que se vean enemigos dónde no forzosamente existan, al tiempo que se tratan de imponer intereses exclusivamente sectoriales y de defensa gremial.

El MAG tiene por función formular e implementar las políticas de desarrollo agropecuario (Ley No. 81/92) pero predomina en su accionar una concepción sectorial y no integral o sistémica, la cuestión de la agricultura familiar campesina sólo ha sido introducida en años recientes. Sin embargo, los mismos analistas institucionales admiten la falta de una visión integral de la agricultura familiar ⁴², o sea de la mayoría o de lo que debería ser su exclusivo público meta.

En este contexto, las propuestas del PROMODAF se han llevado a cabo parcialmente y aún no se ha logrado consensos sobre orientaciones estratégicas, más coherentes y consistentes o un marco de referencia para encarar los cambios que una pesada, rígida y centralizada estructura burocrática requiere. De ahí también, la persistencia de una escasa capacidad para planificar, programar y evaluar resultados y divisiones sectoriales que impiden, por ejemplo, integrar la investigación, capacitación y extensión agrícola, de manera sistémica, no es de extrañar entonces la limitada cobertura de servicios y el escaso impacto de programas y proyectos.

A la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) le compete la promoción de la producción familiar campesina, y para tales efectos cuenta con unos 300 técnicos de campo distribuidos en 17 supervisiones zonales y 143 agencias locales, que asisten a unos 35.000 productor@s. En los últimos años, el PRODESAL aportó otros 270 técnicos de Unidades Técnicas Tercerizadas (UTTs) en 25 distritos brindando asesoría técnica y orientación de mercado a unas 18.000 familias. Sin embargo, la DEAg gasta el 90% de su presupuesto en salarios y honorarios, pero no siempre se cuenta con recursos para insumos y movilidad, lo que restringe su capacidad de acción y la extensión tradicional por cultivo sigue en entredicho.

En el MAG, las debilidades institucionales se traducen en inercias e ineficiencia o sea, problemas de gerenciamiento que sólo ocasionalmente se evidencian, a través de misiones de inspección de donantes y prestamistas que dan cuenta de recursos no utilizados o subutilizados por años. Valga como ejemplo, el caso de Akarapu´a o Proyecto de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar (2000-2006), suspendido en el 2004 luego de una considerable demora en su rediseño y negociación, por decisión del ex Ministro Ibáñez. No se quiso dar luz verde a un proyecto de 13 millones de Euros, donación de la Unión Europea, que debía beneficiar a unas 14 mil familias en Caaguazú, departamento que para entonces contaba con un nuevo Gobernador de signo contrario al oficial.

⁴² FAO, 2003

Otro ejemplo reciente, en el 2004 Parlamentarios de Alemania advierten que Paraguay puede ser borrado de la lista de receptores de cooperación si no se agiliza la ejecución de proyectos, entre los que figura el Proyecto de Manejo Sostenible de Recursos Naturales⁴³ que, en el periodo 2000-2003, sólo había ejecutado el 2% de los fondos, también de donación, destinados a una población meta de originalmente 10 mil familias campesinas, con el propósito de introducir prácticas mejoradas de manejo de suelos y desarrollar esquemas de reforestación⁴⁴. En este caso, se recupera el tiempo perdido, ya que si en el 2003 sólo se hubiesen aprobado 106 planes para 1.507 productores en 2.881 hectáreas⁴⁵, para la campaña agrícola 2005-6 se anuncia la intención de asistir a 25 mil familias con un total de 40.000 hectáreas (sic), de manera a aplicar conceptos de siembra directa, conservación de suelos, uso de abonos verdes, cal agrícola y reforestación⁴⁶. A raíz de una última misión de la KFW (marzo 2006), que negocia la segunda etapa del proyecto, las cifras se sinceran: el PMRN ha logrado procesar 912 solicitudes de financiamiento de proyectos en 7 departamentos, lo que benefició a 8.600 familias en 8.500 hectáreas de manejo de suelos y 4.500 hectáreas de manejo forestal. En el 2006 se pretende ampliar la cobertura de manera a incluir unas 4.000 familias que se suman a las anteriores y abarcar unas 4.500 hectáreas adicionales.⁴⁷

A principios del 2006, en la página web del MAG⁴⁸ figuran 14 programas nacionales que estarían en actividad, llama la atención que ninguno guarde relación con productividad y manejo de suelos:

Algodón 2004/5-2008/9, Fomento y Comercialización del Maíz, Fomento de la Producción de Tártago, Sericultura, Fomento del Cultivo de Caña de Azúcar, Hortalizas y Frutas, Producción y Exportación del Sésamo, Fortalecimiento de la Investigación, Difusión y Desarrollo del Mercado de Ka'a Hee
Investigación, Difusión y Desarrollo de Nuevos Productos de la Mandioca, Desarrollo e Industrialización de la Leche, Fomento a la Producción de Aves, Fomento a la Producción de Cerdos, Desarrollo Acuícola

Es usual que el MAG no lleve a cabo o realice a cabalidad lo programado, la razón usualmente invocada es la de problemas con la contrapartida local de los recursos externos asignados a los proyectos. Así también, las indefiniciones de política, los intereses encontrados sobre el qué y cómo priorizar, el clientelismo político, la rotación de personal (incluyendo autoridades y directivos) y el mal gerenciamiento explican el constante desbalance entre programas/proyectos y recursos disponibles, tanto del erario público como de la cooperación internacional. Según la última memoria disponible en la página web, la del 2003, el MAG ejecutó el 61%

⁴³MAG / GTZ / KFW.

⁴⁴ABC, 7 /III /2004.

⁴⁵MAG, Memoria Anual, 2003.

⁴⁶ABC, 25/VI/2005.

⁴⁷UH, 16/III/2006.

⁴⁸www.mag.gov.py.

de lo presupuestado, de los cuales el 46% proviene de recursos de crédito público; sólo el rubro de prestaciones personales (honorarios y salarios) se ejecutó íntegramente, el más afectado en estos casos es el de inversión física o los programas de inversión (47%).

O sea que, planes y programas se ejecutan a medias y no contribuyen a una gestión por resultados, y hasta cambian de contenido o prioridad según las circunstancias. Cuando no se logra correspondencia entre objetivos, actividades y disponibilidades presupuestarias, el discurso se convierte en expresión de deseo. Un listado de ejecución presupuestaria de proyectos en el periodo 2000-2004 da una idea de la extensión del fenómeno.

MAG -Comparación de Ejecución Presupuestaria de Proyectos seleccionados (en porcentaje).

Proyectos	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio
PG-P14 MAG/DINCAP /JBIC*	2.2	0.3	24.0	8.0	11.0	8.7
Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras PRODESAL BID	41.0	29.0	74.0	76.0	30.0	50.0
Tecnificación de la Producción Campesina BID	0.0	3.0	20.0	17.0	4.0	8.3
Proyecto de Administración de Recursos Naturales PARN-Banco Mundial	34.0	33.0	58.0	60.0	73.0	51.6

* de la porción MAG.

Fuente: Informe SAPI/JBIC, octubre 2004, sobre la base de datos proporcionados por DGAF/MAG.

Para ilustrar el descontrol, se rescata el caso de las fincas escuelas (Fes). En su memoria anual del 2003, el MAG no menciona a las fincas escuelas, priorizadas en el componente llamado DINCAP del préstamo del Japón (PG-P14), por un total de US\$ 2.458.000, que tenía por meta originalmente (1998) implementar 750 fincas escuelas en 5 años, meta que fue ajustada en el 2000 a 166, en función a “la capacidad operativa e institucional del

MAG”, y nuevamente en el 2004 cuando la misma se reduce a 120. A Julio del 2004, sólo se había logrado instalar 20 fincas escuelas con distintos niveles de ejecución y una inversión estimada de sólo US\$ 3.500 por cada finca. El monto total presupuestado para las mismas era entonces de US\$ 78.535, de los cuales a agosto del 2004 se había ejecutado el 48% de lo previsto, y esto incluyendo el aporte de la Itaipú Binacional y el CAH. Posteriormente, en septiembre 2005, se contaba con 46 estudios de factibilidad aprobados y se esperaban habilitar 20 nuevas fincas escuelas para finales del año.

Sin embargo, en el Plan de Desarrollo Agrario y Rural 2004-2008, las fincas escuelas vuelven a desaparecer, sólo figura que el actual gobierno promoverá las “Escuelas Agropecuarias, que se convertirán en Centros Educativos para el adiestramiento y capacitación continua”, mientras que en un relevamiento echo por un consultor de la FAO en el 2003, se menciona que las nuevas autoridades del MAG promoverán la instalación y desarrollo de Centros Agrorurales, como instrumento de asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercado. O sea que, para comenzar, no hay acuerdo básico sobre el nombre o tipo de intervención.

Así también, un primer Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo, 2001/03, elaborado con apoyo del PNUD, incluía un Programa para la Agricultura Familiar, dicho Plan fue aprobado por Decreto No. 17.313/2002, pero impugnado en terreno por su énfasis en el rubro algodón. Por cierto que, aún en el caso de llegar a formularse estrategias factibles y razonables, no siempre se realiza una estimación de costos para los aspectos netamente productivos o sea las inversiones, tampoco se especifica por lo general fuentes de financiamiento y en la práctica, el MAG sigue realizando sus actividades habituales.

4.3.4 Del inconcluso proceso de reforma de la Banca Pública

La reforma de la banca pública también lleva unos 10 años de discusión y de revisión de diagnóstico y propuestas, con el sustento de recursos de la cooperación técnica pero también préstamos, desde el Sectorial de Inversiones del BID al Préstamo del Japón y el llamado Crédito Chino,

para llegar a soluciones a medias, bajo forma de procesos de reestructuración (creación de la Banca de Segundo Piso) y de capitalización o salvataje del Banco Nacional de Fomento (BNF) y del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), sin mayores cambios o requisitos.

Se trata a todas luces de un proceso que ha contado con más detractores que defensores, en parte porque no se lograron consensos básicos, el libreto se complicó en extremo, hubo influencias encontradas de la banca multilateral y bilateral proveedora de fondos y, al final de cuentas, se perdió por el camino la esencia de la intención de cambio. Este proceso, cuando se logra visualizar los cabos sueltos, pone en evidencia la incompetencia e irresponsabilidad en el manejo de una reforma crucial para la reactivación económica del país; la posibilidad de planificar un desarrollo más incluyente a futuro ha quedado nuevamente postergada.

Por ahora, la reforma de la banca pública es un proceso inconcluso ya que una banca de segundo piso sin una de primer piso rediseñada y reorientada, no asegura crédito accesible y en condiciones oportunas al sector campesino. Esta opción no logró imponerse, el sujeto que justificaba el intento de reforma ha quedado excluido, por ello también este es un tema espinoso, y un silencio cómplice por ahora se impone.

Por cierto que, el marco normativo disponible no fue el más propicio para destrabar los intereses creados en torno al tema. La Ley 861/2003 de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito, y la mentada Resolución No. 8/2003 de Clasificación de Riesgos del Banco Central del Paraguay no han contribuido a encontrar la fórmula adecuada para deslindar responsabilidades y asumir el giro adecuado: líneas de créditos en pequeña escala y a corto, mediano y largo plazo para la población rural mayoritaria y con potencial de generar o recrear empleo, los productores más pequeños y dispersos, excluidos del sistema bancario; los antecedentes de morosidad fueron también aquí una excusa.

El BNF no ha demostrado interés alguno en reconvertirse en un banco rural, apelando a la ley también puso en su momento reparos en atender a las MIPYMES y, hace tiempo que se desligó del sector de pequeños productores campesinos. Además, las predicciones de inminente quiebra

no se han verificado. Para contrariar pronósticos y diagnósticos, al menos lo que se hizo público a través de la prensa, es que en los últimos dos años sus resultados de gestión han mejorado, ha captado más ahorros del público incluido el Instituto de Previsión Social (IPS), ha reducido en parte su cartera morosa y ha generado utilidades o ganancias desde el 2004, luego de años de pérdidas.

A noviembre del 2005, según datos de la Superintendencia de Bancos del BCP, la tasa de morosidad del BNF sigue siendo elevada (41,02%) en comparación a financieras (5,58%) y bancos privados (3,85%). Si hay nuevamente utilidades, para qué reformarse es al parecer la opinión que se impone y que bien refleja la visión cortoplacista imperante. De todos modos, en materia agrícola la tendencia es cada vez más evidente, se apuesta a la agricultura mecanizada, y no hay interés en concentrarse en el disperso sector de pequeños productores agrícolas.

Para el CAH, que ha disminuido sostenidamente su clientela en los últimos años, 38.000 en el 2004 según declaraciones de prensa, la propuesta de reestructuración es una amenaza para unos 526 funcionarios, que no tienen interés ni condiciones de reciclarse, o ser reincorporados a un Instituto de Economía Solidaria, que según la última versión de la propuesta de ley se encargaría de la asistencia técnica y de la gestión de fondos de donaciones –actualmente realizado por la DINCAP/MAG-, para los que no estarían aún en condiciones de acceder al crédito. O sea que, se sigue en la perspectiva de la “habilitación” por etapas, vía dádivas cuyos resultados o efectos poco importan.

Por cierto que, de la Banca de la República a las Cajas Rurales, no hubo una propuesta consistente y coherente, y terminó por imponerse el criterio de mantener, contra viento y marea, al BNF como banca múltiple, de “desarrollo sin discriminaciones”, léase: al servicio de la vieja y siempre renovada clientela de políticos y operadores, comerciantes y empresarios del transporte o construcción, en menor medida arroceros y sojeros o lo que sea percibido como rentable a costa del erario público o de los ahorros de un público incauto o de lo que mañana serán otras fuentes de “plata dulce”.

En el 2005, se crea por Ley la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) o banca de segundo piso como producto de la fusión de varias instituciones y programas -Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Programa Global de Microcréditos (UEP/BCP)-, la misma entrará en funcionamiento este año y se espera que facilite recursos a mediano y largo plazo y servicios diversos a través de las IFIs (financieras, cooperativas, ventanillas de banca privada para líneas específicas, etc.).

La segunda etapa, que consistía en el tratamiento de la banca de primer piso quedó varada por decisión política, eso dicen. No prosperó la anunciada fusión del BNF/CAH, (el Fondo Ganadero (FG) obtuvo a último momento un periodo de gracia para formular su propia propuesta en un par de años), ni lo que fuera su última versión, la reconversión en un Banco Nacional de Fomento y Desarrollo (BNFD) por un lado, y un Instituto de Economía Solidaria por el otro; reingeniería que fue considerado y con cierta razón, “más de lo mismo”.

Lo extraño es que no saliera a la luz, en estos años de disquisiciones sobre la reforma de la banca pública, el rol que le cupo jugar en el proceso al Préstamo del Japón (el PG-P14), ya que se trata aquí de un buen ejemplo de mala gestión y del cómo también se utilizan los préstamos externos para trabar o dilatar procesos cuando no existen políticas de Estado definidas ni coordinación estratégica entre agencias externas y entre éstas e instituciones públicas; lo que es grave cuando se trata de más endeudamiento sin garantías de colocación y resultados, menos aún en la orientación deseada. Y aquí está la paradoja, mientras las cláusulas del acuerdo stand by del Fondo Monetario (FMI) incluían como requisito la reforma de la Banca Pública, la misma contaba entre otros con recursos de un voluminoso préstamo del Gobierno del Japón con los que, es de suponer, se pensaba redondear cifras y resistir embestidas.

4.3.5 El Préstamo PG-P14, un eslabón perdido

Del Informe de Asistencia Especial para la Implementación del Proyecto (SAPI en inglés) de Fortalecimiento del Sector Agrícola II (PG-P14) financiado por el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC), se extraen los hechos y datos que a continuación se sintetizan, ilustrando

el descontrol, oportunismo y cortoplacismo existente actualmente en el ámbito de política crediticia, lo que tiene sus repercusiones en la reactivación y reorientación agrícola que el país necesita.

Se trata de un voluminoso préstamo -que tiene como antecedente la elaboración del denominado Plan Maestro para el Programa Global a los Pequeños Agricultores de la Región Oriental del Paraguay (marzo 1997)-, que es firmado entre las partes días antes de concluir el mandato de Wasmosy (agosto 1998), aprobado con cuestionamientos por un nuevo Parlamento meses más tarde (diciembre 1998) y, que luego de un año inicia sus actividades (marzo 2000), lo que no es mucho si se tiene en cuenta lo que se interpuso en el camino: el marzo paraguayo y un cambio de mando inesperado.

Es de imaginar que se trataba de un plan estratégico para el MAG y el gobierno de Cubas (1998-1999), que fue en un primer momento jaqueado o afectado por la política, y luego por el mercado; pero ahí no acaba la cuestión. El mismo fue formulado como un Programa Global de Crédito, por un monto de US\$ 131,6 millones al sector agropecuario bajo un esquema de “two step loan” (préstamo en dos etapas) a ser canalizado a través del BNF, CAH y FDC para diferentes clientelas y que prometía créditos a mediano plazo (US\$ 107,3 millones o el 81% de los fondos). Por otro lado, el componente llamado DINCAP (Dirección Nacional de Capacitación y Proyectos del MAG) con sub-proyectos de fincas escuelas (FEs), mejoramiento de caminos rurales y suministro de agua potable, debía absorber el resto (US\$ 20,5 millones o el 16% del total), además de servicios de consultoría y contingencias (US\$ 3,8 millones o el 3% del total).

Meses antes de que concluyera el periodo de desembolsos inicialmente previsto para febrero 2005, se realiza una revisión del progreso del Proyecto que arroja, entre otros, los siguientes resultados. A septiembre del 2004, sólo se desembolsó el 21% del préstamo, con variaciones en el ámbito de componentes: CAH (33%), BNF (23,5%), FDC (0%), DINCAP/MAG (5%) y consultorías/manual de operaciones (77%). O sea que en el transcurso de su implementación, se trató de priorizar al CAH, el FDC se abstuvo de concursar por más fondos, la DINCAP no logró aportar los

fondos de contrapartida -5,8% del costo total del proyecto pero el equivalente al 27% del componente DINCAP-, que curiosamente debía asumirlos en su totalidad; tampoco se logró avanzar en la implementación de la estrategia de asesoría técnica, ésta vez bajo forma de fincas escuelas y contrataciones del MAG.

En lo que hace al componente DINCAP, se identificaron las siguientes áreas problemáticas: complejidad en el esquema de diseño del proyecto, excesiva demora en los procesos de licitación de obras y/o compra de equipamientos, así como las debilidades institucionales y la baja sustentabilidad de la asistencia técnica y financiera a los integrantes de los comités beneficiarios de las fincas escuelas.

Si bien, no es de extrañar que la asistencia técnica y financiera no lograran complementarse como previsto en torno a las fincas escuelas y en su área de influencia, esto debe ser atribuido a la excesiva burocracia y escasa voluntad de cambio, en cuanto a la ejecución del componente crédito. Además, llama la atención el escaso número de beneficiados y, en especial, los toques de montos establecidos en la línea PG-P14: US\$ 20.000 en el caso del CAH y de US\$ 150.000 a US\$ 250.000 en el caso del BNF. Un buen indicador de hacia dónde se dirigen las preferencias.

En el periodo 2001-2004, el CAH desembolsó créditos por valor de Gs. 53.937 millones a una modesta cifra total de 2.280 prestatarios (promedio Gs. 23,6 millones o aproximadamente US\$ 3.600 por prestatario). Y se apela a la condonación de 1999 para justificar la selección de nuevos clientes y la concentración de las actividades en Alto Paraná e Itapúa “zonas de mayor recuperación y de planes de producción” (sic), por lo que el informe concluye que se “ha privilegiado otro tipo de agricultura diferente a la AF”, léase la Agricultura Familiar Campesina fue discriminada. y, en buena medida, los préstamos se destinaron a medianos y grandes productores de soja. , y a medianos productores, superponiéndose así la actividad del CAH a la del BNF.

Por su parte, el BNF, a junio del 2004, había concedido préstamos a un selecto universo de 824 personas, pero no había reportado listado de beneficiarios trimestralmente, como lo exigía el manual de operaciones y

los mismos fueron desembolsados en una sola cuota, violando también lo estipulado. Los préstamos desembolsados en el periodo 2000-2003 ascendían a Gs. 64.883 millones, distribuidos de la siguiente manera: 75% para agricultura, 25% para la producción pecuaria y 0.2% para agroindustrias (sólo 3), cuando que la distribución prevista y acordada era del 50%, 35% y 15% respectivamente. El promedio de créditos otorgados es elevado, lo que explica también el riesgo inherente a las operaciones: Gs. 79,9 millones en el componente agrícola y Gs. 75,8 millones en el componente pecuario, y en el ciclo agrícola anterior a las elecciones presidenciales, los montos promedios otorgados llegan a un pico de Gs. 112,4 millones, puede que sea una mera coincidencia.

En alguna medida, el ambicioso y sobredimensionado préstamo PG-P14 logra concentrar (sin que trascienda a la opinión pública) los males de la gestión del crédito público. En ausencia de reformas operativas y ante la adopción de procedimientos de dudosa viabilidad, refuerza las asimetrías existentes entre prestarios y no contribuye a resolver los problemas de cobertura. Así pues, al menos en el periodo sobre el que se dispone de información, los procesos de aprobación continuaron siendo lentos, complicados y centralizados, lo que condujo a su vez a demoras en los desembolsos.

Tanto el BNF como el CAH, siguen arrastrando problemas de recuperación de préstamos, la participación de la cartera agropecuaria tiende a disminuir –mientras que la comercial se incrementa-, el crédito tiende a concentrarse en medianos productores, mientras que los pequeños son excluidos. Se suele atribuir los males, como el de alta morosidad, a la condonación y refinanciación de deudas en 1999, pero este proceso fue poco transparente y sirvió más bien como excusa para desligarse de la atención al sector campesino y blanquear la cartera agropecuaria.

En el 2004, el BNF interrumpe temporalmente los desembolsos, la razón invocada es la disminución de las tasas de interés activas en el mercado financiero nacional, lo que a criterio de los directivos del BNF afectó la “competitividad” de la línea PG – P14; sin embargo, las tasas de interés se incrementaron del 20% al 24%. Se desconocen los términos de la renegociación entre BNF/CAH/MH y la JBIC pero la información

disponible indica que el préstamo japonés resultó ser caro, no ha contribuido a mejorar la gestión crediticia, que sigue siendo lenta, complicada y centralizada, y los controles que eventualmente se ejercen sobre su accionar no trascienden ni tienen mayor efecto. Todo indica que en este caso se pretendió utilizar el crédito público como “salvataje” de la banca pública, lo que permitió mantener el *statu quo*, incluyendo la mala gestión de fondos.

A fines del 2004, cuando era evidente que el tratamiento de la reforma de la banca pública se dilataba ex profeso, un escueto comunicado de prensa informaba que la Contraloría General de la República había detectado, al cierre del 2003, saldos sin desembolsar a las sucursales del BNF y saldos en el ámbito de sucursales que no se desembolsaron a los prestatarios, por un valor total de Gs.11,7 mil millones, así también como otras irregularidades ⁴⁹. Al cruzar esta información con la que ahora se dispone del informe SAPI -que al cierre del 2003 indicaba un saldo sin desembolsar de Gs. 27,6 mil millones-, se detecta diferencias en los registros de saldos, lo que podría estar indicando un uso discrecional de fondos públicos, en este caso un préstamo externo, en periodo de elecciones presidenciales (mayo 2003).

4.3.6 Política y Programas para MIPYMES

Desde mediados de los 90s, al tiempo que se desdibujan las estrategias de desarrollo rural y reforma agraria integral, surgen programas para MIPYMES que se han venido desplegando progresivamente, aunque con dificultades en la adecuada identificación del sector y de los apoyos requeridos para su fortalecimiento. Mientras que en los programas sociales, de combate a la pobreza, el componente generación de ingresos es el que contrariamente a lo esperado no logra afianzarse y avanzar (i.e. PROPAIS I, Fondos de Inversión y actualmente PRODECO).

Muchos de los males que afectan o caracterizan a las MIPYMES también se dan en el caso de las iniciativas de proyectos productivos asociativos promovidos en años recientes, vía fondos de inversión social (Secretaría de Acción Social, SAS) o de inversión rural comunitaria (DINCAP/MAG/UTEP), que no han logrado la cobertura proyectada ni identificar las

⁴⁹UH, 19/Nov/2004

actividades y enfoques exitosos que puedan ser replicados y aquellos que ya no conviene promover, por problemas de escasa rentabilidad, técnicos, de escala, etc.. o sea, hay que analizar a fondo estas iniciativas para establecer cuales pueden ser sujetas a crédito y/o más promovidas en el contexto rural.

A diferencia de las iniciativas rurales, las iniciativas para MIPYMES son ambiciosas, se caracterizan por la intención de abordar distintos ámbitos de intervención, desde acceso a créditos, identificación de mercados externos, captación de inversionistas, hasta capacitación y asesoría técnica y, fortalecimiento institucional tanto para las instituciones públicas como privadas. Aquí al igual que en otros campos, la coordinación no ha sido fácil, la dispersión la regla, pero la presión de los interesados, y la disponibilidad de recursos permitió avanzar, sin descartar el ensayo y error.

4.3.7 Algunos casos de Iniciativas MIPYMES

El Programa Global de Crédito (PGC) para las Microempresas creado en 1994 es de los pocos catalogados como exitosos por los analistas económicos, y esto debido a la cobertura de su línea de crédito y la recuperación del mismo, como al desarrollo de las instituciones financieras intermedias, las IFIs o financieras, que ahora operan en este segmento del mercado. En el 2000, el PGC benefició a 38.183 microempresas, con un volumen de US\$ 33 millones y préstamos promedio de US\$ 865.

El Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) se inicia en 1994 con líneas de crédito para PYMES y a partir del 2000 incluye también servicios financieros para las microempresas, con resultados muy dispares. Es evidente en este caso que las indefiniciones de política y normas restrictivas en términos de garantías, han inclinado la balanza hacia las medianas y grandes empresas, en principio una clientela de menor riesgo y más accesible. Entre 1994-2002, en la línea PYMES se otorgaron 405 préstamos (de los cuales 101 para productos alimenticios) por valor de US\$ 120 millones, promedio de US\$ 296.730 por préstamo; mientras que en el periodo 2000-2002, 5.464 préstamos fueron otorgados a microempresarios, por un total de US\$ 2,6 millones y un promedio por cartera de US\$ 476.⁵⁰

En el caso del FDI, la relación monto de préstamos/empleos proyectados fue de US\$ 9.998 en el ámbito de las PYMEs y de \$302 en el caso de las Microempresas; los empleos proyectados (no verificados posteriormente) fueron modestos, atendiendo el universo: 12.014 en el primer caso y 8.618 en el segundo ⁵¹. No se dispone de información sintética y accesible al público sobre resultados financieros y económicos de estos proyectos e iniciativas. En el 2006, tanto el PGC como el FDI se fusionarán en la recientemente aprobada Agencia Financiera de Desarrollo o banca de segundo piso.

Paralelamente, proyectos de cooperación técnica no reembolsables se han aplicado al fortalecimiento institucional de cooperativas y financieras, con el criterio acertado de potenciar a las IFIS interesadas en extender sus servicios al ámbito rural. Según datos del BCP, en el periodo comprendido entre julio 2004 y diciembre 2005, la cartera bruta agrícola de las 14 financieras que operan en el país se incrementa del 10% al 17%, tendencia interesante aunque lejos aún se satisfacer la demanda potencial existente.

Los intereses sectoriales y la rigidez normativa que limitan el desarrollo del sector MIPYMES se hicieron sentir últimamente en ocasión del tratamiento de proyectos de ley relacionados con la reforma de la banca pública y la reforma tributaria y aún no es evidente en qué medida estos procesos puedan generar trabas o incentivos y oportunidades para su mejor desempeño.

Las conclusiones de diagnósticos sobre MIPYMES ⁵² son bastante categóricas y vigentes: a) las MIPYMES están generando empleo de “baja calidad”; b) el marco regulatorio es ineficiente e ineficaz; c) los proyectos son inadecuados y se desperdician recursos; d) no existe visión y estrategia de mediano plazo. No existe una política específica para el desarrollo de las MIPYMES, y esto también afecta la ampliación de este tipo de servicios al sector rural.

4.4 Violaciones Detectadas

En Paraguay los problemas de empleo/trabajo, que presionan sobre el mercado de tierras, tienen su origen en la concentración agraria (ver capítulo 2) y en el errático comportamiento de la economía, sin capacidad

⁵¹Idem. Pag. 190

⁵²Idem

de absorber una oferta creciente de empleo, sobre todo no calificada. En el ámbito rural, los problemas de empleo se reflejan en la baja productividad en el sector campesino, la subocupación del factor tierra y trabajo, la baja rentabilidad y los altos costos de las transacciones en el medio rural. El Estado no está pudiendo enfrentar adecuadamente estos y otros problemas, algo preocupante ya que sabido es que no basta con distribuir tierra, aunque si eso se hiciera de mejor manera, los esfuerzos estarían hoy más volcados a la producción, y al desarrollo de nuevas competencias que los tiempos exigen.

El deterioro de las principales variables laborales se traduce en una creciente precarización de las condiciones de trabajo. Las estadísticas de la DGEEC indican que se trata aquí de un fenómeno persistente y, no se vislumbran posibilidades de que, en un futuro cercano, los indicadores de empleo mejoren sustancialmente. Recordemos que en el contexto rural, el 29% de la PEA se enfrenta con algún problema de empleo, es decir está desocupada o subocupada y esta precariedad laboral afecta a casi 350 mil personas.⁵³

Ante la naturaleza de los problemas en juego, el desafío -al menos para las organizaciones de la sociedad civil- está en desarrollar capacidades de manera a enfrentar el oportunismo y cortoplacismo, los vicios y debilidades de las instituciones públicas, la tendencia creciente a instrumentalizar la participación de los/as involucrados/as en acciones del Estado. Esta dimensión política es algo que se minimiza en diagnósticos y evaluaciones, y actualmente es evidente que genera desconcierto pero también hastío e indiferencia, puesto que promesas incumplidas y expectativas infundadas hubo demás en los últimos años.

Recordemos que al ratificar el PIDESC, Ley 4/92, el Estado Paraguayo se obliga a adoptar medidas que de manera progresiva logren la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales y, para ello debe utilizar el máximo de recursos disponibles (Art. 2 del PIDESC). Este informe ilustra a través de algunos casos, como el préstamo del Japón (PG-P14) -considerado originalmente un proyecto prioritario para mejorar las condiciones de vida (y trabajo) de los pequeños productores-, que el objetivo de utilizar el máximo de recursos disponibles está lejos aún de

concretarse. Predomina la subutilización de recursos humanos y financieros destinados a programas y proyectos, lo que no deja de ser una manera de violar o comprometer la realización de derechos humanos de los trabajadores más vulnerables.

Es evidente que los distintos gobiernos de la transición así como los proveedores de recursos –organismos bilaterales y multilaterales que a través de préstamos y cooperación técnica y financiera dan sustento a programas de desarrollo rural- encuentran serias dificultades en establecer estrategias consistentes, en priorizar al sector campesino como grupo meta. El actual gobierno de Nicanor Duarte Frutos no es la excepción a la regla, se sigue discriminando o excluyendo al sector campesino en materia de políticas públicas, tal es el caso de la reforma de la banca pública, que estuvo varada, por intereses encontrados, falta de criterios pertinentes y voluntad política.

Más allá del discurso, el sector público pone trabas o no demuestra prisa alguna en actuar más decididamente en función a las necesidades y el potencial de la agricultura familiar campesina, o sea actuar en función a la pequeña escala, de manera a compensar desequilibrios e inequidades. Políticos y burócratas siguen concibiendo a la modernidad en términos de gran escala, mecanización y, últimamente, transgénicos. Sin embargo, la etapa expansiva de la frontera agrícola se está agotando, los ecosistemas y suelos frágiles imponen límites a la vía intensiva en capital; la soja y el ganado podrán asegurar divisas pero no generan mayor empleo.

En un terreno viciado y politizado en extremo, las instituciones públicas –como el MAG pero también el INDERT, SAS, MJT, etc.- no logran aún identificar, diseñar y llevar a la práctica mecanismos e incentivos adecuados para complementar esfuerzos entre el sector público, el sector privado, e incluir a beneficiarios del sector social en la planificación y programación, lo que se justifica, si con ello se mejora la cobertura y calidad de servicios. Por lo general, en los casos en que se logra avanzar en esta dirección, las iniciativas no se sostienen o sea, no prosperan más allá del término de los proyectos que dan sustento a las mismas.

Cuando se impone el oportunismo y los intereses político partidarios, las buenas ideas o propuestas fracasan, se manipulan o distorsionan intenciones. No es de extrañar pues que, por ejemplo, prácticos agrícolas cumplan de hecho la función de operadores políticos o, el gobierno se dé el lujo de echar a perder recursos externos, donaciones como en el caso de Akarapuá o Proyecto de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar.

La participación ciudadana no se promueve y se restringe de hecho cuando no hay capacidad ya no digamos de ejercer liderazgo, que con los frecuentes cambios de autoridades y directivos se refuerza –i.e. 14 ministros de Agricultura desde 1989–, sino de interlocución y diálogo. Perspectivas encontradas y deficiencias en la comunicación, a pesar de los esfuerzos en ese sentido muchas veces para fines de publicidad o mediáticos, dificultan todo tipo de compromiso y de proyección a futuro.

Los problemas de diseño y de implementación, las debilidades de gestión que se describen brevemente en este informe, explican el ritmo lento y el rumbo incierto de un buen número de programas y proyectos rurales, especialmente aunque no exclusivamente en el ámbito del MAG, y en el caso de iniciativas que guardan relación con la asistencia técnica y crediticia, así también el llamado combate a la pobreza (i.e. Tecnificación, PRODECO, PROPAIS II). , no está logrando afianzarse en el campo de las inversiones productivas sostenibles, consecuentemente en la generación de empleo e ingresos.

La inoperancia, desidia y diletancia de los organismos públicos, los excesos de la burocracia y los intereses en juego explican también porqué se dificulta, en el caso de la agricultura familiar campesina, el acceso a recursos productivos –i.e. sistemas de riego, producción de semillas y capacitación en fincas escuelas, crédito barato y oportuno– y lejos se está aún de iniciar un círculo virtuoso en que la progresividad de la acción estatal se imponga.

En el caso del MAG resulta evidente que los planes como tal son ejercicios que no llegan a aplicarse, figuran en el papel que todo lo resiste; los programas siguen siendo diseñados por rubro de actividad, y los proyectos y sus Unidades de Ejecución adoptan un ritmo de baja intensidad. La

falta de recursos no puede ser invocada como excusa, ya que los préstamos y donaciones abundan no así los resultados positivos. Son estas circunstancias las que inducen a sostener que el Estado falla al no lograr garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho al trabajo en el contexto rural.

4.5 Iniciativas de la Sociedad Civil

Las iniciativas ciudadanas con relación a la defensa del trabajo en el contexto rural se concentran más bien en los reclamos agrarios. No obstante, con la transición también se hacen presentes reclamos campesinos por mejores condiciones de producción y buscando incidir en la política económica y agrícola. Este es apenas un primer listado de iniciativas en tal dirección.

- Propuesta reforma agraria, de Banca Pública y de Industrialización del Algodón
- Creación de Coordinadoras Departamentales por la Defensa de la Vida y el Medio Ambiente, a raíz de los conflictos por la expansión de la soja.
- Experiencias de ONGs/ Organizaciones Campesinas en el terreno de la producción orgánica y de nichos de mercado.
- Desarrollo de Ferias Locales por parte de organizaciones campesinas
- Experiencias de ONGs en la comercialización de granos.
- Y últimamente, se inicia una Campaña por una Alimentación Sana en varios departamentos

4.6 Recomendaciones

4.6.1 Del derecho al trabajo en el contexto rural

El sector campesino ha dado señales de dinamismo, ha demostrado que puede responder a las señales del mercado y asumir riesgos, en ausencia de apoyos estatales adecuados, lo que de por sí ya justifica todo esfuerzo complementario, creciente y sostenido para apuntalar al sector en su calidad de productor de alimentos y materias primas.

Se trata de rescatar, más allá del discurso, la agricultura familiar como motor de desarrollo rural, de invertir en el campo con proyección de futuro,

no sólo para evitar que los ánimos se alteren o contener la pobreza con migajas. En esta perspectiva, compete al Estado crear un ambiente propicio para generar mejores oportunidades de empleo tanto agrícola como no agrícola en el contexto rural y focalizar los esfuerzos en el potencial productivo de la economía familiar campesina.

Se trata de apostar a la diversificación productiva —que reduce riesgos y genera actividades escalonadas a lo largo del año—, a la difusión de tecnologías intensivas en trabajo, adecuadas a la pequeña escala, buscando absorber el desempleo y la subocupación estacional agrícola, así como mejorar los términos del intercambio entre el campo y la ciudad. De no ser así el costo de enfrentar la reconversión productiva será mayor y la inclusión o cohesión social no podrán asegurarse.

Resulta ahora evidente que hay que evitar ensanchar el sector informal urbano y generar más empleo precario. Es de suponer que si se llegara a intensificar la presión migratoria campo/ciudad incrementándose en consecuencia la oferta de trabajo urbano, esto tendrá por efecto provocar una mayor presión a la baja de los ingresos, lo que afectará a la población ocupada en el sector informal pero también comprometerá la demanda y la expansión del hoy día limitado mercado interno.

El efecto principal de generar empleo o de crear condiciones para una óptima utilización del trabajo rural, debería ser mejorar los ingresos, y por lo tanto, la demanda efectiva del propio sector agrícola, así como el arraigo campesino en las zonas rurales. Esto requiere de políticas públicas activas y más efectivas, lo que a su vez supone un cambio de mentalidad en el ámbito de los hacedores de políticas, autoridades y funcionarios públicos y superar prejuicios en el ámbito de la sociedad en su conjunto.

Enfrentar los problemas de empleo o trabajo de manera adecuada, más aún en el contexto rural, requiere de un Estado que funcione mejor así como de un clima propicio para la participación activa y responsable de los afectados/involucrados y de iniciativas empresariales para el desarrollo de mercados de productos, financieros y servicios diversos. En esta perspectiva, urge entonces redefinir el papel y las modalidades de intervención de las instituciones públicas, focalizando esfuerzos en

términos sectoriales y redistribuyendo recursos y oportunidades al interior del sector y entre sectores.

Puesto que en el caso de la economía agropecuaria empresarial el mercado responde y se trata de sectores relativamente bien organizados para realizar sus labores y metas, es hora de presionar para que el Estado concentre sus esfuerzos y recursos en el sector más desprotegido y vulnerable de la economía rural, el de la agricultura familiar campesina.

Así también, urge superar la etapa del ensayo y error, el de las inversiones rurales mal diseñadas o proyectos de corto plazo de dudosa factibilidad, extrayendo lecciones de iniciativas recientes. En esta perspectiva, se trata de hacer más equitativas las oportunidades para mejorar el empleo, invertir en generar y difundir conocimientos y tecnologías adecuadas al contexto campesino.

Hay que promover actividades que rindan en cierta escala, sin descuidar la necesidad de mejorar la productividad y preservar el medio ambiente. Apostar también a que las inversiones sociales y productivas estén bien dimensionadas y sean sostenibles en el tiempo, con ello se contribuye a superar la desconfianza y el descreimiento producto de fracasos previos.

Una dificultad es la falta de capacitación continua en distintos niveles, tanto de productores como de asesores y técnicos. El sector campesino requiere de técnicos de campo y de mandos medios mejor formados y entrenados, con oportunidades de actualizarse permanentemente para enfrentar un mundo cambiante y cada vez más complejo. La meta es generar trabajo más calificado en el ámbito de fincas, ganancias por productividad mejorada, mejores vinculaciones con el entorno y los mercados.

Se requiere prestar más atención a los métodos y contenidos de la capacitación en el ámbito de las comunidades rurales así como mejorar y desarrollar programas especiales de capacitación vocacional y técnica y adecuar los recursos y capacidades existentes en función a demandas diversas.

Hay que superar la etapa del asistencialismo con más autogestión y técnicas adecuadas para el manejo de una finca diversificada, donde no sólo los rubros cuentan, sino también la seguridad alimentaria, el manejo y recuperación de suelos, almacenaje, riego y reforestación, la comercialización conjunta, por citar las más recurrentes y con alto potencial de desarrollo local.

En un contexto de comunidades dispersas, con problemas de comunicación y transporte, hay que promover la organización especialmente para la comercialización conjunta, con el propósito de acortar las distancias entre productores y consumidores, así también, reducir márgenes de mediación y costos de transacción en el acceso a insumos y en la venta de productos varios. Esto será más factible de encarar con técnicos debidamente entrenados, información oportuna y el desarrollo de una logística apropiada de trabajo con/entre productores campesinos.

Por último, en tiempos de drástica transformación de pautas de producción debido a la introducción de paquetes transgénicos, urge establecer medidas preventivas y de protección relacionadas, por ejemplo, con el manejo de sustancias químicas (herbicidas, pesticidas), la manipulación de animales, la seguridad de la maquinaria, la manipulación y el transporte de materiales, la construcción y mantenimiento de instalaciones agrícolas. El Convenio No. 184 de la OIT sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura sería el referente para una política en tal dirección.

Así también, otros convenios previos como el No. 129 sobre Inspección Laboral en Agricultura, deberían ser ratificados y tenidos en cuenta para hacer valer la ley en lo que hace al salario mínimo; ley que en el contexto rural no es respetada, de ahí que los jornales se mantienen bajos y congelados por años, siendo actualmente frecuente jornales por 15 mil guaraníes según quejas de participantes del taller de validación de este ejercicio (marzo 2006).

4.6.2 Reorganización del MAG: dotarla de contenido

El proceso de reestructuración del MAG debe ser apuntalado, o sea revisado, reformulado, fortalecido especialmente en su capacidad de

prestar directa o indirectamente los servicios de investigación, validación y transferencia de tecnología. Es posible asignar subsidios en estas áreas, ya que el costo de las referidas tareas es elevado, más aún en tiempos de riesgos y cambios rápidos, siempre y cuando se prioricen y desarrollen métodos y tecnologías intensivas en trabajo, capaces de contribuir al invocado arraigo campesino. Por lo tanto, urge revisar criterios y parámetros para identificar prioridades, dimensionar iniciativas, calcular costos y rentabilidades y ello con el propósito de garantizar inversiones productivas sostenibles y por sobre todo viables, tanto en el caso de donaciones como de crédito.

La reestructuración y reorganización del MAG no puede limitarse a sus aspectos formales, la aprobación de una ley o decreto, la imposición de un organigrama; los mismos no bastan si no se logra desarrollar criterios y métodos de trabajo capaces de redefinir e incidir en las interacciones tanto al interior de las instituciones públicas como hacia afuera. En este sentido, más allá del rescate de propuestas de leyes, que aguardan su tratamiento en el Parlamento, es necesario actualizar diagnósticos y justificar opciones institucionales, con información y criterios que permitan avanzar en la readecuación de procedimientos, en la comprensión y revisión de las lógicas de intervención de programas y proyectos, incluso cuestiones más específicas y aún pendientes como el monitoreo del sistema y los dispositivos de comunicación que actualmente son prácticamente inexistentes.

Se trata de dar contenido al rol normativo, mediador y subsidiario del Estado, más aún ante un mercado crecientemente integrado que genera desiguales oportunidades. Al mismo tiempo, se requiere de mayor proactividad por parte de distintos actores sociales, más aún cuando se requiere enfrentar o compensar los desequilibrios que genera la inoperancia e ineficiencia de un Estado sin mayores controles y que se muestra reacio a compartir decisiones y recursos, lo que compromete, en primera instancia, la legitimidad y la efectividad de la gestión pública.

Se requiere insistir en el desarrollo de capacidades para el monitoreo y la evaluación de desempeño de programas y políticas públicas, involucrando a redes e instituciones de la sociedad civil con capacidad de desarrollar

metodologías y técnicas apropiadas, que sean de utilidad para detectar problemas y proponer soluciones en tiempo oportuno.

En lo que respecta a la Cooperación Internacional, habrá que insistir en el acceso a información y en el desarrollo de capacidades para un análisis más riguroso y sistemático de compromisos vigentes y/o en gestación. Es necesario que la misma difunda con antelación las propuestas de acción, y comparta los resultados de evaluaciones intermedias y al término de programas y proyectos, especialmente en materia de financiamiento rural, asistencia técnica y emprendimientos sociales generadores de ingresos.

Se requiere que el MAG fortalezca y reoriente la investigación y asistencia técnica hacia la agricultura familiar campesina, lo que implica desarrollar nuevas y diversas habilidades, desde la gestión de proyectos sobre la base de resultados y el manejo de conflictos a la búsqueda de mercados. Por sobre todo, criterios y reglas claras que contribuyan a destrabar, despartidizar y desburocratizar las tareas técnico-administrativas e imprimir a las mismas mayor profesionalismo.

Un uso más transparente y planificado de los recursos existentes, en especial los de la cooperación internacional, podrá mejorar la cobertura pero el énfasis debe estar en la calidad de las intervenciones. Se trata de generar mejores oportunidades de capacitación y servicios a costos razonables, que puedan ser replicables por otros actores o en otros espacios a futuro. El éxito también dependerá del modo en que se enfrenten y superen vicios y errores con conocimiento de causa y efecto.

La tercerización será una receta pero lo cierto es que apunta a resolver ciertos problemas de baja cobertura y, obliga a tener en cuenta al “otro”. No puede ser reducida a privatización y puede contribuir al desarrollo de capacidades, al trabajo en equipo y complementación de tareas, a la concertación estratégica; PRODESAL puede servir de referente.

Dependiendo del caso, hay que apostar al desarrollo de servicios profesionales tanto en el ámbito de dependencias públicas como de empresas privadas u ONGs y/o las mismas organizaciones de productores, así como cooperativas y otros. Para tales efectos, hay que asegurar, en el caso de fondos concursables, reglas de juego claras e información oportuna. Se requiere desarrollar capacidades en este sentido, no suponer que las mismas existen, más aún en el caso de nuevos esquemas de intervención.

La tercerización bien encarada puede contribuir a flexibilizar y democratizar la gestión de programas y proyectos, de ahí la necesidad de mejorar y ampliar este tipo de intervenciones, y buscar la manera de hacerla sostenible en el tiempo, sin tener que amenazar con recurrir a esquemas de pago por servicios a cargo de los pequeños productores; porque de todo se ha ofertado en los últimos años y no es casual que el terreno se haya ideologizado.

4.6.3 Una Banca Pública rediseñada y orientada hacia la agricultura familiar campesina

En lo que hace a la Banca Pública, más allá de los impases del presente, llegado el momento, habrá que sopesar o sea, determinar quienes pesan más a la hora de re-definir nuevos rumbos: 1.500 funcionarios públicos (BNF + CAH), en la mira desde hace varios años y no es para menos (además de una gestión deficiente, los escándalos de corrupción también son frecuentes y, por lo general, se trata de hechos que terminan en impunidad o que dan lugar a juicios de nunca acabar, como en el caso de los transportistas), o unas 270.000 familias campesinas, que en su gran mayoría de persistir las tendencias actuales no acceden ni accederán a esquemas de crédito en condiciones adecuadas a su pequeña escala en el futuro cercano.

Es de esperar que la banca de segundo piso, la Agencia Financiera de Desarrollo que entraría a funcionar este año (2006), logre extender y reforzar el crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MYPES), incluyendo a las rurales, lo que significa crear líneas de crédito a mediano y largo plazo, readecuar procedimientos en materia de garantías, revisar criterios para evaluar propuestas y asegurar asesoría técnica en paralelo. Y es de esperar que la misma aliente a medianos y grandes productores a depender de líneas especiales de la banca comercial privada.

No obstante, se requiere de una banca pública de primer piso rediseñada a partir de la fusión del BNF y CAH, con normas más flexibles que las instituciones bancarias de plaza, para encarar los requerimientos de la economía campesina, actualmente desatendida, y dimensionar adecuadamente los requerimientos de inversiones productivas diversas, en distintas zonas del país, de manera a asegurar retornos.

Para enfrentar tanto la demanda del sector campesino como la del mercado, se requiere no sólo de créditos accesibles, en tiempo oportuno y a mediano

y largo plazo, lo que hoy día no existe, sino también de procedimientos adecuados a la pequeña escala, y el desarrollo de capacidades para encarar con creatividad y profesionalismo el desarrollo rural y la reactivación agrícola sobre bases más equitativas y sostenibles.

Actividades propicias para PYMES, que requieren de respaldo y están en etapas de experimentación, serían: turismo rural, ecológico y de aventura; área de influencia de pequeñas fincas experimentales rurales con nuevos productos, prácticas y tecnologías validadas localmente; artesanías; agroindustrias varias; biodiesel a partir de aceite de tártago, coco y girasol, etc. Actividades generadoras de valor agregado, para las cuales existe capital social acumulado aunque las prácticas y rendimientos pueden ser objeto de mejoras son: almidón, azúcar morena, miel de caña, harina de maíz, locro; productos frutícolas y ganado menor; plantas medicinales, especies aromáticas y productos varios como el maní que pueden ser fraccionados y empacados para su comercialización. Por último, productos orgánicos para el mercado local y productos no tradicionales para exportación.

Pero lo que una banca pública rediseñada debería aportar son esquemas de incentivos de manera a promover un mejor acceso y manejo integrado de recursos productivos –tierra, agua, semillas-, que generen ocupaciones diversas en el ámbito de la economía familiar campesina, así como, mejor vinculadas con agroindustrias rurales y nichos de mercado exigentes.

En el mediano y largo plazo, el crédito rural puede y deberá contribuir a mejorar la cadena de producción / almacenamiento / procesamiento / empaque / transporte / colocación en mercados de materias primas y alimentos procesados en fincas y comunidades. Y los nichos de mercado serán más fáciles de crear si se cuenta con ofertas de calidad, por ejemplo, algodón orgánico y alimentos sanos.

Hay que considerar que todo esto tendrá mayores posibilidades de realización y efecto en un contexto de reactivación económica, y si se acompañan de medidas que pongan definitivamente un límite, o sea se controle y penalice la corrupción, pero también, la especulación y la improvisación, que comprometen hoy día la gestión del desarrollo rural, incluyendo la reforma agraria.

En síntesis, se trata de democratizar y transparentar la gestión pública,

identificar los incentivos adecuados, agilizar los trámites y encarar de manera inteligente procesos diversos, que condicionan el logro de resultados, desde planes de ordenamiento territorial y manejo de suelos y de fincas diversificadas, a la gestión de proyectos con la participación de los interesados, incluyendo a mujeres y jóvenes, el sector más afectado por la precariedad laboral.

Al fin y al cabo, los momentos críticos son propicios para las redefiniciones en el ámbito de intenciones y prácticas, y si bien es de suponer que esto no se logrará de la noche a la mañana, ni tan sólo con eventos y marchas, tarde o temprano, desde el Estado y/o desde la sociedad civil y el sector privado habrá necesidad de revisar a fondo el rumbo, buscar consensos para incidir en el rediseño de políticas y programas y en las interacciones sociales que las mismas generan.

ANEXO

Marco legal Nacional

Constitución Paraguaya Cáp. VIII, sección I, de los Derechos Laborales:

- *Art. 86 del derecho al trabajo: todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables.*

- *Art. 87 del pleno empleo: El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al “trabajador nacional”.*

El Código del Trabajo (Ley No. 496/95) reglamenta y garantiza el derecho al trabajo en los siguientes términos:

Libro Primero. Título Primero. Disposiciones Generales.
Capítulo II. Del Trabajo y sus Garantías.

- Art. 9. El trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y se efectuará en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia. No podrán establecerse discriminaciones relativas al trabajador por motivo del impedimento físico, de raza, color, sexo, religión, opinión pública o condición social.

- Art. 11. El trabajo intelectual, manual o técnico goza de las garantías establecidas por la legislación, con las distinciones que provengan de las modalidades de su aplicación.

- Art. 15. Todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el ejercicio de su trabajo, recibir educación profesional o técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la Nación.

- Art. 16. El Estado tomará a su cargo brindar educación profesional y técnica a trabajadores de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción.

Mediante una política económica adecuada procurará igualmente mantener un justo equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra, dar empleo apropiada a los trabajadores desocupados o no ocupados plenamente por causas ajenas a su voluntad, a los minusválidos físicos y psíquicos, ancianos y veteranos de la guerra.

Libro Segundo. Título IV. Del Salario. Capítulo II. Del Salario Mínimo.

- Art. 249 Del salario mínimo: Salario mínimo es aquel suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistentes en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas considerándolo como jefe de familia.

- Art. 250: El salario vital mínimo y móvil será fijado periódicamente con el fin de mejorar el nivel de vida, teniendo en cuenta los siguientes factores: a) el costo de vida de la familia obrera, según el tiempo y lugar, en sus elementos fundamentales, de acuerdo con el artículo anterior; b) el nivel general de salarios en el país, o región donde se realice el trabajo; c) las condiciones económicas de la rama de actividad respectiva; d) la naturaleza y rendimiento del trabajo; e) la edad del trabajador, en la medida que influya sobre su productividad; y, f) cualesquiera otras circunstancias que fuesen congruentes a la fijación.

- Art. 251: A los efectos del artículo anterior, el territorio de la República se dividirá en zonas urbanas y rurales, fijándose el salario mínimo de modo general para cada una de ellas o para una o más industrias o trabajos similares, si así fuere indispensable, previo estudio minucioso de sus especiales condiciones económicas.

Datos Estadísticos

A1. PARAGUAY: IMPORTANCIA DEL SECTOR DE PEQUEÑOS PRODUCTORES EN EL CASO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS (ciclo 1990/91 y 2001/2)

	1990/1 PEQ.PROD. NUMERO	% DEL TOTAL	2001/2 PEQ.PROD. NUMERO	% DEL TOTAL	Variación % 2002/1991
ALGODON	162.903	86	99.022	88	-40,3
CAÑA DE AZUCAR	23.138	78	50.624	78	26,2
MAIZ	177.355	84	210.818	85	16
MANDIOCA	195.196	85	243.838	86	23
MANI	36.876	82	86.487	88	119,9
POROTO	86.597	85	153.839	88	70,3
SOJA	14.624	55	3.060	47	4,1
TRIGO	779	20	820	15	34,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MAG-DCyEA, Censo Agropecuario Nacional 1991 y Encuesta Agropecuaria 2001/2, Asunción.

A2. PARAGUAY: IMPORTANCIA DEL SECTOR DE PEQUEÑOS PRODUCTORES EN EL CASO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS (ciclo 2001/2)

Variación %	1990-1 SUPERF. (HAS)	% DEL TOTAL	2001-2 SUPERF. (HAS)	% DEL TOTAL	1990-1 HAS MEDIA	País 2002/1991
ALGODON	293.704	71	133.124	81	1,8	-60,6
CAÑA DE AZUCAR	35.656	47	41.329	48	0,8	11,7
MAIZ	142.876	59	174.876	46	0,8	57
MANDIOCA	132.712	85	183.408	78	0,7	34,1
MANI	11.823	38	25.165	66	0,3	23,5
POROTO	35.194	75	54.628	84	0,4	37,5
SOJA	51.163	9	48.000	3,7	3,5	132,1
TRIGO	2.956	2	3.616	1	3,8	88,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MAG-DCyEA, Censo Agropecuario Nacional 1991 y Encuesta Agropecuaria 2001/2, Asunción.

A3. EVOLUCION DE PRINCIPALES CULTIVOS SEGÚN TIPO DE AGRICULTURA (en Hectáreas).

Agricultura Campesina							
	1980	1990	2000	2000/1	2001/2	2002/3	2003/4
Algodón	258	415	194.760	297.865	163.230	186.405	320.000
Batata	14	11	10.926	17.734	20.926	18.718	18.905
Caña Azúcar	41	56	59.450	59.580	52.399	62.255	69.942
Habilla	16	5	8.387	10.033	9.628	10.216	10.498
Maíz	377	243	331.725	406.365	382.736	442.600	40.000
Mandioca	136	176	201.792	243.075	235.484	284.383	306.000
Maní	30	31	9.330	30.254	33.410	34.926	
Poroto	80	47	54.504	62.505	66.140	73.205	73.500
Tomate	-	1	1.803	1.634	1.699	2.093	2.268
Locofe	-	0,5	978	1.506	1.046	1.085	1.113
Sésamo		Nil	Nil	16.000	26.471	24.263	40.000

Agricultura Empresarial							
Arroz	10	11	26.252	26.680	27.026	30.303	31.000
Soja	357	553	1.176.460	1.350.000	1.282.853	1.474.148	1.870.000
Trigo	47	154	127.680	159.342	290.248	310.930	325.000
Girasol			70.800	30.372	23.969	24.722	29.700

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DGEEA-MAG.

Evolución de Principales Cultivos. Tasa Promedio de Crecimiento Anual(hectáreas)

	1987/1992*	1999/2004
Agricultura Campesina		
Algodón	2	10
Batata	-2	11,5
Caña Azúcar	-1	3
Habilla	-14	4,5
Maíz	-12	5,8
Mandioca	-5	8,7
Maní	-4	3,5
Poroto	-3	6,2
Agricultura Empresarial		
Arroz	-4	3
Soja	-5	9,7
Trigo	-5	20,5
Girasol	n.d.	-15,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DGEEA-MAG.

A4. PARAGUAY. Rendimiento de Principales Cultivos (kg/Ha)

	Paraguay 2004 MAG	Paraguay 2001 MAG	Paraguay 2001 FAO	A.del Sur Promedio 2001	Mayores rindes AS 2001	A. del Sur Promedio 1990/99*	Paraguay Promedio 1990/99*
Agricultura Campesina:							
Algodón	1.031	787	989	2.188	2.995	2.193	988
Batata	8.830	7.383	7.383	11.964	16.443		
Caña Azúcar	52tn/ha	40 tn/ha	40	70	132		
Habilla	969	913	n.d.				
Maíz	950	912	2.331	3.584	9.431	3.408	2.185
Mandioca	17.974	14.679	14.679	13.145	14.679		
Maní	950	912	912	1.979	2.888		
Poroto	887	843	843	755	1.697	765	828
Cebolla	8.386	6.139	n.d.				
Tomate	30.622	29.483	33.767	41.871	68.809		
Locote	8.443	8.862	n.d.				
Sésamo	850	1.209	1.209	674	1.209		
Agricultura Empresarial:							
Arroz	4.032	3.980	3.980	3.849	6.770	3.874	3.834
Soja	1.916	2.601	2.601	2.628	2.756	2.556	2.266
Trigo	2.200	1.381	1.464	2.209	4.300	2.015	1.449
Girasol	1.500	1.157	n.d.				

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DGCyEA-MAG y faostat.

A5. PARAGUAY. Rendimiento de Principales Cultivos (kg/Ha)

	Producción 2000 MAG	Rendimiento 2000 MAG	PY 2001	2002	2003	2004	Producción 2004 MAG
Agricultura Campesina:							
Algodón	246.594	989	787	758	921	1.031	330.000
Batata	69.054	6.320	7.383	5.944	5.681	8.830	166.932
Caña Azúcar	2.244.900	38 tn/ha	40	57	52	52	3.637.000
Habilla	7.187	857	913	957	951	969	
Maíz	647.270	752	912	900	917	950	1.120.000
Mandioca	2.719.410	13.476	14.679	17.02	16.417	17.974	5.500.000
Maní	22.045	752	912	900	917	950	33.180
Poroto	36.624	672	843	880	887	887	65.195
Cebolla		5.645	6.139	4.933	4.983	8.386	18.534
Tomate	61.304	34.001	29.483	34.080	34.092	30.622	69.451
Locote	8.266	8.452	8.862	8.992	8.993	8.443	9.397
Sésamo	n.d.	n.d.	1.209	825	1.040	850	VER
Agricultura Empresarial:							
Arroz riego	101.049	3.849	3.980	3.884	3.638	4.032	125.000
Soja	2.980.058	2.533	2.601	2.770	2.852	1.916	3.583.685
Trigo	231.119	1.810	1.381	1.833	1.726	2.200	715.000
Girasol		1.158	1.157	1.432	1.369	1.500	Ver

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la DGCyEA-MAG y Anuario FAO 2003 Vol 57.

PARAGUAY. RADIOGRAFIA DEL MERCADO LABORAL SEGÚN ESTIMACIONES DE ENCUESTA DE HOGARES EPH2004 Y TASAS CORRESPONDIENTES A 2000/1

			% Tasa 2004	Urbana	Rural	Rural Varones	Rural Mujeres	Tasas 2000/1
Población Total	5.701.675	100		3.241.503 57%	2.460.172 43%			5.830.583
PET Población en edad de Trabajar	4.354.918	76		2.529.262	1.825.656	958.447	867.209	74
Población menor de 10 años	1.346.757	24						24
PEA Población Económica Activa	2.762.459			1.577.151	1.185.308	777.128	408.180	
Tasa de Actividad			63,4	62	65			60,5
PEI Población Económica Inactiva	1.592.459		36,6	952.111	640.348	181.319	459.029	
Incluye Desempleo Oculto	112.297			54.159	58.136	16.169	41.969	
Tasa de Desempleo Oculto			3,9	3,3	4,7			8,3
Personas Ocupadas	2.560.612			1.419.580	1.141.032	757.999	383.033	
Tasa de Ocupación			92,7	90,0	96,3			92,4
Personas Desocupadas, desempleadas	201.847	100		157.571	44.276	19.129	25.147	
Tasa de Desempleo Abierto			7,3	10	3,7			7,6
Desempleados por 1ª vez	51.800	26		38.816	12.984			21,7
Desempleados por 2da o + veces	150.047	74		118.755	31.292			78,3
TDT Tasa de Desempleo Total*			10,9	13	8,2			15,3
Población Subocupada/ Subempleada	667.735	100		423.101	244.634	145.213	99.421	
Tasa de subocupación total			24,2	26,8	20,6			22,1
Subocupada Visible	223.010	33	8,1	118.862 7,5	104.148 8,8	42.308	61.840	7,7
Subocupada Invisible	447.725	67	16,1	304.239 19,3	140.486 11,9	102.905	37.581	14,4
Taza de Subempleo			35,1	39,8	28,9			29,8

TDT es la proporción porcentual de la suma del desempleo abierto y el oculto respecto a la población activa (ocupados y desocupados abiertos) Adicionada a la considerada como desempleo oculto. Fuente: DGEEC, EPH 2004, www.dgeec.gov.py

4.7.3 Referencias Bibliográficas

Brunstein, José, “Cambios Recientes en los Patrones de ocupación rural y agropecuaria en el Paraguay”, en Borda, Dionisio y Fernando Masi (Editores). 2003. El Trabajo Precario. Mercado Laboral en América Latina y Paraguay. CADEP, Asunción.

DGEEC. 2005. Encuesta Permanente de Hogares 2004, 2003 y 2000/1.
www.dgeec.gov.py

DGEEC. 2002. Censo Industrial 2002. Asunción.

DGEEA/MAG. Anuario Estadístico, varios años.

Borda, Dionisio y Fernando Masi, Editores. 2000. Los retos de la Competitividad. Gobierno, Empresas y Empleo en el Paraguay. CADEP, Asunción.

Borda, Dionisio. 2003. “MIPYMES: Diagnóstico y Políticas para su Formalización” en OIT. Paraguay. Empleo y Protección Social. Desafíos institucionales para Reducir la Pobreza. Santiago.

FAO/Banco Mundial. 2003. La pobreza rural en Paraguay. Versión Preliminar. Asunción.

Lacky, Polan. 1996. Rentabilidad en la Agricultura: ¿con más subsidios o con más profesionalismo?. FAO, Santiago.

Irún Grau, Joaquín y Mario Paz Castaing. 2005. Código del Trabajo y Código Procesal del Trabajo. Intercontinental Editora, Asunción.

JBIC. Informe de Asistencia Especial para la Implementación del Proyecto (SAPI) de Fortalecimiento del Sector Agrícola II (PG-P14). Mimeo. Octubre 15, 2004.

JICA/STP. 2000. Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay. Informe Final. Resumen Integral. Volumen 1. Asunción.

Llamosas, Oscar y Roberto González. 2005. El Mercado Laboral en Paraguay 1999-2003. DGEEC/OIT.

Ministerio de Hacienda/Gobierno Nacional. 2004. Plan de Crecimiento Económico con Equidad. Foro Paraguay 2011. San Bernardino, Paraguay.

Nagel, Beverly. 2004. Los Movimientos Campesinos frente a la Situación Agraria (resumen). Mimeo. Asunción.

Ocampos, Genoveva y J.C. Rodríguez. 1999. Hacia el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Paraguay. Un desafío pendiente. BASE-ECTA/CDE. Asunción.

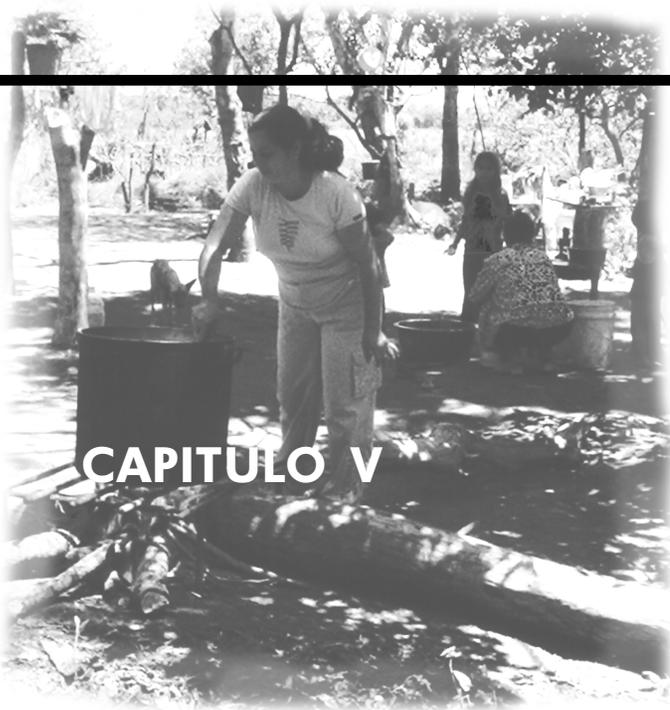
Palau, Marielle y Krestschmer, Regina. 2004. La “guerra de la soja” y el avance del neoliberalismo en el campo paraguayo en OSAL. Año V No. 13, Enero-Abril 2004.

POJOAJU. Asociación de ONGs del Paraguay. 2004. Diseño de un Sistema de Monitoreo Social de 4 proyectos del Banco Mundial en Paraguay. Informe Final. Asunción.

POJOAJU. Asociación de ONGs del Paraguay. 2005. Relevamiento sobre Oferta y Proyectos de Agencias de Cooperación Internacional (ACIs) en Paraguay en: Identidad y Acción de las ONGs en el Paraguay. Una contribución al debate. Asunción.

Valenzuela, María Elena (Editora). 2003. Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina. OIT.

Valenzuela, María Elena (Editora). 2004. Políticas de Empleo para superar la Pobreza. Paraguay. OIT.



CAPITULO V

RELATORÍA TEMÁTICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA

Relatoría: Diego Segovia
Sociólogo

Tomás Palau
Sociólogo

5.1 Breve Introducción

5.1.1 El derecho a la alimentación

El derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer, niño o niña, ya sea en forma individual o colectiva, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada utilizando medios apropiados para obtenerla que sean compatibles con la dignidad humana. El derecho humano a una alimentación adecuada es una parte específica del derecho a un nivel de vida adecuado.

El artículo 11.1 establece claramente que “el derecho a un nivel de vida adecuado incluye alimentación, vestido y vivienda”. Asimismo, el artículo 11.2 reconoce el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

5.1.1.1 El derecho a la alimentación y la interdependencia de derechos

El derecho a la alimentación constituye un ejemplo de la interdependencia de los derechos humanos. Muchos aspectos de este derecho muestran sólidos vínculos con otros derechos humanos, por ejemplo, el derecho a trabajar, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, etc. Asimismo, no se podría pensar que en el futuro se pueda garantizar el derecho a la alimentación sin una reforma agraria. En esta circunstancia, la omisión de medidas de reforma agraria constituye una violación del derecho a alimentarse. Dicha omisión puede darse de diferentes maneras. Evidentemente, la forma más cruda es la simple ausencia de leyes o programas de reforma agraria. No obstante, la forma más común es la existencia de leyes o programas de reforma agraria deficientes, con vacíos que impiden la distribución de tierras a los campesinos.

5.1.1.2 Obligaciones de los Estados

Las obligaciones genéricas de los Estados en virtud del derecho de alimentación son las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer el acceso de toda persona a los alimentos. El incumplimiento de las obligaciones por parte de un Estado, mantiene a las personas en una situación de privación alimentaria.

El principio de no discriminación reviste especial importancia en el caso del derecho a la alimentación. A las obligaciones de los Estados mencionadas anteriormente se las debe implementar y cumplir sin discriminación alguna como por ejemplo, por motivos de género o generación. La no discriminación por motivos de generación debe incluir a los niños y niñas, las personas de edad y las futuras generaciones. En cuanto a los niños, niñas y las futuras generaciones, el principio de no discriminación requiere la sostenibilidad del acceso a los alimentos.

5.1.2 Derecho al agua

En cuanto al derecho al agua, éste se satisface cuando cada ser humano tiene, en todo momento, disponibilidad y acceso a una cantidad suficiente de agua potable para usos personales y domésticos. Las fuentes de agua tienen que estar al alcance físico y económico de cada persona, sin que exista ningún tipo de discriminación para la obtención de la misma. Estas fuentes deben contener agua suficiente para satisfacer las necesidades actuales y futuras de los individuos. Éstas abarcan el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos, la higiene personal y doméstica y los usos culturales del agua (O.G. N° 15).

5.1.2.1 El derecho al agua: su carácter social y su relación con otros derechos humanos

Para comprender mejor las implicancias del derecho al agua hay que considerar dos dimensiones fundamentales del agua: a) su carácter fluido, hecho que la convierte en un bien eminentemente social y; b) la relación directa que tiene la satisfacción del derecho al agua con otros derechos. Ignorar una de estas dimensiones daría pie a violaciones.

Si se considera que todas las aguas del planeta fluyen de alguna manera (con excepción de las que se encuentran en estado sólido) no se puede someter las mismas al régimen de propiedad privada y de división política que gobierna el mundo. Todavía, en una forma de apropiación, el uso de las aguas que se hace en un lugar afecta inevitablemente la disponibilidad o calidad de las mismas en otro lugar. Así, el desvío de un caudal de agua afectará directamente la disponibilidad en las zonas posteriores de su cauce

natural. También la disponibilidad de agua de calidad de una zona será indefectiblemente amenazada por el vertido de sustancias contaminantes aguas arriba. Todo esto hace que el agua deba ser considerada un bien eminentemente social.

El derecho al agua está íntimamente ligado con el derecho a la vida y, por tanto, con todos los demás derechos humanos. La violación del mismo en diferentes niveles significa inevitablemente la negación conjunta de otros derechos. El derecho al agua está directamente relacionado, por ejemplo, con el derecho a la salud. La OMS considera el acceso al agua potable para el consumo y el saneamiento como uno de los ocho elementos constitutivos de la atención primaria a la salud. La Observación General N° 14 de los PIDESC pone de manifiesto esta relación en su apartado 11. Allí se considera al agua limpia, potable y al saneamiento adecuado, una condición de vida necesaria en los hogares, los centros de salud y lugares de trabajo, para la protección del derecho a la salud. Siendo el agua un elemento fundamental para la producción de alimentos, también está vinculada con el derecho a la alimentación.

No bastaría, sin embargo, al Estado garantizar una cantidad de agua suficiente y adecuada para asegurar un suministro estable a las generaciones presentes y futuras. Es necesario, por ejemplo, que también cumpla con la obligación de satisfacer el derecho a la información y la educación de todos los ciudadanos, ya que sin ellas no se puede despertar la conciencia sobre su importancia en el ecosistema y la sociedad.

5.1.2.2 Obligaciones de los Estados

En cuanto a los deberes para los Estados, la O.G. N° 15 establece:

- asegurar la disponibilidad de agua mediante la protección de los recursos hídricos de la contaminación y asegurar la sostenibilidad de los mismos. “El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras”.
- garantizar el acceso pleno y universal al agua necesaria para los usos personales y domésticos independientemente de la capacidad

adquisitiva de los individuos: “El agua debe tratarse como un bien social y cultural y no fundamentalmente como un bien económico”.

En cuanto a las categorías y grupos sociales más desprotegidos:

- proteger especialmente el derecho de las mujeres a participar en los procesos de decisión sobre recursos y derechos en materia de agua: “es preciso aliviar la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en la obtención de agua”.
- proteger el derecho de los habitantes de zonas rurales: “debe protegerse, el acceso a las fuentes tradicionales de agua en las zonas rurales, de toda injerencia ilícita y de la contaminación”.
- proteger con especial atención el acceso de los pueblos indígenas a fuentes de agua inocuas: “el acceso de los pueblos indígenas a los recursos de agua en sus tierras ancestrales debe ser protegido de toda trasgresión y contaminación ilícitas”
- evitar todo tipo de discriminación al garantizar el derecho al agua, ya sea a ciudadanos nacionales o extranjeros, asilados o solicitantes de asilo.
- proteger el acceso de aquellas personas que estén de algún modo impedidas: “el suministro de agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder al agua, como las personas de edad, los discapacitados, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas propensas a desastres y las que viven en zonas áridas o semiáridas o en pequeñas islas”.

5.2 Análisis del marco jurídico

5.2.1 Disposiciones referidas al derecho a la alimentación

La Constitución Nacional garantiza explícitamente el derecho a la alimentación de los niños y ancianos en los artículos 53, 54 y 57. El artículo 70 garantiza implícitamente a toda la población el derecho a la alimentación, ya que asigna a los gobernantes el deber de realizar un programa de bienestar social. El control de calidad de los productos alimentarios es deber del Estado según lo establece el artículo 72 de la Constitución.

Los organismos gubernamentales han sancionado distintas leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas en miras a operativizar los principios de respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación establecido en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales.

En cuanto a la disponibilidad: Dado que en Paraguay la disponibilidad de alimentos casi siempre ha superado las necesidades de sus habitantes, ésta no ha sido objeto de preocupación para el gobierno más que en situaciones particulares de catástrofe natural u otra índole. Por este motivo la legislación que tiene como objetivo asegurar la disponibilidad alimentaria es escasa y de poca trascendencia.

En cuanto al acceso: El gobierno ha puesto en marcha programas, aunque insuficientes, que buscan garantizar el acceso a los alimentos adecuados de niños, niñas y mujeres embarazadas.

En cuanto a la protección de los niños: La ley 1478/99 de comercialización de sucedáneos de la leche materna busca garantizar la nutrición segura y eficiente a los lactantes mediante la regulación de la comercialización de los alimentos infantiles, incluyendo los sucedáneos de la leche materna. La ley 1793/2001 modifica y amplía la ley 1443/1999 por la cual se crea el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las Escuelas. No existen otros instrumentos legales que garanticen el acceso a la alimentación adecuada a las demás categorías sociales.

En cuanto al control de calidad: La mayor parte de los instrumentos legales que regulan el sistema alimentario se refieren al control de calidad de los alimentos en las distintas etapas de la cadena alimentaria. La ley 836/80 establece las disposiciones generales sobre la producción, la distribución, la preparación, el comercio, y el consumo de los alimentos. El contenido de esta ley se amplía por el Decreto 1635/99 mediante el cual se declara obligatorio el Registro Sanitario de los Productos Alimenticios, Bebidas y Aditivos Destinados al Consumo Humano. La ley 808/95 que declara obligatorio el programa nacional de erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio nacional. La ley 1334/98 en la que se presentan los derechos básicos del consumidor. El decreto 20830/

1998 que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo (industrializada, importada, fraccionada o comerciada en el país) con hierro y vitaminas. El Código Penal prevé penas privativas de libertad o multa para aquellos que comercialicen alimentos nocivos.

En cuanto a la sustentabilidad: La ley 1863/02 del Estatuto Agrario establece en el artículo 25 los sistemas productivos sustentables a ser implantados para el arraigo de las familias campesinas. Aquellos deberán promover entre otras cosas: la conservación del suelo; la diversificación de la producción para el consumo familiar que asegure la seguridad alimentaria; la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas; la utilización adecuada y preservación de recursos hídricos y acuíferos. Si bien se menciona idílicamente la necesidad de crear en el campo un sistema alimentario sustentable y soberano no hay instrumentos concretos para la realización de dicho sistema.

En cuanto a la adecuación cultural: también el recién mencionado Estatuto Agrario establece la necesidad de brindar la posibilidad de realizar prácticas alimentarias culturalmente adecuadas, pero el Estado no ha adoptado ninguna medida concreta para asegurar la conservación de la identidad alimentaria de la sociedad paraguaya y de los grupos étnicos particulares que habitan el territorio nacional.

5.2.2 Disposiciones referidas al derecho al agua

En la legislación paraguaya no hay mención explícita del derecho al agua, pero como se afirmaba anteriormente, el reconocimiento de la vida como derecho y de todos los demás a los que la vida sirve de base, son un reconocimiento implícito del derecho al agua. Sí se dispone, en los artículos 7 y 8 de la Constitución de la República del Paraguay, el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente saludable y se asigna al Estado el deber de protección y conservación del mismo.

Las regulaciones en cuanto a la gestión de las aguas se establecen en la ley 1614/00. Ésta prepara los cimientos para la privatización de los servicios de distribución de agua potable y alcantarillado. Antes que ésta fuera

promulgada, la empresa gubernamental CORPOSANA tenía a su cargo el abastecimiento de agua, la construcción y el manejo del sistema de desagüe cloacal y a la vez actuaba como autoridad reguladora. La ley creó una nueva entidad, ERSSAN, que reemplazó a Corposana en sus funciones reguladoras, mientras que la gestión del servicio quedó a cargo de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) y de la Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA).

Los objetivos explícitamente reconocidos de la misma son regular la prestación del servicio de distribución de agua y alcantarillado, supervisar la calidad y la eficiencia, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la aplicación correcta de disposiciones vigentes en lo que le compete, además de establecer el marco regulatorio y tarifario del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay Sin embargo, la mayor parte de las disposiciones contenidas en esta ley se refiere a la fijación de normas para la concesión y los permisos para la distribución del agua potable y el servicio de alcantarillado. Incluso se acuerda incentivar la participación de actores privados en el área.

Las disposiciones establecidas en esta ley son reguladas por el Decreto N° 18.880/03. Más adelante, se hará una presentación resumida del análisis de estos instrumentos legales, y de su adecuación a las disposiciones establecidas en el PIDESC.

Otras leyes que regulan el manejo de las aguas en la República del Paraguay son:

- La ley N° 1561/00 que crea la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Sistema Nacional Ambiental (SISNAM) y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), instancias que tienen funciones y atribuciones para salvaguardar los recursos naturales del país. (actualmente la SEAM es una de los representantes en el proyecto SISAG que se mencionará más adelante). Esta ley crea como una de las direcciones temáticas a la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos (DGPCRH), encargada de la elaboración de una Política Nacional del Agua. La misma, se establece, deberá *formular, coordinar y evaluar políticas de mantenimiento y conservación de los recursos hídricos y sus*

cuencas, asegurando el proceso de renovación, el mantenimiento de los caudales básicos de las corrientes de agua, la capacidad de recarga de los acuíferos, el cuidado de los diferentes usos y aprovechamientos de los recursos hídricos preservando el equilibrio ecológico).

- La Resolución N° 996/00 crea la Unidad de Gestión de los Recursos Naturales Renovables, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La misma tendrá como objetivos *Formular, proponer y ejecutar el Programa Nacional de Manejo y Conservación de Suelo y Agua, en coordinación con otras dependencias del Ministerio e instituciones gubernamentales y demás sectores sociales.*
- La Resolución N° 222/02 de la Secretaría del Ambiente establece el padrón de calidad de las aguas en el territorio nacional. Las divide en cuatro categorías según el uso al que son destinadas.

Actualmente se encuentran bajo estudio del Parlamento algunas propuestas para la creación de un Código de Aguas. La mayor parte de las propuestas está abocada a la regulación de los contratos de concesión y permiso de la gestión de los recursos hídricos del país. Estas disposiciones responderían a los intereses de privatizar no sólo los servicios de distribución y recolección, sino las mismas fuentes de agua.

5.3 Diagnóstico Socioeconómico

A continuación se exponen los principales rasgos de la situación nutricional y los aspectos estructurales y socioeconómicos vinculados con los derechos a la alimentación y al agua en Paraguay.

La situación alimentaria y nutricional de la población paraguaya

Según los datos reportados por el Instituto Nacional de Nutrición (INAN) las necesidades energéticas diarias medias para la población paraguaya son de 2.194 calorías y el consumo energético diario per cápita es de 3.046 calorías⁵⁴. De éstas, 2.960 corresponden al total urbano y 3.146 a las áreas rurales. El consumo diario de proteínas en gramos es, sin embargo, inferior para las áreas rurales (110 contra 115 de las áreas urbanas). En las áreas metropolitanas es relativamente alto el consumo de carnes, lácteos, huevos y frutas, mientras que en el campo predomina el consumo

⁵⁴INAN, *Situación de la alimentación y nutrición del Paraguay*. Asunción, 2000.

de aceites, grasas, verduras y legumbres. Éstos son promedios, pero como se verá, los mismos encubren notables problemas de desigualdad en el acceso a la alimentación.

Principales enfermedades y categorías sociales vulnerables

La mala nutrición deriva en una serie de enfermedades que afectan no solamente al tubo digestivo. Las principales enfermedades relacionadas con el consumo insuficiente o inadecuado de alimentos en Paraguay son: desnutrición aguda, desnutrición crónica, y las deficiencias de micronutrientes como el hierro, el yodo, el flúor y la vitamina A. Los datos presentados a continuación no contradicen las tendencias históricas y globales: los más desfavorecidos son los pobladores de áreas rurales, y en especial los niños, niñas, mujeres e indígenas.

Desnutrición aguda

La Encuesta Integrada de Hogares 1997/8 señala que existe un aumento en el porcentaje de niños y niñas menores de cinco años con desnutrición, siendo los más afectados aquellos del área rural. El porcentaje de niños y niñas con desnutrición leve o riesgo de desnutrición es del 20,5%, correspondiendo al área rural un 23,6% y al área urbana 17,1%.

Hay un descenso del potencial de crecimiento de niños y niñas menores de cinco años que puede estar ligado a la poca prevalencia de la lactancia materna exclusiva, así como la introducción precoz e inadecuada de alimentación complementaria.

Según el Informe de Desarrollo Humano de 2005 la proporción de personas desnutridas sobre el total de la población alcanza el 14%. Este índice supera en 4% la media general de América Latina.

Desnutrición crónica o retardo en el crecimiento

El Censo nacional de talla (1993) realizado en niños y niñas de primer grado, señala como promedio nacional un 10,3% de desnutrición crónica. Las poblaciones más vulnerables son las de los departamentos de San

Pedro (14,6%), Canindeyú (15,3%), Amambay (13,4%) y Guairá (13,2%). Afecta más al área rural que al área urbana (13,2% y 6,2% respectivamente).

Los datos de la Encuesta Integrada de hogares 1997/8 (DGEEC) son similares: el total es de 10,9%, correspondiendo al área rural un 14% y al área urbana un 7,4%.

Nacidos con bajo peso

Según la DGEEC en 2005 el 9,1% de los niños y niñas pesados al nacer tenían menos de 2.500 gr. La más afectada es la población de la zona rural con un 10,5% contra un 7,2% en Asunción, 7,3% en Central y 8,9% en el resto urbano. Esto indica un avance nulo respecto al año 2002.

Obesidad

Aunque normalmente se tiende a relacionar la obesidad con el exceso de alimentación, las últimas tendencias indican que ésta es producto principalmente de una alimentación inadecuada⁵⁵.

El estado nutricional de escolares y adolescentes en el área metropolitana marginal de Asunción se caracteriza por una prevalencia de sobrepeso y obesidad. En una encuesta realizada en el año 2000 se encontró un 12% de niños con sobrepeso, un 12% con obesidad, un 5% en riesgo de desnutrición y un 71% con peso normal.⁵⁶

Deficiencia de micronutrientes

En el país no existen datos actualizados sobre la carencia de micronutrientes. A continuación se presentan datos de años anteriores.

I. Hierro

Los últimos datos con relación a la anemia por falta de hierro son correspondientes al año 1994. En el departamento Central el 33,7% de las mujeres embarazadas fue encontrada anémica (Hb inferior a 11g/dl) y un 20,4% de escolares con anemia (Hb < 12g/dl). El departamento Central

⁵⁵Aguirre, Patricia (2004) Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis, Buenos Aires, Capital Intelectual, Colección Claves para todos.

⁵⁶SISVAN. Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición. Citado en: INAN. *Situación de la alimentación y nutrición del Paraguay*. Asunción, 2000. p. 22.

es aquel que presenta los niveles de ingreso, educación y asistencia sanitaria más elevados. Se asume que en áreas rurales y en el resto urbano esta proporción será mayor.

En los escolares la anemia más frecuente es la ferropriva, señalándose la alta prevalencia de parasitosis intestinal como una de sus principales causas. El INAN ha implementado programas de desparasitación. En respuesta a este problema, en abril de 1998 fue promulgado el Decreto N° 20.830, que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo con hierro y vitaminas del complejo B.

II. Yodo

Los desórdenes por deficiencia de yodo son, en el Paraguay, un problema endémico, ya que la geología del terreno contiene poco yodo y no existen minas de sal. El bocio endémico reveló, en 1998, una prevalencia del 48,6%.

En 1996 había un 21% de escolares con niveles de yodo por debajo de 50 µg/L. Esto indicaba un mejoramiento respecto al 43% de 1988 y coincide con la reactivación del programa de yodación de la sal. El estudio de yoduría realizado en 1999/2000 en 18 regiones sanitarias indica ulteriores mejoras. No obstante persisten departamentos con escolares con niveles de yoduria por debajo de 50 µg/L como Paraguari y Alto Paraguay. En el año 2002 los servicios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social registraron 738 casos de bocio.⁵⁷

El gobierno promulgó, en 1999, el Decreto N° 3597, por el cual se reglamenta el artículo 182 del Código Sanitario. Establece que toda la sal importada para consumo humano, animal e industrial alimenticio deberá estar yodada.

III. Flúor

Los mayores problemas bucodentales relacionados con la carencia de flúor son las caries y las periodontopatías. Se calcula que la caries afecta a casi el 100% de la población adulta del país. El índice CPOI (dientes cariados,

⁵⁷DGEEC. Anuario Estadístico 2002. Asunción, Dgeec publicaciones, 2003.

perdidos, obturados, extraídos) tiene promedios que van desde el 2,67 en la capital, hasta el 16,38 en el Departamento de Guairá. El índice promedio para los niños de 12 años en el país es de 5,08.

Las prácticas culturales de cuidado y el elevado costo de la atención odontológica son dos motivos asociados a este problema. En respuesta a este problema el INAN ha propuesto como estrategia la fluorización de la sal.

Los problemas nutricionales prioritarios en el Paraguay

Menores de dos años

- Baja prevalencia de lactancia materna exclusiva.
- Escasa información y educación sobre alimentación complementaria.
- Introducción precoz e inadecuada de alimentos en el primer año de vida.
- Escasa información sobre preparación de los alimentos y frecuencia de la alimentación.
- Mala distribución de alimentos intrafamiliar.
- Escasa información sobre alimentación y nutrición de lactantes mayores.
- Escasa información sobre selección, manipulación y conservación de alimentos.
- Tendencia a disminuir la alimentación durante episodios de enfermedades, especialmente diarreicas.
- Desnutrición calórico proteica en niños y niñas menores de dos años.

Grupo familiar

- Alta prevalencia e enfermedades crónicas y degenerativas (diabetes, arteriosclerosis, obesidad)
- Deficiencia de hierro, especialmente en embarazadas y escolares.
- Deficiencia de yodo.
- Bajo consumo de frutas, verduras, legumbres y lácteos.
- Consumo de carne de baja calidad.
- Alto consumo de grasas saturadas.

- Escasa diversificación de productos de autoconsumo.
- Escasa valorización de alimentos autóctonos.
- Escasa cobertura de los servicios de saneamiento básico y alta prevalencia de parasitosis intestinal.
- Alta prevalencia de caries dentales.
- Alto consumo de bebidas alcohólicas.
- Escasa práctica de deportes u otras actividades físicas.⁵⁸

Consideraciones socioeconómicas vinculadas a la situación alimentaria del país

Los aspectos a ser abordados en este apartado se refieren a: I. aspectos referidos al acceso a la alimentación, II. aspectos referidos a la oferta alimentaria; III. aspectos referidos al procesamiento de los alimentos; IV. aspectos referidos a la comercialización y manipuleo de alimentos; V. aspectos referidos al expendio de alimentos procesados; VI. aspectos referidos a la preparación y consumo de alimentos en la unidad doméstica y; VII. otros aspectos referidos a la demanda alimentaria y nutricional.

Se enfoca el concepto de seguridad alimentaria paraguaya como enfoque de derecho. Puede analizarse a nivel macro y microsocioal.⁵⁹

La disponibilidad y el acceso: La disponibilidad de alimentos en Paraguay se mantiene por encima de las necesidades alimentarias de la población. No obstante, existen sectores más vulnerables a problemas de seguridad alimentaria, ya que no pueden acceder a alimentos adecuados a través del mercado ni a través de la producción, debido a problemas estructurales de empleo y tierras. Esto es, en parte, representado por el elevado coeficiente Gini (57%) de la concentración/distribución del ingreso a nivel nacional (el coeficiente Gini mide la concentración de ciertas variables, en este caso el ingreso, el valor 0% significa una concentración nula o distribución perfecta, mientras que su aproximación a 100% indica el aumento de concentración). En el campo alimentario el coeficiente Gini se mantiene alto (15%) en relación con otros países.⁶⁰

Así expresa su situación la señora Agripina Irala de la Comisión Vecinal Cinco Estrellas: “*aquí nosotros hacemos lo que se dice ‘jopará’ (mezcla de lo que se*

⁵⁸ INAN. Situación de la alimentación y nutrición del Paraguay. Asunción, 2000. pp. 105-106.

⁵⁹ Ver Aguirre, Patricia, ob. cit.

⁶⁰ FAOSTAT última información accesible 4/11/2005

tiene), a veces comemos y otras veces no. Y por otro lado, aquí estamos rodeados de sojales, y la fumigación hacen hasta encima de nuestras carpas...”

Para quienes viven en las ciudades el acceso al alimento depende en gran medida del mercado y del Estado. Debe considerarse el aumento del precio relativo de los alimentos. El Paraguay pasó de ser un país con alimentos baratos a uno con alimentos caros. El otro elemento es la capacidad de compra relacionada al nivel de ingresos, que vino cayendo sistemáticamente durante el último decenio. Decae el poder de compra, decae la cantidad de perceptores en la familia, decae la seguridad del ingreso por el aumento del cuentapropismo, con crecimiento de la desocupación y subocupación. Y lo que agrava aún más la situación es que aumenta la cantidad de mujeres desocupadas y las mujeres jefas de hogar.

Esta situación nos ilustra el comentario de uno de los pobladores del asentamiento Juliana Fleitas del distrito de Ypekuá: *“nuestra alimentación depende directamente del petróleo, sube el precio del gasoil y sube todo el precio de los alimentos y eso nunca vuelve a bajar, mientras que la producción que se produce en el campo hace unos diez años atrás el algodón ya alcanzó el precio de mil guaraníes el kilo y este año que pasó otra vez, a ochocientos, a mil guaraníes vendíamos el kilo, o sea el precio de la producción baja y la alimentación ellos suben más y nunca más baja...”*

Una encuesta realizada en el Área Metropolitana del Gran Asunción revela que el 75% de los pobladores compra menos alimentos luego de los aumentos de precio registrados a mediados de 2005 porque, aseguran, el dinero no alcanza⁶¹. Esto indica un fuerte deterioro en la capacidad de acceder a la alimentación adecuada en condiciones de mercado. La desfavorable situación económica produjo una reducción en cantidad y calidad de alimentos. No sólo se compra menos, sino también se busca productos de menor calidad para ajustarse a las restricciones presupuestarias.

Se sabe que para incidir desde las políticas públicas en la calidad alimentaria de la población hay que incidir sobre el ingreso económico de las mujeres. El Estado puede y debe influir en los precios de los alimentos,

en el mercado de trabajo y en la compensación de la caída de los ingresos. Esto sin embargo, no se da en el Paraguay. Cada vez menos gente dispone de los ingresos necesarios para afrontar sus gastos de alimentación.

Producción agropecuaria: Los principales productos agrícolas del país son: la soja, el algodón, el trigo, la mandioca, el maíz, el poroto. Los tres primeros son cultivos de renta y los últimos cultivos de autoconsumo. En los últimos años los monocultivos de renta, especialmente los de soja transgénica, se han expandido velozmente, dejando cada vez menos terreno a los pequeños productores que mantenían una agricultura diversificada y dividida entre el autoconsumo y la comercialización de los excedentes. La producción de soja creció de 1.793.540 toneladas en 1995 a 3.513.000 toneladas en 2005. La superficie cultivada pasó de 735.000 hectáreas a 1.935.000 hectáreas en el mismo período.⁶²

Los datos demuestran una clara relación entre la tasa de expansión de la soja y la incidencia en pobreza extrema: el coeficiente de correlación Rho de Spearman que mide la dependencia entre dos variables ha dado un valor de 0.50 (considérese que el coeficiente va de -1 para una relación negativa a +1 para una relación perfecta). Asimismo, entre 1995 y 1999 el coeficiente Gini de concentración de la riqueza pasó de 0,56 a 0,66 en las áreas rurales de expansión sojera.⁶³

Oferta: En lo referido a la población rural, la concentración de tierras en manos de pocos empresarios, que afecta de manera directa la oferta alimentaria en finca, se produce contemporáneamente con la reducción de empleos o la estacionalización de los mismos en el sector rural. La problemática del desempleo es tratada en el apartado sobre el Derecho al Trabajo, aquí basta mencionar que la inversión extranjera en el sector agrícola no produce los beneficios esperados ya que se priva a los campesinos de la posesión de tierras cultivables y tampoco genera puestos de trabajo que puedan absorber su mano de obra. Como resultado, campesinos e indígenas no pueden obtener alimentos de la propia chacra ni a través del mercado. En la producción de alimentos ha afectado decisivamente la expulsión de familias campesinas de sus tierras por el modelo sojero, que es altamente prescindente de mano de obra.

⁶²FAOSTAT. Última versión accesible 6/02/2006.

⁶³Fogel, Ramón y Riquelme, Marcial (comp.). (2005) *Enclave Sojero*. Asunción, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI) pp. 37-39

Si bien se puede decir que la oferta alimentaria ha crecido en los últimos años, también ha crecido la dependencia de insumos y alimentos importados o de contrabando de países fronterizos, y se ha elevado relativamente el precio de los alimentos, como ya se mencionara más arriba.

Procesamiento: Tanto la producción pecuaria como la agrícola están sujetas, antes de su procesamiento, a tratamientos químicos que resultan nocivos para la salud. En el caso del ganado bovino y menor, con antiparasitarios, vacunas y hormonas principalmente. En el caso de productos de huerta y chacra a la aplicación de potentes herbicidas, insecticidas, fungicidas y otros tipos de tóxicos, incluso algunas frutas son expuestas a dichos productos, no pocos de los cuales pertenecen a la “docena sucia” o agrotóxicos de franja roja. Los riesgos de los mismos para la salud humana son ampliamente conocidos.

El ulterior procesamiento, consistente normalmente en secado, elaboración de dulces o salsas, producción de azúcar blanca, jugos preparados, bebidas gaseosas, panificados y otros, involucra el uso de insumos y procedimientos que riñen con las normas de calidad exigidas universalmente para estos productos.

Comercialización y manipuleo: A pesar del notable incremento del número de hiper y supermercados, la comercialización al menudeo de alimentos sigue estando concentrada en pequeños almacenes. En cualquiera de los casos, antes de llegar a las bocas de expendio, los problemas que se presentan tienen que ver con frecuentes interrupciones en las cadenas de frío, exposición al sol de alimentos envasados, deterioro de envases, venta de alimentos vencidos, deficiente etiquetado. En los lugares de expendio son frecuentes las quejas sobre pesos y medidas, venta de productos a granel (granos, panificados y otros) y su consiguiente contaminación con la polución ambiental y manoseo de clientes y dependientes, diferencia de precios entre lo que figura en los estantes y lo que efectivamente se cobra en la caja. No existe control de organismos públicos al respecto.

Expendio de alimentos procesados: La difícil situación económica de la población en general, ha incidido en la proliferación de puestos de

expendio de alimentos en la vía pública de las áreas urbanas. Otro tanto ocurre en áreas rurales en las que se da aglomeración de personas (en torno a silos, desmontadoras, ingenios azucareros y otros). En estos lugares no existe, en la práctica, control alguno de las autoridades sanitarias sobre las condiciones de venta de los alimentos procesados. Los mismos son elaborados de manera insalubre, quedan expuestos a la intemperie y a la polución del ambiente (muy alta por tratarse de la vía pública) y son manipulados sin consideración alguna a mínimas normas de higiene. Otro tanto ocurre con las frutas y hortalizas comercializadas por ambulantes en semáforos y puestos callejeros. Así entonces, incluso aquellos que tienen ingreso suficiente para este tipo de alimentos, no encuentran garantía de seguridad en la calidad de lo ingerido. A esto debe agregarse la sobreoferta de comida “chatarra” en la mayoría de los puestos de venta de alimentos procesados. No existe control estatal al respecto.

Preparación y consumo de alimentos en la familia: La caída de los ingresos va acompañada de un cambio en los alimentos que se adquieren y consumen en los hogares. Se conoció recientemente a través de una encuesta (CIES, 2005 arriba citado) que se viene dando una sustitución de alimentos; sustitución vinculada al precio de los mismos. Se consume menos carne (de cualquier tipo) siendo sustituida por verduras, leche/yogurt, frutas y panificados/fideos. Los puestos de expendio venden más productos a granel y se mira menos la calidad, buscando siempre los menores precios. El mayor consumo de frutas y verduras pudiera pensarse positivo, sin embargo, debe tomarse en cuenta lo dicho anteriormente acerca del uso de biocidas agrícolas.

En cuanto a la preparación de los mismos, el principal problema se refiere a la calidad de los insumos y a la higiene. Restringidas por bajos ingresos, las familias utilizan, por ejemplo, aceite de mala calidad y lo reutilizan (refritado de aceites). El consumo de productos con algún grado de descomposición o vencidos es también frecuente. En lo relativo a la higiene, es bien conocida la mala práctica de las familias paraguayas en lo referido a la cocina por falta de comodidades mínimas y la ignorancia, producto de la pobreza. En el sector rural este problema tiende a acentuarse debido a la precariedad de las instalaciones de agua corriente para el lavado previo de alimentos y utensilios utilizados para su consumo. La cocción de alimentos a fuego abierto en el suelo, de los hogares campesinos e

indígenas, es además propicia para la contaminación producida por los animales domésticos que normalmente deambulan por la cocina.

Comercio internacional: Desde fines de los '70 el comercio exterior paraguayo ha ido creciendo incesantemente, tal que, en un cuarto de siglo las importaciones se duplicaron y las exportaciones crecieron en proporción de 14/115⁶⁴. Las políticas del gobierno en materia alimentaria siguen apuntando a la consolidación de un modelo de desarrollo agroexportador. Sigue aumentando el ingreso de capitales extranjeros para la producción a gran escala de bienes –principalmente la soja transgénica– destinados al mercado internacional, a expensas de las pequeñas fincas familiares cuyo objetivo principal es la producción de alimentos para el autoconsumo y el mercado interno.

Esto ha dado lugar a que, en muchos casos, se operen cruces de importaciones y exportaciones. Este es el caso del tomate que, en agosto de 1998 fue exportado en cantidad de 1.277 toneladas, mientras que en el mercado de abasto de Asunción la mayor parte del tomate comercializado fue de procedencia brasileña. Otro tanto ocurrió y sigue ocurriendo con el trigo, maíz, pimiento, bananas y naranjas, entre otros⁶⁵. La asunción de este modelo significa una pérdida de soberanía alimentaria ya que se pasa a depender, por un lado, los precios internacionales de los alimentos y las cotizaciones de monedas extranjeras y, por otro lado, de la disponibilidad de combustibles fósiles a nivel mundial.

Situación de acceso al agua para la higiene, preparación de alimentos y agua potable para el consumo

La superficie sobre la que se extiende el Paraguay es de 406.752 kilómetros cuadrados y cuenta con una población de 5.163.198 según el último censo realizado en el año 2002. El río Paraguay divide el territorio en dos regiones naturales bien diferenciadas: la región Oriental y la región Occidental o Chaco. Esta última ocupa un 60% de la superficie total, pero, debido a las desfavorables condiciones del suelo y el clima para la agricultura, alberga a menos del 3% de la población. Según datos de la FAO, la precipitación anual media es de 1.130 mm, la disponibilidad total de agua renovable per cápita es de 58.537 metros cúbicos al año por habitante de los cuales se extrae apenas el 0,1% para el consumo.

⁶⁴ FAOSTAT última información accesible 6/02/2006

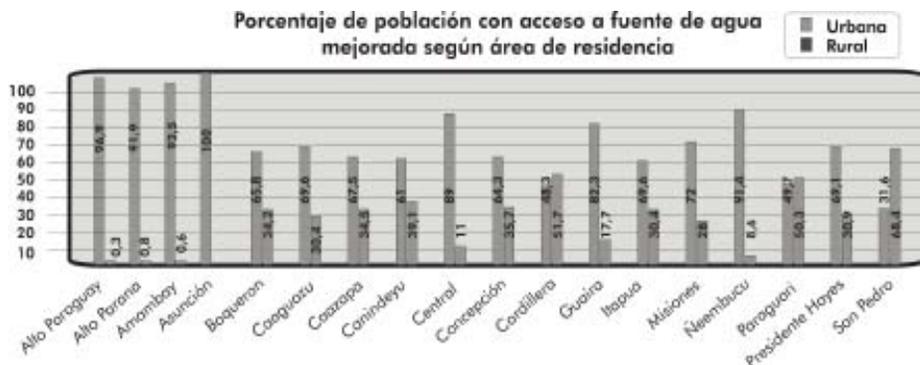
⁶⁵ FAOSTAT última información accesible 4/11/2005

Los recursos hídricos son abundantes, sin embargo, están desigualmente distribuidos y corren el riesgo de ser o estar ya contaminados. En la Región Occidental preocupa la falta de agua en algunos períodos del año. El promedio de lluvias en esta región varía de 500mm a 1000mm por año. Las sequías son cada vez más intensas y prolongadas (de seis a ocho meses al año) y en los periodos alternos se producen inundaciones. Las consecuencias ambientales y humanas son devastadoras. Las muertes y enfermedades ocasionadas por la falta de agua o por el consumo de agua contaminada son frecuentes en comunidades indígenas. La muerte de la fauna y flora silvestres y las escasas posibilidades de cultivar o criar animales agravan la situación al disminuir la disponibilidad de alimentos. La mayor parte de la región no cuenta con sistemas de distribución, ni de recolección o almacenamiento de agua, motivo por el cual los pobladores dependen enteramente de las aleatorias condiciones climáticas para la obtención del líquido vital.

El problema más acuciante en la Región Oriental es la rápida contaminación de las fuentes de agua producida por el desmesurado crecimiento de la agricultura mecanizada basada en la utilización intensiva de agrotóxicos, por el vertido en los principales cursos de agua sin tratamiento alguno de los desechos de mataderos e industrias, por el lixiviado (agua que sale de los vertederos de basura), por las filtraciones de cloacas, pozos ciegos y letrinas, por las aguas servidas de servicentros y lavaderos. Todo esto, sumado a la sobreexplotación de algunos recursos hídricos, pone en serio riesgo la inocuidad y la suficiencia de las aguas disponibles.

Aunque en los últimos tiempos la incidencia de enfermedades de origen hídrico ha disminuido, en el año 2003 la proporción anual de muertes en niños menores de cinco años por causas relacionadas con la infección del intestino fue del 7%.⁶⁶ En 2005 se reportaron en los hospitales nacionales 1.241 casos de diarrea (70% infantil) por causa de la ingestión de agua o alimentos contaminados. Los casos reales son seguramente muchos más ya que el acceso a los servicios públicos de salud es muy restringido.

⁶⁶Pan American Health Organization, Area of Health Analysis and Information Systems. PAHO Regional Mortality Database. 2005 (www.paho.org)



FUENTE: Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005. Dgeec, UNDP, 2005.

Al observar los tipos de abastecimiento, el lugar y el tipo de servicio sanitario al que acceden las personas según los quintiles de ingreso per cápita, es notoria la relación que existe entre las facilidades y seguridades que ofrece el acceso y las posibilidades económicas de los individuos. Es decir, cuanto mayor es el ingreso, existen más posibilidades de acceder a un servicio de agua tratada dentro de la vivienda y con servicios sanitarios modernos.

Condiciones de acceso al agua y saneamiento según quintil de ingreso per cápita

Tipo de abastecimiento /Quintil	20% más	20%	20%	20%	20% más	Total país
	pobre	siguiente	siguiente	siguiente	rico	
ESSAP/SENASA	18,4	31,1	43,8	46,5	55,4	39,1
Red privada	8,8	10,9	14,9	21	15,8	14,3
Pozo con bomba	7,1	10,7	12,8	17,9	19,9	13,7
Pozo sin bomba	60	43,5	26,2	13,8	6,6	30
Otro	5,7	3,7	2,2	0,9	2,2	2,9
Lugar de abastecimiento/Quintil						
Dentro de la vivienda	9,7	26,5	43,5	65,5	82,7	45,6
Dentro de la propiedad	19,3	22,1	23,8	17,2	9,6	18,4
Fuera de la propiedad	71	51,4	32,7	17,2	7,7	36
Tipo de servicio sanitario/Quintil						
WC conectado a red pública	0,6	3,1	4,9	11,9	23,6	8,8
WC con pozo ciego	13,2	33,1	51,6	63,7	66,6	45,6
Letrina común	82,1	59,8	38,2	21,6	8,2	42
Otro	2,8	3,3	4,1	2,6	1,2	2,8
No tiene	1,2	0,8	1,2	0,2	0,4	0,8

Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2002.

Cabe mencionar que las aguas de los pozos no son generalmente tratadas para su consumo y que las letrinas permiten filtraciones de coliformes que pueden contaminar las aguas subterráneas. Todo esto, sumado a las otras ya mencionadas causas de la contaminación, pelagra la inocuidad del agua disponible para las personas de menos recursos económicos. En el marco del proyecto “Ordenamiento ambiental en zonas urbanas” realizado por la Secretaría del Ambiente se ha constatado que la totalidad de las aguas de pozos comunes de la ciudad de Caaguazú están contaminados con nitratos y coliformes. De las 10.380 viviendas que se calcula existen en esta ciudad solamente 511 están conectadas a la red del servicio público de abastecimiento de agua y alcantarillado, no obstante la cobertura disponible llega a casi el 70%. La no conexión se debe, en la mayoría de los casos, a la falta de recursos económicos. Esto es una clara muestra de que las acciones del Estado para garantizar el derecho al agua independientemente del poder adquisitivo son aún de escasa importancia.

La gestión de los acuíferos

Dos de los de las reservas de agua subterránea más importantes que abastecen a gran parte de la población paraguaya son el acuífero Patiño y el acuífero Guaraní. A continuación se presenta una breve descripción de la situación de los mismos.

El acuífero Patiño

El Acuífero Patiño es una reserva subterránea de agua que abastece directamente a aproximadamente un tercio de la población paraguaya. En el territorio que éste abarca existen unos 1.500 pozos de los cuales se surten comunidades, industrias de consumo de agua intensivo, viviendas y pequeñas áreas de riego.

El sistema hídrico se ve amenazado principalmente por la sobreexplotación, es decir, la acelerada extracción de agua que supera el ritmo natural de recarga del acuífero. Como consecuencia, el nivel de reservas desciende cada vez más. Actualmente se cree que la salinización del agua observada en algunas zonas cercanas al río Paraguay puede tener que ver con la bajante, ya que ésta permitiría la filtración de aguas chaqueñas.

Otra amenaza con la que se enfrenta el acuífero es la contaminación. En algunos pozos controlados se han encontrado coliformes fecales (bacterias cuya presencia en el agua es nociva para la salud) que posiblemente se han filtrado por las cloacas, pozos ciegos o letrinas. La contaminación también es producto de las causas anteriormente mencionadas. La pérdida cuantitativa o cualitativa de las aguas de este acuífero significaría, además del daño al equilibrio natural del ecosistema, tener que realizar importantes obras para transportar agua del río Paraguay a las zonas afectadas. El elevado costo de las mismas y los prolongados tiempos necesarios para la ejecución afectarían temporal o permanentemente las posibilidades de acceso al agua adecuada y se constituiría en un escenario propicio para la violación sistemática de derechos humanos, ya que representaría:

- Un obstáculo para la satisfacción del derecho al agua para dos millones de personas producido por la escasez (Derecho al agua: OG 15 PIDESC)
- Una amenaza para la salud de las personas ante la posibilidad de consumo de agua contaminada. (Derecho a la salud: Artículo 12 del PIDESC; y al medio ambiente sano: Artículo 11 del PIDESC)
- Una amenaza para la producción de las industrias y fincas agropecuarias y las consecuentes derivaciones socioeconómicas. (Derecho al trabajo: Artículo 6 del PIDESC)
- Una amenaza para la seguridad alimentaria de la población. (Derecho a la alimentación OG 12 PIDESC)
- Una imposibilidad de realizar prácticas culturales con el agua. (Derechos culturales establecidos en el PIDESC, profundizados con respecto al agua en la OG 12)

El acuífero Guaraní

La situación del acuífero Guaraní es un tanto diversa. Éste se encuentra entre las reservas de agua dulce más grandes del mundo, por ello el problema no es la amenaza actual de disponibilidad, sino la potencial destrucción del mismo derivada de su explotación inadecuada. Actualmente se está tratando de obtener conocimientos más precisos sobre la extensión y el funcionamiento del acuífero en el marco de un proyecto de estudio regional que incluye a Argentina, Brasil y Uruguay. Sin embargo,

todo hace pensar que son las grandes empresas multinacionales las que están interesadas en la realización de dicho proyecto, ya que son éstas, y no la población, quienes necesitan ingentes cantidades de agua para la industria.

5.4 Acciones del estado: Análisis de programas, políticas públicas en base a los estándares del PIDESC

Referidas a la alimentación

En 1996 se creó como dependencia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), responsable de la implementación y desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. El objetivo de dicho instituto es brindar a la población orientación, información y capacitación sobre alimentos sanos e inoctrinos, con el propósito de integrar los recursos humanos, administrativos, y físicos existentes a nivel institucional, en las áreas de normativización, control laboratorial, atención médica, educación alimentaria y control de unidades de expendio en materia de alimentación, enmarcados en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Además, posibilitar la oferta de servicios a la población, promover la investigación y la capacitación en dichas áreas.

Por el Decreto 10.559/2000 el Ministerio de Justicia y Trabajo crea la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición que tendrá como funciones definir las bases para la elaboración de una Política Nacional de Alimentación y Nutrición, elaborar, promover la aprobación, implementación, ejecución, monitoreo y evaluación del Programa Nacional de Asistencia Nutricional.

El INAN es el organismo encargado de llevar a cabo el Programa Nacional de Asistencia Nutricional (PROAN), cuyo objetivo es combatir la desnutrición a nivel nacional. El presupuesto de dicho proyecto para el año 2005 era de 17.000 millones de guaraníes (US\$ 3 millones aproximadamente). Estos recursos serían reforzados con algunos provenientes de programas del MSPBS. Los fondos previstos podrán

beneficiar a 10.000 niños y niñas menores de 5 años con desnutrición global (del total de 35.000), a 15.000 niños y niñas menores de 5 años en riesgo de desnutrición (del total de 140.000) y a 10.000 mujeres embarazadas desnutridas (del total de 45.000)⁶⁷. Las metas de este proyecto son bastante modestas ya que se pretende asistir a sólo el 4,5% del total de la población desnutrida del país. A ello se suma el hecho de que el gasto social no llega en su totalidad a destino como demuestran los monitoreos del PNUD. En total se pretende asistir a 35.000 personas con un presupuesto de US\$ 3 millones en el año, esto equivale a \$85 por persona, poco más de un salario de pobreza de un mes (US\$ 2 por día o US\$ 60 por mes). El Congreso, además, ha recortado en el presupuesto de gastos de la nación para 2006 2.000 millones de guaraníes respecto al monto asignado en 2005 (15.000 millones de guaraníes o 2,5 millones de dólares aproximadamente).

Las acciones del INAN se realizan algunas veces en conjunto con el Ministerio de Salud. Además el MSPBS lleva a cabo programas que tienen como objeto mejorar la nutrición de ciertas poblaciones. En 2005 se ha lanzado, conjuntamente con agencias de cooperación, la Campaña Nacional del Ácido Fólico. La misma tiene por objeto promocionar el consumo del ácido fólico entre las mujeres de 14 a 45 años de edad, para de esta manera prevenir en un 70% los nacimientos con malformaciones.

La ley 1793/2001 de modificación del programa de complemento nutricional en las escuelas establece el Programa de Complemento Nutricional Escolar. El mismo está destinado a escuelas pobres del país (fundamentalmente de áreas rurales) y debe incluir: a) provisión de leche natural o enriquecida; y b) un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas “A” y “D”, hierro y yodo, u otro alimento que complemente las necesidades nutritivas diarias del escolar. La ración tiene que aproximarse a las 600 calorías.

La limitación *a priori* del alcance de este programa está dada por los bajos índices de asistencia escolar en áreas rurales. Además, la cobertura actual dista mucho de ser completa.

Un participante del taller en Caaguazú lo comenta así: *“Soy del distrito de San Joaquín, ese tema de la leche en la escuela, llegó una vez este año para tres meses, no para los nueve meses y era para alumnos del primero al sexto grado nomás, llevaron un tipo de comida desconocida para nosotros, estoy en la comisión de padres y nunca recibimos una explicación sobre qué clase de alimentos les dieron a nuestros hijos, no es comida de nuestros hábitos, de nuestras costumbres. En otra comunidad la situación se presenta aún más grave: en nuestra comunidad se lleva para el tercer grado nomás la leche en la escuela y el resto se queda mirando... el año pasado... faltando quince días para que termine el año trajeron quince paquetes pequeños que ya estaban vencidos”*.

El accionar político nacional tiende directamente a consolidar en el país un modelo de producción agrícola basado en grandes explotaciones dedicadas al monocultivo de exportación. Algunas de las acciones que ha adoptado el Estado en beneficio de los agroexportadores han sido la reducción del impuesto a la exportación de soja en los últimos años y la flexibilización de las condiciones para el ingreso de las semillas transgénicas de soja Round Up Ready (RR). Actualmente se encuentran bajo estudio del Congreso leyes que anularían los impuestos a la importación de maquinarias agrícolas. Todo esto se produce contemporáneamente con la directa expulsión, por parte de las fuerzas policiales y militares, de los campesinos de las ocupaciones de los latifundios (el latifundio improductivo es ilegal según la Constitución), y la fraudulenta venta de tierras fiscales originalmente destinadas a la reforma agraria a los grandes empresarios agrícolas.

Así nos cuenta su caso la señora Antonia Ramírez, del asentamiento Juliana Fleitas de Ypekúa distrito de Repatriación: *“... cuando se vino el desalojo se le agarró a mi marido y por querer defenderle a él se tiraron sobre mí y me pegaron mucho y mataron a mi bebé dentro de mi panza... a mi marido le tuvieron ocho meses en la cárcel y a mí me llevaron al hospital, me dejaron ahí en el hospital y le llevaron a mi marido a la cárcel. Todo eso por querer un pedazo de tierra”*.

Muchas veces son los mismos funcionarios del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) quienes se aprovechan de la precaria situación de las comunidades campesinas y, mediante soborno y chantaje, instan a los campesinos a abandonar sus tierras.

Otro programa de asistencia a la producción es la repartición de semillas. Sin embargo, los campesinos aseguran que las semillas distribuidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, son de mala calidad. En el decir de uno de los participantes del taller en Caaguazú: *“se trae la semilla pero el maíz crece en un tamaño pequeño, ni cincuenta centímetros no crece, eso no produce, no da producción. Es solamente un trabajo de pérdida, se siembra y después no produce, se tiene esperanza, se trabaja por él y no da resultado...”*

En lo que se refiere a fijación de normas sobre el etiquetado de los productos alimenticios, el Estado paraguayo, si no se ha mantenido inactivo, ha obrado en contra de los derechos básicos del consumidor. Así ha actuado en la tercera Reunión de las Partes del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (MOP-3) realizada en Curitiba, Brasil, en marzo de 2006. La postura oficial del gobierno ha manifestado su desacuerdo con que sea obligatoria la identificación de cargamentos con organismos vivos modificados (OVM) o transgénicos.

Referidas al agua

El Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) ejecutó la construcción de 110 sistemas de provisión de agua potable en distintos departamentos de la Región Oriental, 15 sistemas de agua en comunidades indígenas del Chaco, 4 sistemas con participación privada, 33 ampliaciones y rehabilitaciones en el Chaco, y 10.250 letrinas sanitarias en ambas regiones. Aún quedan por ejecutar 164 sistemas de agua en la Región Oriental, 36 en comunidades indígenas del Chaco, dos ampliaciones de sistemas existentes, 21 mejoramientos de abastecimiento para comunidades indígenas de la Región Oriental, refacción y ampliación del local del SENASA y plan de capacitación de recursos humanos. La construcción de todos estos sistemas se lleva a cabo con un préstamo de 40 millones de dólares del Banco Mundial.

Miembros de las comunidades que han recibido asistencia aseguran, sin embargo, que los sistemas de abastecimiento, almacenamiento y distribución del agua construidos son ineficientes. Este es el caso de la comunidad indígena La Patria, cuyos pobladores aseguran que, no obstante la construcción de tajamares realizada por SENASA, continúan sufriendo la escasez de agua.

Por su parte, el Congreso destinó para la ejecución de programas de extensión de cobertura del servicio de agua potable y saneamiento básico en el año 2004 un monto de 127.416 millones de guaraníes (US\$ 21 millones). Sin embargo, según el monitoreo de PNUD, sólo llegaron a ser utilizados 71.826 millones de guaraníes (US\$ 12 millones). Esto representa un importante monto no ejecutado que, considerando la insuficiencia inicial del monto proyectado, ofrece una pauta del incumplimiento del deber de garantizar agua potable a todos los ciudadanos por parte del Estado.

La Secretaría del Ambiente (SEAM) ha lanzado en 2005 la Política Ambiental Nacional, que incluye dentro de sus objetivos la protección de las fuentes de agua. Además existe un proyecto para el “Estudio de políticas y manejo ambiental de aguas subterráneas en el Área Metropolitana de Asunción” financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo con un monto total de 900.000 USD. A partir de este estudio deberá surgir un planteamiento de las soluciones para la conservación de este recurso. Paraguay participa también, junto con Argentina, Brasil y Uruguay en un proyecto de gestión del acuífero Guaraní. Este proyecto es financiado por el Banco Mundial y apoyado por la Organización de Estados Americanos y otras organizaciones internacionales.

Desde el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones se está proyectando la construcción de un acueducto para la distribución de agua en el Chaco. La excesiva burocracia, corrupción y los intereses privados que priman sobre los públicos en los ámbitos políticos hacen que la concreción de este tipo de proyectos sea excesivamente lenta e ineficiente.

Siendo Paraguay un país mediterráneo, históricamente se han buscado soluciones a la falta de acceso directo a puertos marítimos. Una de las soluciones que se está por implementar es el proyecto regional Hidrovía Paraguay-Paraná. El mismo consiste en eliminar los obstáculos para la navegación de grandes embarcaciones que presentan los ríos Paraguay, desde su nacimiento en el Pantanal, y Paraná hasta su desembocadura en el delta del Río de la Plata. Las consecuencias ambientales de este proyecto podrían ser catastróficas ya que la aceleración de la velocidad de circulación de las aguas producida por la eliminación de obstáculos naturales

ocasionaría el agotamiento del recurso en zonas de vital importancia como el Pantanal y otros humedales de la región. Cabe aclarar que la realización de este proyecto beneficiaría principalmente al sector agroexportador y a las multinacionales, a los ganaderos latifundistas y a grandes productores, ya que éstos son quienes necesitan una rápida y económica vía de salida del continente a sus masivas producciones.

5.5 Principales violaciones identificadas

Violaciones del derecho a la alimentación identificadas a la luz de la OG 12 del PIDESC

En materia alimentaria el Estado paraguayo no ha cumplido con sus obligaciones de:

Respetar: Los casos documentados en el capítulo 9 de este Informe son representativos de comunidades que han sufrido violaciones de múltiples derechos humanos, no sólo económicos, sociales y culturales, sino también civiles y políticos. En cuanto a la alimentación y al agua se refiere, el Estado ha incumplido el más básico deber de respetar estos derechos, ya que, mediante violentos desalojos, ha obstruido las posibilidades comunitarias de obtención de alimentos y agua para la supervivencia. Es más, las fuerzas del orden no solamente han desterrado a campesinos e indígenas de sus comunidades de origen, sino que también se han apropiado de sus utensilios de trabajo y del hogar. El Estado paraguayo ha quitado así a los pobladores de áreas rurales no sólo las tierras que les permiten acceder a alimentos y agua adecuados, sino también aquellos instrumentos indispensables para su obtención y los mismos alimentos que habían producido, obligándolos a un desplazamiento forzoso y convirtiéndolos en verdaderos refugiados económicos.

Un caso concreto nos lo cuenta Carlos Escobar, integrante de la comunidad indígena de Ñembiara: “...vinieron (las fuerzas policiales) hicieron desastre, nos corrieron hacia los montes y se quedaron ellos a hacer todo lo que podían, mataron y llevaron nuestros animales, quemaron nuestras casas, se llevaron aquello que les podía servir, mataron nuestras gallinas, nuestros cerdos, etc...”

Por ser el incumplimiento del más básico deber de respetar los derechos humanos, estas son las violaciones más graves que han sido identificadas en la sociedad paraguaya. Cabe señalar que, mientras la protección y garantía de los derechos humanos son obligaciones que los Estados deben cumplir progresivamente, el respeto es una obligación inmediata.

Proteger: La gravedad de los casos mencionados, sin embargo, no opaca la extensión del incumplimiento de la protección del derecho a la alimentación.

El modelo de producción sojera —que se suma a los grandes latifundios ganaderos preexistentes— está concentrando en pocas manos las tierras cultivables del país y expulsando a agricultores e indígenas del campo, para quienes se hace imposible acceder a una alimentación adecuada. En 2002 el éxodo rural-urbano alcanzó a 90.000 personas según los datos del censo nacional de vivienda y población de la dirección de estadísticas (Dgeec). Éstas se instalan en la periferia de algún centro urbano en pequeños lotes que no les ofrecen posibilidad alguna de producir alimentos. La escasa formación que tienen y el saturado mercado de trabajo urbano les impiden acceder a la alimentación necesaria por la vía económica. Así, van creando estrategias de supervivencia (sustitución de alimentos, consumo de alimentos de menor calidad, en menor cantidad, etc) sin asistencia alguna del Estado.

Los campesinos que quedan en el campo se enfrentan al constante deterioro del medio ambiente, a la destrucción de sus plantaciones y a la intoxicación directa, causados por la aplicación de potentes biocidas en los cultivos mecanizados aledaños.

El modelo sojero es el principal responsable de estas penurias del campesinado y el Estado, si no atenta directamente contra los derechos de estos ciudadanos como en los casos arriba mencionados, renuncia a su deber de protegerlos. La señora Agripina Irala de la Comisión Cinco Estrellas lo relata así: *“estamos rodeados de sojales, y la fumigación hacen hasta encima de nuestras carpas. Anteriormente estábamos ubicados al costado del camino y del alambrado, allí venían a fumigar sobre nosotros, por eso pedimos a la dueña de este lote que nos preste un pedacito para mudarnos aquí porque el veneno nos hacía*

mal". Uno de los participantes del taller en Caaguazú también comenta: "...desde hace mucho tiempo que los pequeños productores sufrimos, vienen los grandes productores a bañarnos con veneno con la fumigación aérea, frente a eso qué clase de alimentación, qué alternativa tenemos en cuanto a la alimentación".

Otro grave problema que amenaza a los campesinos es la contaminación genética producida por plantaciones de especies genéticamente modificadas. La diseminación de los genes modificados mediante el proceso de reproducción de las plantas (polinización o transferencia horizontal) pone en serio riesgo la soberanía sobre el germoplasma autóctono, ya que éste adquiere características transgénicas, quedando sujeto a las leyes internacionales sobre patentes. Todo esto impide a los campesinos producir las propias semillas y los alimentos para la subsistencia, y esto sigue impulsando la migración rural urbana.

La situación de los indígenas se muestra aún más difícil ya que la deforestación y contaminación producidas por el modelo agrícola predominante exterminan en cantidad, diversidad y calidad, la fauna y flora silvestres, fuente principal de alimentos para estas comunidades.

El cumplimiento de la escasa legislación nacional sobre la materia no es fiscalizado por el Estado. La no protección de las fuentes tradicionales de abastecimiento alimentario de campesinos e indígenas significa una renuncia al deber de proteger el derecho a la alimentación de los mismos, y por tanto constituye una violación del PIDESC.

Garantizar: El deber de garantizar a los ciudadanos el derecho a la alimentación ha sido el más frecuentemente incumplido. Esto se debe fundamentalmente a la falta de una política alimentaria en el país, a la aplicación en el campo económico de una rígida política neoliberal y a la corrupción reinante en las instituciones públicas.

No hay una política alimentaria, sólo y en algunos casos hubo algunos programas de asistencia directa, vinculados normalmente a situaciones de catástrofes climáticas (sequías, inundaciones, tormentas, etc.). Como ya se mencionaba anteriormente, el Estatuto Agrario menciona idílicamente la necesidad de crear en el campo un sistema alimentario

sustentable y soberano, sin embargo, no hay instrumentos legales ni programas concretos para la realización de dicho sistema, ni para asegurar la identidad alimentaria de la sociedad paraguaya.

Por el contrario, durante las últimas décadas los gobiernos han adoptado políticas neoliberales expresadas en la desregulación de precios y aranceles, la importación o contrabando de alimentos en directo detrimento de los productores nacionales, el tipo de cambio sobrevaluado que se mantiene hasta hoy facilita estas compras del extranjero. Las agroindustrias nacionales se encuentran en crisis o directamente ya han quebrado.

La política impositiva también afectó los precios de los alimentos con la aplicación del IVA, problema que se acentuará desde 2006 con la aplicación de una conservadora reforma tributaria⁶⁸. La política de empleo ha tendido a la desregulación del mercado de trabajo, hay una total falta de asistencia a desocupados, los contratos de trabajo se terciarizan, existe una profunda crisis en los fondos previsionales que afecta de manera directa a las personas de edad avanzada. Se observa una caída de la inversión social, cae también el gasto público a medida que aumenta la pobreza. Se direccionó la asistencia social hacia grupos focalizados y no a programas de cobertura universal, con esto se intentó compensar faltas de los que quedaban fuera del mercado pero esto no funciona con niveles de pobreza del 40% o más. Además, la corrupción imperante hizo que estos programas focalizados se hayan fragmentado en una cantidad de pequeños programas con objetivos propios, escasa financiación y una casi nula coordinación.

Debe señalarse igualmente, que al mismo nivel de pobreza no puede presumirse el mismo nivel de desnutrición. La relación entre hambre y desnutrición no es mecánica. Se puede cambiar de dieta, sustituir productos caros, o comer una menor variedad de productos. También se puede cambiar la manera de distribuir la comida entre los miembros del hogar, algunos comerán menos, o habrá comedores comunitarios. En suma: los hogares desarrollaron estrategias domésticas que les permitieron moderar (no superar) la crisis de acceso. Estas soluciones constituyen un punto clave de la seguridad alimentaria. Pero las estrategias son familiares y el Estado estuvo ausente.

⁶⁸ Pomposamente denominada "Ley de readecuación fiscal".

Tampoco existe un sistema de vigilancia nutricional que permita monitorear la situación, medir daños o predecir tendencias que permitan diseñar políticas públicas para restablecer ese derecho conculcado⁶⁹.

Como consecuencia, continúan vigentes los problemas ya mencionados de desnutrición, carencia de micronutrientes, nacidos con bajo peso, disminución de la cantidad y calidad de alimentos consumidos, muertes por desnutrición, y otros.

Los avances que ha realizado Paraguay en materia alimentaria frente a los Objetivos del Milenio son modestos, y se verán aún más restringidos por el recorte efectuado por el Congreso en el presupuesto del año 2006 de los fondos para combatir la desnutrición. Esto significa una renuncia del Estado al deber de garantizar progresivamente el derecho a la alimentación adecuada de los ciudadanos y por ende constituye una violación del PIDESC.

Violaciones del derecho al agua identificadas a la luz de la OG 15 del PIDESC

Según los datos más conservadores alrededor de un millón de paraguayos no tienen acceso a una fuente de agua segura. Mientras tanto, el gobierno, mediante la aplicación de políticas de corte neoliberal, ha obstaculizado el avance progresivo hacia la satisfacción plena del derecho al agua. Son parte de esta política la sanción de la ley 1614/2000 en miras a la privatización del servicio de agua, el aumento de los impuestos directos e indirectos para el pago de la deuda externa y la contemporánea reducción de la inversión social, la promoción de las inversiones en el sector del *agrobusiness* que destruye los recursos naturales en el campo y obliga a sus poblaciones a migrar hacia las hacinadas periferias de centros urbanos con escasas posibilidades físicas o económicas de acceder a fuentes de agua seguras.

La Ley N° 1614/2000 viola las disposiciones establecidas en la OG 15 del PIDESC y establece un marco jurídico que da pie a violaciones sistemáticas del derecho al agua ya que:

⁶⁹ Aguirre, ob. cit., 69

- No se menciona entre los derechos de los usuarios el derecho a recibir una cantidad mínima diaria para satisfacer sus necesidades personales y del hogar independientemente de su capacidad económica.
- El agua es tratada fundamentalmente como un bien económico y no como un bien social y cultural porque establece que las tarifas por el servicio de agua potable se fijarán teniendo en cuenta las necesidades de: a) propender a un uso racional y eficiente del servicio; b) permitir un equilibrio entre la oferta y la demanda del servicio; y c) reflejar el costo del servicio, incluyendo el margen de beneficio de los prestadores.⁷⁰ Además, se establece que las entidades prestatarias de los servicios podrán (con el debido permiso) comercializar e incluso exportar los excesos de producción de agua potable.⁷¹

Es una forma de *discriminación* fijar las tarifas del agua para propender al uso *racional y eficiente* de la misma. La conciencia sobre los usos racionales del agua no puede ser forzosamente creada mediante la imposición de tarifas, ya que serán los pobres los primeros en sufrir la restricción del consumo. Más bien ésta debería ser construida mediante la acción conjunta de las instituciones sociales, en especial aquellas educativas. Considerar el criterio economista de equilibrio entre la oferta y la demanda como mecanismo regulador de las tarifas significa dejar en manos del mercado el acceso al agua y, por ende, la desresponsabilización del Estado y la no garantía del acceso a la misma a todos los ciudadanos por igual. Además, no debe ser ocasión de lucro para nadie la satisfacción de un derecho básico, ya que ésta es obligación del Estado.

Todos estos mecanismos de fijación de tarifas representan la falta de voluntad por parte del Estado para *garantizar* progresivamente el derecho al agua a todos los ciudadanos.

El agua como fuente de vida y artífice del equilibrio natural de los ecosistemas es un bien que, en ninguna circunstancia, debe ser producido (extraído, tratado y distribuido) como fuente de lucro ya que su comercialización asegura un futuro nefasto para las especies vivas de nuestro planeta.

⁷⁰ Incisos b, c y f del Artículo 49

⁷¹ Inciso j del Artículo 32

- Se establece la obligatoriedad de conexión en caso que exista disponibilidad del servicio y se estipula la prohibición de la construcción, por parte de terceros, de sistemas de abastecimiento para consumo humano en áreas concesionadas o permisionadas.⁷²

Es decir, no sólo se abren las puertas a las empresas que quieran lucrar con la satisfacción de los DESC, sino que también se obliga a los ciudadanos a reeditar en beneficio de aquellas. Esto da pie a faltas graves de *respeto* y *protección* del derecho al agua, ya que el Estado iría en contra de quienes pueden obtener u obtienen agua potable por sus propios medios.

- Se prevé además el corte de servicio por falta de pago, lo cual, sumado a la obligatoriedad de conexión y a la posible prohibición de construcción de un sistema de abastecimiento propio, familiar o comunitario, dejaría a la ciudadanía económicamente inhabilitada de acceder al mercado del agua *completamente privada de este bien vital*.⁷³

El Decreto 18880/03 establece el marco regulatorio de la ley 1614/00. Mediante éste se faculta a las empresas concesionarias (públicas o privadas) a otorgar directamente (sin autorización del Ente Regulador) los permisos para los usos productivos del agua.

El derecho al agua tampoco es protegido ni garantizado por el Estado paraguayo. La falta de protección es notoria en áreas rurales donde la contaminación con biocidas está muy extendida. Un participante en el taller de Caaguazú cuenta que: *“la cúpula de los agroexportadores nos va arruinando... hay una naciente de agua y ahí mismo van a cargar su veneno y los frascos de su veneno dejan tirado allí. Las personas de la comunidad se manifestaron en contra de eso, además de presentar una denuncia en la Fiscalía del Medio Ambiente, y hasta ahora no hay respuestas*. Los indígenas de la comunidad de Ñembiara aseguran que las aguas de los alrededores están contaminadas, así lo expresa uno de sus integrantes: *“Muchas veces lo notamos, nos enfermamos pero tampoco sabemos por qué, ya que no tenemos médicos tampoco... pero sabemos que esas aguas están contaminadas pues están en el medio de todos, gran parte ya se usó para el cultivo de soja”*

Además, la deforestación que acompaña a la extensión de la frontera agrícola acelera el proceso de erosión del suelo, impide la recarga normal de los acuíferos y altera los ciclos hídricos naturales. En las ciudades no son controlados los desechos de mataderos, curtiembres, industrias y hogares, los cuales llegan a los cauces de agua en forma cruda. El deficiente sistema de recolección y tratamiento de basuras es otro elemento que contribuye a la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales.

La falta de acceso al agua potable es vivida cotidianamente por -según datos oficiales- un 17% de la población nacional. No obstante, la calidad de las fuentes de agua a las que accede el 83% de la población no está asegurada. Un indicador de esta situación son los numerosos casos de diarrea y muerte por causas relacionadas con el consumo de agua contaminada.

5.6 Iniciativas de la sociedad civil

Ante la inoperancia del Estado en materia de alimentación y agua han aparecido en la escena pública actores civiles tratando de aminorar el costo humano producido por la carencia de alimentos y agua adecuados y suficientes. Es realmente difícil hacer una compilación exhaustiva de las acciones efectuadas por la sociedad civil en la materia, por eso a continuación se presentan sólo algunas de ellas con el objetivo de poner de manifiesto la preocupación que existe en sectores no gubernamentales de la sociedad ante las crisis de alimentación y agua que se viven en el país.

Respecto a la alimentación

Programas de ONGs en coordinación con entidades públicas

Entre los programas más importantes de apoyo alimentario a categorías sociales marginadas desarrollados por la sociedad civil, en coordinación con la dirección de salud y el INAN se encuentran:

Pastoral del Niño. La pastoral del niño trabaja desde hace 10 años con programas para la erradicación de la desnutrición en niños. El proyecto

tiene como objetivo detectar el 90% o más de casos de niños o niñas con desnutrición y tratarlos oportunamente. Se calcula que actualmente la asistencia alimentaria alcanza a 9.630 niños de 81 distritos pobres del país. El trabajo de la Pastoral del Niño es, en algunos casos, complementado por el MSPBS. En este programa se ha constatado la distribución de alimentos preparados en base a soja y, dado que actualmente casi la totalidad de la soja producida en la región es transgénica, se presume que sería transgénica. Muchos estudios demuestran que el consumo de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) tienen efectos nocivos sobre la salud humana.

Plan Internacional. Ofrece programas de educación nutricional a niños en edad escolar que abarcan grupos de alimentos, recomendaciones para la alimentación en diferentes períodos vitales, porciones de alimentos, prevención de desórdenes por deficiencia de yodo y hierro. Además, en conjunto con el INAN, el Ministerio de Educación, SENASA y UNICEF, han aplicado un programa de desparasitación para niños pre-escolares y escolares.

Programas de ONGs y otras organizaciones:

Banco de alimentos. Esta ONG funciona como puente entre la oferta alimentaria que no ha encontrado demanda efectiva en el mercado y la demanda agregada que no ha podido acceder a los alimentos bajo las condiciones del mercado. En el año 2004 se calcula que han recogido 7 toneladas de alimentos y las han distribuido entre varias instituciones de beneficencia.

Proyecto de ley para la regulación del uso de agrotóxicos. Varias organizaciones civiles están trabajando en la elaboración de un proyecto de ley que regule la utilización de agrotóxicos en miras a prevenir la contaminación de los recursos naturales del suelo, el agua, las poblaciones rurales y los productos agrícolas, y así proteger el derecho a la alimentación de los ciudadanos. De ser aprobado este proyecto de ley se daría un paso fundamental para asegurar la disponibilidad alimentaria adecuada mediante la protección de los recursos naturales y la regulación de los niveles de residuos químicos en los alimentos.

Campaña Nacional por la Reforma Agraria. Varias organizaciones campesinas están realizando campañas por la reforma agraria en las que adquiere particular énfasis la redistribución de tierras y la mejora de las condiciones de vida en el campo, requisito fundamental para impulsar la diversificación de la producción agrícola y el avance progresivo hacia la soberanía alimentaria.

Respecto al agua

Actores de la sociedad civil han traducido en actos su preocupación por la situación del agua en Paraguay. Muchos de ellos en los casos de emergencia, cuando la situación de algunas comunidades especialmente del Chaco se volvía crítica. Otros, sin embargo, buscan dar una solución permanente al problema. Para ello han realizado y siguen realizando proyectos de estudio y/o difusión de problemas relativos al agua. Entre ellos podemos mencionar las campañas de concienzación sobre la importancia de la protección de fuentes de agua y la racionalización de sus usos desarrolladas en el seno de varias organizaciones sociales.

Otro emprendimiento es el estudio, a partir de violaciones del derecho en comunidades indígenas, del marco jurídico vigente en materia de agua que está siendo desarrollado conjuntamente con organizaciones de otros países para proponer una adecuación entre las necesidades comunitarias y las políticas gubernamentales. Existe además un proyecto de modificación de la Ley 1.614/2000 que está siendo elaborado por el Foro Social Norteño y la Comisión por la Cooperativización del Agua en Pedro Juan Caballero. En él se propone dar autonomía a las gobernaciones y municipalidades respecto al manejo de las aguas y la modificación de artículos que rebajan el agua a condición de bien económico.

5.7 Recomendaciones

Generales

La comunidad internacional, las instituciones públicas y privadas y los actores sociales nacionales deberían, mediante el uso sinérgico de sus fuerzas, buscar:

- La instauración de un sistema alimentario soberano a nivel nacional como requisito fundamental para garantizar a los ciudadanos el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales.
- La protección de los recursos naturales, y en especial del agua como fuente de vida y patrimonio de los pueblos, a fin de poder sostener el equilibrio natural del ecosistema planetario. Es inadmisibles que los mismos sean privatizados y comercializados bajo las leyes del mercado.
- Controlar los avances y alcances de la biotecnología que, a veces, más que una solución, representan un problema para la humanidad. Por un lado, ante la imposibilidad de controlar las infinitas variables que operan en el universo, cualquier modificación artificialmente inducida por la racionalidad del hombre puede alterar el equilibrio natural forjado durante miles de millones de años en el planeta. Por el otro lado, la expansión -mediante los procesos de reproducción vegetal- de los genes artificialmente modificados puede llevar a una auténtica privatización monopólica de los recursos naturales.

Al Alto Comisariato de las NNUU para los derechos humanos

- Asegurar el funcionamiento de un sistema permanente de monitoreo del seguimiento de las recomendaciones del CDESC.
- Instalar una oficina permanente para el monitoreo del seguimiento de las recomendaciones del CDESC.

Al Estado Paraguayo

El gobierno debe garantizar, en lo inmediato, el acceso a la alimentación de al menos 1,1 millón de personas que en este momento se encuentran en el país con serios problemas de acceso.

Diseñar una Política Alimentaria Nacional mediante la coordinación del actuar de las instituciones públicas (MAG, MEC, MSPBS, INDERT, INAN, etc.) teniendo en cuenta el deseo de lograr un sistema alimentario soberano, ya que, a la larga, soberanía alimentaria significa soberanía

económica, política y cultural. Para ello es necesario:

- Impulsar la producción agrícola orgánica diversificada en pequeñas unidades productivas con técnicas sustentables e intensivas en trabajo;
- Impulsar la creación de microsistemas alimentarios locales y la producción para el mercado interno;
- Intervenir en el mercado de insumos y productos alimentarios, controlando los focos de poder y monopolios u oligopolios que pudieran surgir, para asegurar el funcionamiento de un sistema de comercio justo;
- Impulsar el desarrollo de la industria alimentaria nacional;
- Promover la recuperación y consolidación de la identidad alimentaria del pueblo paraguayo y de los grupos étnicos particulares que habitan en el territorio nacional.

Esto será posible únicamente mediante:

- La redistribución de tierras entre las familias campesinas carentes de ellas;
- La mejora de la calidad de vida en áreas rurales (servicios sanitarios, atención médica, centros educativos, etc.);
- La asistencia técnica y económica para la producción, con programas de capacitación y crédito a unidades campesinas de producción;
- La protección y recuperación de los recursos naturales;
- La gestión pública de las fuentes de agua para asegurar el acceso equitativo a todos los ciudadanos;
- El suministro eficiente de energía eléctrica en áreas rurales.

De esta manera se podrá lograr, además de la soberanía alimentaria, entre otras cosas:

- La disminución de la dependencia de los combustibles fósiles y la dependencia económica que ello conlleva en un país no productor;
- La disminución de las tasas de desempleo y de los índices de pobreza en áreas rurales;
- Frenar la migración rural urbana y el crecimiento de los cinturones de pobreza suburbanos.
- La mejora de las condiciones ambientales y de la calidad de vida de la población.

Es imprescindible que, en orden a cumplir el deber de respeto a los derechos humanos, el gobierno cese de manera inmediata los desalojos de los asentamientos campesinos hasta tanto se empiece a ejecutar un programa acordado de repartición de tierra en el marco de la Reforma Agraria.

Se debe, además, fijar límites claros a la expansión del área de siembra de soja –convencional y/o transgénica- de modo a garantizar la permanencia y el arraigo de las poblaciones campesinas asentadas.

La autoridad económica del gobierno debe revisar el impacto social de algunos de los instrumentos de política que vienen siendo aplicados, entre ellos; la desregulación de precios de productos de primera necesidad y los aranceles de importación de una canasta de productos altamente sensibles; la sobrevaluación del guaraní; los dramáticos cambios acaecidos en los últimos años con respecto al sistema relativo de precios internos; revisar, conjuntamente con la autoridad competente, la sistemática violación al Código Laboral.

En lo concreto, se considera necesario:

- Modificar ley 1614/2000 del ERSSAN teniendo en cuenta el carácter social y no negociable de las aguas. Abrir un proceso participativo para su reelaboración.
- Reestudiar la ley que regula el uso de agrotóxicos y desarrollar la legislación sobre el uso de semillas genéticamente modificadas en el país. Prohibir rigurosamente la utilización de sustancias o variedades genéticas que puedan ser nocivas para la salud humana, el medio ambiente o las poblaciones rurales.
- Elaborar un código alimentario que considere en profundidad la seguridad y soberanía alimentarias.
- Destinar un monto presupuestario significativo a la lucha contra la desnutrición, no abordando este problema sólo a través de programas asistencialistas o focalizados de atención, sino mediante proyectos que conviertan en sujetos del propio desarrollo a los actores involucrados.
- Revisar la ley de patentes, actualmente en vigencia, adaptándola a las necesidades de soberanía sobre el germoplasma autóctono.

- Sancionar leyes claras sobre el etiquetado de los alimentos que obliguen a dar información al consumidor sobre los componentes transgénicos de los mismos.
- Gestionar públicamente los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado, teniendo en cuenta la fijación de una tarifa social accesible a todos los ciudadanos.
- Implementar un plan efectivo de protección y recuperación de los recursos naturales, mediante operativos de reforestación, vedas, etc.
- Aprender de las experiencias de otros países que han querido agilizar el transporte por vías fluviales incurriendo en elevadísimos costos ambientales y frenar la realización del proyecto Hidrovía Paraguay Paraná.
- Elaborar una legislación que regule el funcionamiento de transnacionales vinculadas al agronegocio.
- Penalizar el contrabando de manera efectiva y elaborar una lista de productos de excepción (no incluibles en convenios o tratados de comercio).
- Realizar una campaña por la revalorización de los alimentos paraguayos tradicionales.
- Habilitar de líneas de crédito especiales para inversión rural campesina y asegurar el funcionamiento transparente de la banca pública.

A la sociedad

- Implementar una masiva campaña de concienciación de la población sobre los problemas vinculados a la alimentación y la importancia de la defensa de la identidad alimentaria y las fuentes de agua como patrimonio social y cultural del pueblo paraguayo.
- Favorecer, mediante la elección de consumo, la producción agropecuaria biológica local. Desarrollar sistemas cooperativos de producción alimentaria, tratando de asegurar en áreas rurales el máximo nivel de soberanía alimentaria.
- Racionalizar los usos del agua y evitar la contaminación de fuentes.
- Exigir a las autoridades el cumplimiento de sus funciones mediante la activa participación ciudadana.

Recurrir ante casos de violaciones de derechos, como último recurso, a las instancias internacionales para exigir y “justiciabilizar” los DESC.



CAPITULO VI

RELATORÍA TEMÁTICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Relatoría: Silvio Ríos
 Arquitecto

6.1 Breve Introducción. Marco legal

Sobre el derecho a la vivienda se deben señalar aspectos tales como la definición de la vivienda adecuada, el marco de los acuerdos relativos al hábitat humano a nivel internacional y los acuerdos firmados por el Paraguay, los que permitirán tener una primer aproximación al tema, a lo que se agregan las leyes que afectan el tema del hábitat en el Paraguay.

La visión de la situación de la vivienda en base a un diagnóstico de los déficit existentes y las políticas en curso en el país en el campo del hábitat y conducentes a superar esta situación, son los parámetros que pueden permitir observar los avances que en este campo pudieran darse, así como aquellos incumplimientos que pueden ser observados, y que conforman la segunda parte del informe.

Es importante destacar que se ha priorizado el tema del hábitat rural para el informe, por lo que no se analizará el tema de la vivienda social urbana que es donde se ha centrado la acción del Estado en estos últimos 5 años. En el área rural es donde de hecho los avances en el campo del hábitat han sido pocos, y en la descripción de las políticas aplicadas, podrán revisarse las causas.

Para el análisis de la situación de la vivienda en el país, se disponen de datos en base al Censo del 92 y se ha realizado la actualización de los mismos conforme datos del Censo del 2002.

El derecho a la vivienda adecuada será analizado por tanto con la perspectiva rural, dado que este es el enfoque que se ha dado en general al presente informe de los DESC en el Paraguay.

6.2 Diagnostico Socioeconómico

Diagnóstico de la vivienda a partir de datos censales 2002

De acuerdo a los “Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Vivienda”⁷⁴, en lo relativo a los datos de vivienda, el parque de viviendas

⁷⁴“Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Vivienda”, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo -DGEEC-, publicado en Agosto del 2004, Asunción

se ha incrementado de 855.547 viviendas a un total de 1.098.005 unidades, con una distribución de **58,6 %** viviendas en el área urbana (643.920 viv) y **41,4%** de las mismas en el área rural (454.085 viv.), con una tasa de crecimiento para el país del 2,5% con una familia tipo de 4,7 personas, para el área urbana de 3,8% con un promedio de 4,5 personas por viviendas y para el área rural del 1% para un promedio de 4,9 personas por vivienda.

En cuanto a servicios, la energía eléctrica es el servicio con mayor cobertura en el país, alcanzando al 89,1% de la población. Una acotación es que el incremento más sustantivo ha sido en el área rural, donde del 23,2% del 92 pasó al 77,8% en el 2002. Las viviendas con agua corriente representaban en 1972 solo el 11,1% y ahora representan el 52,7% del total. A nivel rural el problema es mas grave, dado que solo el 22,5% de la población cuenta con este servicio. En lo relativo a desagües sanitarios, las viviendas conectadas a redes alcanzan el 9,4%, que conforme el mismo informe sigue siendo un servicio eminentemente urbano alcanzando el 16,1% de las áreas urbanas.

Las viviendas con baños conectados a pozo ciego pasaron del 10% en 1972 al 53,6% en el 2002, correspondiendo el 70% al área urbana y el 30 % al área rural. También la recolección de basura es un servicio eminentemente urbano, habiendo pasado del 7,9% en 1972 al 33,6% en el año 2002.

En el tema referente a los hogares y las jefaturas de hogar por sexo, es importante observar que a nivel del país, uno de cada cuatro hogares (el 25% de los hogares) está presidido por una mujer, lo cual muestra un incremento importante frente a la situación en el año 1982 donde alcanzaba el 18% y el 92 donde la proporción alcanzaba 20,8%. Al observar la situación en el área urbana los hogares presididos por mujeres alcanzan el 29,2% mientras que en el área rural el porcentaje de mujeres jefas de hogar, alcanza el 20,7% de los casos.

Del diagnóstico socio-demográfico de la DGEEC

El país tiene hoy 5.163.198 habitantes, que se distribuyen en un 56,7% en el área urbana y el 43,3% en el área rural. A pesar de la drástica reducción del casi 6,5 % de la población que se ha integrado a la vida

urbana en comparación con el año 92 (Urbana 50.3% y Rural 49.7%), el país sigue teniendo una estructura de población muy vinculada al área rural, y es en proporción, una de las más altas de Latinoamérica. La tasa de crecimiento de la población se ha reducido de 3,2% al 2,2% para el año del censo, y mientras que la tasa de crecimiento del área urbana es mayor aún que la tasa media del año 92 con 3,4 % en el caso del área rural la tasa es de 0,8% , lo cual indica en que medida gran parte de la población del país se encuentra en un franco proceso de abandono del área rural.

Si se observan las tasas de crecimiento del área urbana y rural, se encuentra para el área urbana (72-82) el 4,4%; (82-92) el 5,3%;(92-02) el 3,8%; mientras que para el área rural para los mismos periodos se aprecia (72-82) el 2,0%; (82-92) el 2,8 %; (92-02) el 1,0%; lo que resalta la muy diferente tasa de crecimiento del área rural.

Desde esta perspectiva la falta de incentivos dirigidos a mejorar la calidad de vida del habitante del área rural, podría ser uno de los elementos que empuja a un muy alto porcentaje de la población a emprender el viaje a las zonas marginales de las ciudades del país, donde como se verá, es posible en la actualidad participar en programas de vivienda dirigidos a los sectores mas carenciados.

El tema de la vivienda a nivel del censo 2002

Para un total de 1.098.005 viviendas censadas en el año 1992, 824.844 corresponden a la descripción de “casa” (75,12%) y 216.251 son denominadas “ranchos”(19,69%), representando estos dos tipos los principales el 94,82% de los casos.

La forma de determinación del déficit de calidad física ha sido para el censo del año 1992 la consideración de las viviendas con piso de tierra. Las mismas, en dicho censo sumaban 308.439 unidades. La consideración conducente a esta tipificación se basa en que la presencia de piso de tierra es en sí un déficit, el cual por arrastre, permite también suponer que existen similares condiciones de déficit también en las paredes y techos, fue el motivo por el cual había sido relacionado en forma directa este rubro con el déficit de viviendas. En este período se ha dado una importante reducción del numero de viviendas con piso de tierra.

Considerando este dato, el déficit denominado estático, arrojado por el censo es de 247.131 viviendas distribuidas en un 21% en el área urbana y el 79% en el área rural, lo cual representa un cambio importante, con 61.308 viviendas menos a ser consideradas deficitarias en el área rural, aún cuando las proporciones del déficit se han mantenido, siendo el déficit rural equivalente al 79% del total.

Dado que los totales de las acciones emprendidas desde distintos ámbitos están muy lejos de acercarse a estas cifras, se puede llegar a la conclusión, que habrá de ser verificada por contraste con otros datos, que la reducción obedece en alguna medida al abandono de los pobladores de sus viviendas en el área rural.

6.3 Acciones del Estado: Análisis de programas, políticas públicas en base a los estándares del PIDESC

La vivienda rural

Con la fundación del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo -IPVU- en los años '60, se inician las acciones encaradas formalmente por el Estado, las que se han centrado en especial en el área urbana, atacando los síntomas de un problema que tiene su origen en las tremendas diferencias en la calidad de vida que existen entre estas áreas urbana y las rurales y que han motivado una fuerte migración hacia las ciudades en busca de otras posibilidades. Como se puede observar en el esquema que representa el déficit de viviendas consideradas de calidad física deficitaria por el censo del año 2002 en el país, el déficit mayor, se ubica en el área rural, pero hasta ahora no se han encontrado las estrategias que permitan la acción de los planes del Estado en dicha área.

Llama la atención que ante la magnitud del **problema de la vivienda en el área rural** no se ha desarrollado algún plan estable que permita actuar en alguna medida paliando este alto déficit. La existencia de programas de vivienda únicamente en el área urbana y en la periferia de las mismas, puede ser considerado como una forma de impulsar el éxodo del

campesinado hacia las mismas. La situación de gran parte de la población rural en compañías con asentamientos dispersos dificulta la provisión de servicios en red, pero de hecho existen buenas soluciones aplicables en forma individual para mejorar esta situación. Muchas propuestas estudiadas como solución a partir de ejemplos del ámbito internacional propugnan el traslado de los pobladores de asentamientos rurales dispersos (compañías) a un centro urbano o conformando centros urbanos, lo cual según se aprecia a partir de experiencias de otros países de la región sólo han desarraigado a las familias campesinas, además de privarles de su sustento que es la producción agrícola, para trasladarlos a ciudades que no les ofrecen ningún tipo de oportunidades de trabajo.

En cuanto a experiencias desarrolladas en el país y que pudieran servir de modelo para posibles acciones, recordamos aquellas desarrolladas a principios de los años 90 (entre el 92 y el 94) desde el CONAVI –Consejo Nacional de la Vivienda⁷⁵- apoyando con créditos a cooperativas del interior del país a través de un programa coordinado desde CREDICOOP-Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito Ltda.- y que fuera utilizado para el mejoramiento de viviendas en el área rural. Otro emprendimiento importante para ganar experiencia en las estrategias de mejoramiento de viviendas del área rural, respetando las técnicas autóctonas e introduciendo algunas propiedades innovativas a las mismas, con el fin de reducir las necesidades de mantenimiento fue desarrollado desde el ámbito de la Universidad a partir de un programa apoyado con fondos canadienses y llevado a cabo en forma conjunta por el Centro de Tecnología Apropiada de la UCA con el Instituto de Ciencias de la Salud de la UNA. La propuesta consistió en comparar intervenciones de mejoramiento de viviendas con la fumigación, con miras a proponer estrategias para el control de la enfermedad de Chagas, enfermedad endémica en América. Esta experiencia mostró que es posible recuperar muchas de las viviendas existentes y consideradas deficitarias a través del mejoramiento de la calidad física de las mismas, y aportando asimismo al mejoramiento de aspectos de saneamiento ambiental y la calidad de vida del poblador habitante de las “compañías” rurales dispersas, con tecnologías autóctonas mejoradas y con aportes tecnológicos actuales que utilizan recursos del sitio y tecnologías sencillas y sustentables.

⁷⁵El CONAVI es fundado en el año 1990 -Ley 118/90- para sustituir al desprestigiado Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo, pero al cabo de algunos años de acción, cae en los mismos vicios atribuidos a su antecesor.

Sin embargo el inicio del Programa de Subsidio Habitacional Directo en el año 1995, impulsando una política única y que desconocía al área rural como objetivo del mismo, puso fin a todo este tipo de iniciativas, probablemente por falta de “modelos aplicables”, y por recomendaciones de los consultores responsables de esbozar la política, que basándose en el traslado acrítico de modelos del extranjero (Chile y Uruguay) considerados por las agencias como “exitosos”, definieron al área urbana como sitio para las nuevas experiencias. De esta forma aquellas acciones iniciadas en el área rural son interrumpidas y el único programa que desarrolla el CONAVI en el período 1995 al 2002, se dirigen en forma exclusiva al área urbana, con resultados evaluados como muy pobres.

A fines del 2002, habiéndose superado la limitación dada por la ley del Subsidio Habitacional Directo, el CONAVI propone nuevamente un programa de mini-créditos para el mejoramiento de viviendas en pueblos del interior y del área rural, el que tiene serias dificultades para ser implementado. El problema técnico a salvar resulta que, por lo general, los créditos con fondos públicos dirigidos a la vivienda requieren de una garantía de tipo hipotecario. En el área rural la tenencia de la tierra no se encuentra por lo general saneada legalmente, a lo que se suma el hecho de que los lotes o propiedades son de una escala que hace que el valor de los mismos, por lo general exceda en mucho el monto necesario de garantía de los créditos, agregando la hipoteca riesgos y costos que los pobladores por lo general no están dispuestos a enfrentar. Además, otros aspectos técnicos como ser los ritmos de pago, deberían fijarse en función a la producción y venta de productos agrícolas, por cosechas, y no en sistemas de cuotas mensuales, dadas las dificultades que tiene el campesino para acceder a dinero fuera de estas épocas bien marcadas en el año. Estos problemas dificultan la acción de los organismos del Estado en la búsqueda de respuesta a la problemática de la vivienda rural, y han hecho que en los últimos años la acción siga siendo dirigida a la zona urbana y no al área rural.

Se observan en la actualidad acciones dirigidas a paliar situaciones de pobreza extrema, pero que no atacan el tema de la vivienda. Existen además programas que buscan mejorar condiciones de servicios, en especial de agua, pero faltan más datos sobre el alcance de las mismas.

En resumen, se plantea que el área rural del Paraguay muestra una situación de inacción por parte del Estado en el campo de la política de vivienda, por falta de la exploración en busca de modelos que sean adecuados y representativos de nuestra realidad. Por otra parte, resulta inconcebible que un país pequeño y pobre, como el nuestro, asuma el cambio de políticas sin las evaluaciones correspondientes de lo realizado con anterioridad, para ajustar las políticas e incluso aceptar un cambio radical propuesto desde organismos internacionales, enfrentando opiniones de no conformidad con la sociedad civil y el sector privado, como ya ha ocurrido al adoptarse el Subsidio Habitacional Directo, dejando sin propuesta alguna a lo que en ese momento representaba el 50% de la población del país (población habitante del área rural en el año '95) y en donde todos los diagnósticos disponibles indicaban que se encuentra el 80% del déficit en el campo de la vivienda.

6.4 Violaciones detectadas

Las principales observaciones en lo relativo al hábitat

En relación al tema de la vivienda adecuada, se tomaron en consideración los parámetros siguientes:

Acceso a la vivienda

De acuerdo a este postulado, todos los individuos que tengan derecho a una vivienda adecuada también deben tener acceso a ella. Hay que garantizar cierto grado de prioridad en la esfera de la vivienda a grupos desfavorecidos.

Es necesario anotar en este punto, la ausencia de una política dirigida a la vivienda del área rural, que como se señaló con anterioridad, representa el 80% del déficit del país en esta materia. La población rural puede anotarse como la que se ubica en la franja de mayor pobreza, por lo tanto debiera ser objetivo prioritario de las acciones del Estado.

A fin de crear las condiciones para que los grupos más desfavorecidos del área rural puedan acceder a una vivienda, es necesario revisar la política

tradicional desde el Estado, que se ha basado en créditos con garantía hipotecaria. Este tipo de garantía es usual en áreas urbanas, pero aparte del costo que representa dentro del monto del crédito, ha dificultado poner en práctica acciones en el área rural, por problemas formales presentes a la hora de proponer los créditos. El déficit de viviendas que ha sido anotado con anterioridad no es por ausencia de viviendas, sino por malas condiciones de las mismas, lo que permitiría proponer acciones que mejoren paulatinamente las condiciones de vida de gran número de pobladores, atacando no sólo el déficit de calidad física, sino también aquel que tiene que ver con el hacinamiento (viviendas monoambientales), o el de carencia de servicios, en especial en el caso del agua potable, que sigue afectando a un porcentaje importante de la población rural del país.

Es necesario recordar aquí que la economía del área rural es mucho más frágil que la del área urbana, por las dependencias de los costos de mercado en relación a los productos del agro, por lo que las condiciones deberían ser revisadas y consensuadas con los destinatarios a fin de hacer las propuestas viables y permitir que este alto porcentaje de la población del país tenga algunas posibilidades de recibir ayuda del Estado para el mejoramiento o construcción de sus viviendas.

Seguridad jurídica de la tenencia

Los acuerdos DESC aceptan como válida la premisa de que todos los individuos están protegidos contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas.

A través de diversas audiencias se tuvo contacto con poblaciones tanto indígenas como campesinas que han sido afectados de diversas maneras por vecinos económicamente más poderosos que acompañados de la fuerza pública, en muchos casos incluso con el apoyo de Representantes del Ministerio Público, han amedrentando a la población e incluso habiéndose registrado casos de muertes y heridos entre la población campesina, además de la destrucción de sus precarias viviendas e incluso la quema de sus ranchos. Los resultados de estas intervenciones violentas pueden leerse en las declaraciones de los pobladores, así como en el informe de casos que acompaña a ésta.

Es necesario resaltar que sin la tenencia de la tierra no puede siquiera hablarse de vivienda, habiéndose observado así en uno de los casos, campamentos con viviendas provisorias que hemos denominado “refugios” pues están lejos de cumplir con los mínimos requisitos de habitabilidad.

Ubicación

Una vivienda adecuada debe estar ubicada de modo que permita el acceso a los lugares de trabajo, los servicios de atención de la salud, las escuelas, las guarderías infantiles y otros servicios sociales. No se deben construir viviendas en zonas donde la contaminación represente una amenaza para el derecho a la salud.

En los últimos años, los cultivos extensivos de soja principalmente, han repercutido tanto en la población por los conflictos que ha generado a través de las fumigaciones, como en la calidad del medio ambiente a nivel área rural de país, a partir de la deforestación irracional de grandes extensiones de tierra, eliminando todo vestigio de la flora y fauna natural de sitio y afectado al mismo tiempo a los cauces de agua abundantes en la región oriental del país con los agrotóxicos que son utilizados en sus peores versiones (el tristemente célebre “mata todo”) y vendido al público sin restricciones aparentes de las autoridades competentes, a través de los casos analizados, podrá observarse el fuerte impacto que estos cambios desfavorables originan en el ámbito rural, especialmente en los departamentos donde se ha intensificado la producción mecanizada.

Entre los casos analizados, se ha observado uno donde las calles vecinales han sido cerradas en un procedimiento claramente ilegítimo por un propietario aparentemente ilegal aunque poderoso en la medida que ha generado sucesivos desalojos a la población con uso de la fuerza. La tierra reclamada por estos pobladores, originalmente había sido parcelada en base a lotes de 20 Ha dado que se trataba de una zona de colonización y que, conforme a declaraciones de los campesinos, en este momento un propietario con títulos falsos reúne a mas de 50 lotes. A los campesinos les fue ofrecida una tierra que debería ser accesible por varias calles, con carácter de caminos vecinales, las que han sido cerradas con alambradas, con prohibición de paso a los pobladores.

Se agrega a esta condición el hecho de que la tierra ofrecida como asentamiento a los pobladores de 5 Estrellas (ver capítulo 9), se ubica en un monte que bordea un arroyo, y en donde la vida para los propios pobladores acostumbrados a las penurias de la intemperie se hace difícil por la persistente nube de mosquitos que a todas horas ataca a quienes se animan a penetrar en este espacio. Hemos conocido a familias que intentaron ubicarse en el sitio, pero que desistieron por la agresividad de los insectos, especialmente por el temor de que los niños queden enfermos por tratarse de una zona de riesgo para enfermedades como el Dengue, (y pudiendo incluso suponerse riesgo de otras enfermedades transmitidas por vectores).

En otro caso se tiene que hacer referencia a comunidades indígenas, cuyas tierras a pesar de lo que la Constitución establece han sido simplemente compradas, en muchos casos por colonos extranjeros, quienes los han sacado de sus sitios ancestrales de vida y han limitado luego de varios desalojos, su tierra a una escala que para quienes viven como cazadores colectores es ínfima, agregándoles prohibiciones de todo tipo para el uso de algunos de los pocos montes que aún no han sido arrasados. Se habla de este tema en el aspecto de ubicación, dado que a estas comunidades, los vecinos terratenientes cultivadores de soja, les han cercenado sus formas tradicionales de acceso a alimento, y además los han dejado aislados por medio de hasta de 10 Km. de caminos entre naturaleza arrasada por los monocultivos, hasta el sitio mas cercano con transporte o comunicación.

De hecho estas colonias con un alto porcentaje de pobladores extranjeros, por las situaciones creadas con los desalojos, no mantienen contacto con la comunidad indígena, y conforme opinión de los mismos, además les niegan posibilidades de trabajo y , por lo tanto, de recibir algún tipo de remuneración por posibles actividades que quisieran realizar. De todas maneras los indígenas realizan cultivos, muchos de ellos destruidos en la última expulsión y quema de viviendas de hace sólo poco mas de 8 meses, realizada con apoyo de la Fiscalía y de la Fuerza Pública.

Mientras esto ocurre en la región Oriental, en la región Occidental, o Chaco, otra comunidad indígena ha recibido una tierra más extensa, aunque

tampoco equivalente a sus movimientos tradicionales en busca de sustento, que en el Chaco requiere de una superficie mayor. La tierra adjudicada a la comunidad presenta el problema de ser inundable en caso de lluvias, dada la topografía del sitio.

Las viviendas ocupan los sitios no inundables, pero restan superficie a la zona cultivable, lo cual limita las posibilidades de la comunidad de generar cultivos de auto-sustento y tienen las mismas prohibiciones de sus vecinos de realizar excursiones, para ellos tradicionales, para caza y recolección de productos del sitio.

Habitabilidad

Una vivienda adecuada es aquella cuyos moradores disponen de espacio suficiente y están protegidos contra los elementos y otros riesgos para la salud, como los vectores de enfermedades. Se debe garantizar la seguridad física de los ocupantes.

La vivienda rural desde el punto de vista de los materiales que utiliza, puede ser altamente confortable, recurriendo a los materiales disponibles en el sitio y en la región. El asesoramiento técnico en temas de construcción y salud podrían aportar a una mejora de la calidad de vida de los pobladores. El uso inteligente de la vegetación aporta en el caso de las viviendas de indígenas en el Chaco el recurso de una sombra muy protegida para espacios de uso externos a la vivienda, como es el caso de las enredaderas y ha sido observado en la comunidad visitada.

Llamó la atención la presencia en Espinillo (Chaco) de una referencia sobre una fumigación realizada por el SENEPA en el año 2004 para el control de los vectores de la enfermedad de Chagas (el Chicha Guazú o Vinchuca), lo cual muestra el campo de acción de formas de apoyo desde un ámbito del Estado para el tema de la Salud en una región en donde la prevalencia de la enfermedad alcanzaba hasta el 80% de las viviendas en épocas en que este control no tenía lugar.

Por otra parte en la comunidad indígena de la Región Oriental (Ñembiará) así como en Ypekua (Juliana Fleitas) se observó en niños la presencia de

llagas o cicatrices que tendrían que ser verificadas por especialistas sobre Leismania. Se tiene información de que el INDERT presta este servicio de identificación de casos de Leismaniasis y realiza el tratamiento de las personas infectadas sin costo para las mismas.

Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura

Todos los individuos tienen derecho a un acceso sostenible a los recursos comunes, el agua potable, el combustible de cocina y el alumbrado, las instalaciones de saneamiento y lavado, el almacenamiento de alimentos, la eliminación de residuos, la evacuación de aguas residuales y los servicios de emergencia.

Si se comienza el análisis por el agua, se podría decir que el país se encuentra en una situación de deterioro de gran parte de los cursos de agua superficiales por el manejo inadecuado de los efluentes y basura que son arrojadas sin tratamiento a las aguas, a lo que se ha sumado el desarrollo de la agricultura mecanizada que recurre a agrotóxicos, generalmente muy agresivos a toda forma de vida vegetal y animal, para distintas etapas del proceso, lo cual hace que para el caso de comunidades que dependen del agua de arroyos, ríos o lagos la situación se vuelva de riesgo en el período en que estos llegan a los cauces por falta de precauciones adecuadas en el uso y por no recurrir a aquellos tóxicos obtenidos a partir de sustancias vegetales cuya acción si bien pudiera ser menos prolongada en el tiempo tiene menos efectos colaterales a nivel de humanos, fauna y otras especies vegetales.

Entre las cinco comunidades visitadas, se han encontrado agudos contrastes en lo que se refiere a la forma en que la comunidad se abastece del agua, encontrándose algunas comunidades muy bien servidas, mientras que otras se encuentran en situaciones de riesgo por la forma de utilizar agua para beber y otros usos higiénicos, lo cual es de esperar al observar el bajo número de comunidades que poseen servicios adecuados de agua en el área rural.

En el caso de Puerto Casado, la ciudad dispone de un servicio de abastecimiento de agua en condiciones de uso bajo control de SENASA (Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental).

El caso de Espinillo, comunidad indígena del Chaco, presenta una intervención que se puede describir como “modelo” en cuanto a las distintas acciones emprendidas en el sitio. Se ha observado que las familias se encuentran preparando letrinas mejoradas con el asesoramiento técnico de la misma institución. En el caso del agua, se ha construido un tajamar, del cual un sistema de bombeo extrae el agua en base a un sistema de molino de viento de tipo turbina americana que tiene buen desempeño y cuya tecnología es susceptible de mantenimiento en la zona o en la capital. El agua va a un tanque elevado, desde el cual se distribuye a dos comunidades cercanas en base a una red de cañería que aporta agua en cada vivienda por medio de una canilla, además de llevar agua a una escuela, a un área común de lavado de ropa y se observó un sector donde está proyectada la construcción de duchas para uso de la comunidad en el espacio de plaza principal de la misma. El sistema se encontraba en uso incluso en las viviendas más alejadas, distantes hasta 500 m del tanque. En un taller realizado posteriormente en la ex -Misión Inglesa (cercana a Pozo Colorado en el Chaco), líderes de otras comunidades que habían recibido el mismo apoyo de SENASA destacaban la necesidad de capacitar a su gente para el mantenimiento de los equipos, y sobre algunos casos donde los tajamares que abastecen el sistema no habían logrado sedimentar los coloides, lo cual repercutió en el sistema de agua. Queda de hecho a partir de estas experiencias, marcada como necesaria la evaluación de los resultados al cabo de un período de uso, lo cual permitirá perfeccionar las propuestas, pero el diseño aún cuando en algunos casos haya tenido problemas e incluso pudiendo haber fracasado, parece responder a un diseño que considera lo que se podría denominar como tecnología apropiada.

En el caso de Ypekua se encontró un sistema de agua en base a pozo artesiano y tanque elevado, construido con el aporte de Itaipú Binacional, que abastece a la escuela, aportando agua para beber y una canilla de patio, así como alimentando un sistema de letrinas de tipo taza turca de loza sanitaria que es el baño de la misma escuela. Este sistema funciona muy bien, aunque sin embargo sirve en forma exclusiva a la escuela.

Al visita las viviendas cercanas del asentamiento, se observó que muchas de ellas tienen pozos de 18 a 28 m de profundidad, con los que los

pobladores se abastecen de la siguiente manera. Varios vecinos recurren a un mismo pozo, el cual es utilizado mientras tiene agua. Cuando el pozo se seca, otro vecino profundiza su pozo hasta encontrar agua de nuevo, mientras que el pozo que se ha secado queda inactivo hasta tanto le llegue el turno de nuevo. El costo de profundizar los pozos es de unos 80.000 Gs (equivale a unos 14 USD) que es mucho dinero para estos pobladores. En épocas donde los pozos se encuentran muy secos se busca agua en tanques de 200 Lts. (conocidos como *tambores*) desde un arroyo cercano al cual se accede en carreta, pudiendo movilizarse hasta tres y cuatro tanques por viaje. De todas maneras este procedimiento es mucho más trabajoso y en la época en que los vecinos con plantíos de soja fumigan, el arroyo no puede ser utilizado por que produce malestar a quien consume el agua. Así este recurso que incluso en el verano era un sitio de tipo “balneario” de la población ha ido constituyéndose en un recurso en peligro permanente de contaminación.

En el caso de 5 Estrellas un manantial del cual se proveen de agua los lugareños, queda contaminado en la época de fumigación. Esto ocurre a pesar de que entre el área fumigada y el Ycua media una ruta y una porción de bosque. En el caso de Paloma Para, las condiciones en general muestran que en cuanto la fumigación tenga lugar, el arroyo que allí corre también será contaminado, por las pendientes del terreno y la forma de deforestación total a la que han recurrido sus supuestos propietarios.

Finalmente, en el caso de la comunidad indígena de Ñembiara la cercanía de las zonas cultivadas con los manantiales presenta idéntico riesgo, al cual se suma el lago que linda con la comunidad donde los indígenas relatan que en la época de fumigación aparecen peces muertos.

Como se podrá observar, la situación de las fuentes de agua es más comprometida para aquellas comunidades afectadas por las fumigaciones con productos de alta toxicidad, característicos hoy en día en las prácticas de los sojeros en muchas regiones del país.

El denominado acceso sostenible a los recursos comunes, como ser combustible para cocina se ve muy afectado en aquellos casos donde la estrategia de producción se basa en la eliminación radical de la vegetación

en todas sus formas y de hecho al hacer desaparecer los bosques han desaparecido plantas medicinales, recursos para la construcción de viviendas en general, dándose un proceso de cambio radical de las condiciones a las que están acostumbrados los pobladores del área rural.

Precios razonables

Los costos relacionados con la vivienda no deben alcanzar un nivel que amenace o comprometa la consecución y satisfacción de otras necesidades básicas. Hay que establecer subsidios de vivienda para las personas que no tengan acceso a ésta y proteger a los arrendatarios contra los alquileres excesivos. Los Estados deberían garantizar la disponibilidad de materiales de construcción en las regiones en que éstos se obtienen principalmente de sustancias naturales.

Un logro positivo en este campo debe ser resaltado con la tarifa social de electricidad, la cual fuera aumentada recientemente de 100 a 150 Kw, con lo que la instalación básica de una vivienda con su sistema de iluminación y heladera puede funcionar con una tarifa realmente adecuada a un alto porcentaje de la población rural. En el caso de Ypecua se hizo la consulta sobre el costo de la energía y los pobladores opinaron que la misma era adecuada al beneficio que proporcionaba. Según se observa en las estadísticas, la red de energía abarca las ciudades del país y también mucha población del área rural, lo cual puede ser considerado un aporte significativo al mejoramiento de la calidad de vida.

De hecho el Subsidio Habitacional Directo que existió como propuesta desde el Estado entre los años 1995 al 2000 aproximadamente, no tuvo - como ya se ha indicado- componentes dirigidas al área rural, por lo que dicho subsidio no ha podido beneficiar a ningún poblador rural.

En las descripciones del tipo de explotación que son realizadas para la plantación de soja y otros monocultivos, se ha remarcado ya con antelación el efecto negativo que este tipo de emprendimientos genera, siendo equiparables a estrategias dirigidas a despoblar el área rural para facilitar el beneficio económico de pocas empresas, frente a una población que si debe emigrar a las ciudades está condenada a engrosar los cinturones de miseria, que han aumentado mucho en los últimos años.

La acción de la Secretaría del Ambiente, con rango ministerial, no ha podido hasta ahora contener el crecimiento de la mancha de “tierra arrasada” por los sojeros, caracterizada por la eliminación total de toda forma de vegetación y fauna preexistente, a pesar del tremendo daño que ocasionan al país desde el punto de vista del medio ambiente y a la población campesina que se ve sometida a la presión de expulsión por las prácticas contaminantes y agresivas de estos colonos y empresas.

Adecuación cultural

Una vivienda adecuada debe permitir la expresión de la identidad y la diversidad culturales. No se deben sacrificar las dimensiones culturales de la vivienda en aras del desarrollo o la modernización. La adecuación cultural viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole. El Comité (de los DESC) considera que aún así es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado.

Esta intención ha sido pasada por alto en gran cantidad de sitios donde las etnias indígenas superviven hoy en condiciones que no tienen ya ningún parecido con lo que han venido haciendo ancestralmente. En la propia ciudad de Caaguazú se ha observado a la vera de la ruta un grupo indígena habitando en carpas de hule, además del grupo al cual hemos entrevistado (Ñembiará), lo cual indica que situaciones como las descritas se dan en muchos casos. El precio que están pagando estas comunidades es muy alto cuando se piensa que muchas han tenido que migrar a las ciudades por falta de apoyo a pesar de las garantías que la Constitución les ofrece, o como en el caso de la comunidades Ñembiará e incluso las de Espinillo, han tenido que vivir al costado de las rutas en la precariedad mas absoluta, al ser desalojados de sus tierras.

Asimismo para las comunidades campesinas, acostumbradas a disponer de los recursos del sitio, la eliminación total de la vegetación y fauna significa una perdida sensible, a lo que se suma la contaminación de las fuentes de agua.

6.5 Iniciativas de la sociedad civil

En el campo del hábitat, la sociedad civil ha apoyado la puesta en marcha de programas participativos en acciones llevadas a cabo en el área urbana, pero han existido dificultades para apoyar emprendimientos en el área rural en lo referido al ámbito de la vivienda en particular, por la ausencia de programas y recursos destinados a este fin.

Es particularmente importante la acción llevada a cabo por organizaciones de la Sociedad civil que apoyan gestiones para el acceso a la tenencia de tierra en el caso de comunidades indígenas y/o campesinas, es impensable considerar el tema de la vivienda sin tener la tierra asegurada.

En el caso de las comunidades indígenas, conforme los estudios de caso, se observa de que manera, a pesar de cuanto está establecido en la Constitución de la República, las mismas se han visto avasalladas en sus derechos siendo en muchos casos desalojadas de sus tierras ancestrales, se les ha desvinculado de todo lo que significa condiciones de supervivencia digna dentro de su cultura y tradiciones, han sufrido vejámenes, desalojos y se encuentran particularmente afectadas, habiendo en muchos casos pasado a integrar los grupos de pobreza extrema de las ciudades, dependiendo en forma exclusiva de la solidaridad de la población. En el caso de los campesinos, resalta la necesidad de tierra y la inexistencia de programas que ataquen el problema de la vivienda y una calidad de vida acorde a los estándares actuales en el campo de la salud, la educación, la comunicación, y de hecho la vivienda de forma integral. Las comunidades visitadas son asistidas de diversas formas por organizaciones de la sociedad civil, que buscan a través de proyectos, mejorar las condiciones de vida de esta población o apoyarlos en sus gestiones.

En el período 2000 al 2005, se ha promovido hasta su promulgación la ley No 2329 del año 2003 que “Establece el Marco de Administración de las Cooperativas de Vivienda y el Fondo para Viviendas Cooperativas” que es un programa de viviendas que esta supervisado por el INCOOP y administrado por el CONAVI, que aun cuando no tiene hoy en día repercusión en el medio rural, podría abrir una vía para el futuro en este campo específico de las cooperativas. Es importante resaltar que el

proyecto de Ley y las distintas gestiones que condujeron a la promulgación de la misma fueron el fruto del esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil que adoptaron la figura de cooperativas de ayuda mutua para la vivienda y que fueron apoyadas por el Comité de Iglesias de Ayuda para Emergencias -CIPAE-, organización sin fines de lucro que ha acompañado asimismo con el aporte de fondos suecos las tareas de organización y de formación de nuevas cooperativas.⁷⁶

A nivel de ciudades y a título de ejemplo de la capacidad de gestión de la sociedad civil, y que pudiera ser aplicable a la realidad del área rural es conveniente observar que desde el inicio del período democrático en el año '89, se ha dado un proceso de fortalecimiento de organizaciones de pobladores que a través de su acción buscan la regularización de la tenencia de la tierra donde se encuentran asentados y apoyan con programas de ayuda mutua denominada "mixta" para la construcción de viviendas, el mejoramiento de los barrios en que se encuentran asentados y programas de capacitación dirigidos al mejoramiento de sus ingresos.

La iniciación del Subsidio Habitacional Directo promovió la respuesta individual del Estado, desapareciendo de este ámbito todos aquellos programas para grupos organizados y dando como resultado la necesidad de reagrupación de las organizaciones de la sociedad civil, que buscaron otros ámbitos en busca de la respuesta a sus necesidades, habiéndose dado en forma inicial las nuevas propuestas desde el Ministerio del Interior, y pasando luego las acciones a cargo de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, desde donde hoy tienen lugar este tipo de acciones.

Ha sido muy importante para la concreción de este tipo de programa el apoyo para dotar con recursos desde el presupuesto general de gasto de la nación al programa de compra de tierras, así como otros aportes para programas de construcción de viviendas por ayuda mutua, aplicados a la tierra ya regularizada con el apoyo del "Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional", que a través de la acción de organizaciones denominadas en general "Sin Techos" a través de su capacidad de organización han propulsado desde el año 1994 en

⁷⁶Ver publicaciones del Comité de Iglesias de Ayuda para Emergencias, en forma conjunta con la federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua y el Centro Cooperativo Sueco.

adelante este tipo de políticas desde el Estado aplicadas en este caso al área urbana.

6.6 Recomendaciones

El asegurar la tenencia de la tierra en calidad y cantidad para la población indígena y las familias campesinas, es una condición necesaria para asegurar la calidad de la habitación en el área rural. Crear condiciones de seguridad para la población, que eviten los desalojos violentos que afectan a toda la familia, y dentro de esta a los grupos mas vulnerables -mujeres, niños y ancianos- como ser reubicación, asistencia humanitaria y protección para los desalojos ordenados judicialmente, debieran ser condiciones previas a la ejecución de medidas de esta naturaleza.

El área rural debiera ser el centro de una serie de acciones a ser promovidas para mejorar en forma sustancial la calidad de vida del campesino y de las comunidades indígenas que habitan nuestro país. La intención principal de las mismas sería promover el arraigo de la familia campesina, y la creación de formas de empleo para los jóvenes, de forma que puedan acceder a las potencialidades del desarrollo tecnológico, sin perder el contacto con su realidad.

Para ello sería necesario rever las políticas de protección ambiental de la población creando franjas de seguridad que impidan que procedimientos de fumigación con agrotóxicos puedan ser utilizadas como formas de agresión hacia la población tradicionalmente asentada en la zona.

Debería considerarse la instalación en la zona de acción de los productores de soja de puestos de medición de los niveles de contaminación del agua de cursos naturales de la zona a fin de asegurar que las correspondientes medidas de seguridad y las franjas de protección de los cursos de agua serán tomadas en consideración, asegurando dentro del marco que las leyes establecen, que el beneficio de pocos no deteriore el medio ambiente del país, estableciendo el marco de normas conducentes a asegurar formas de desarrollo sustentables y no agresivas con la población y el medio ambiente.

Entre las acciones prioritarias a ser propuestas, se encontrarían aquellas de mejoramiento de la calidad de la vivienda en el área rural, que deberían tener el carácter de acciones integrales de mejoramiento de *vivienda y calidad de vida + capacitación laboral + mejoramiento del ingreso*, que resulten de acciones participativas, que integren a la familia rural a la toma de decisiones sobre las actividades a ser encaradas. Las mismas deberían asumir el formato de tecnologías apropiadas de forma a priorizar el uso de materiales del lugar, evitar acciones que produzcan daño al medio ambiente o recurran a materiales no renovables, que introduzcan en lo posible el uso de formas de energía renovables (cocción, secado de granos entre otros) y que las acciones puedan ser realizadas por las propias comunidades, con respeto a su identidad y cultura.

Las posibilidades de relacionar las acciones de mejoramiento, construcción o ampliación de viviendas con actividades de capacitación para la aplicación de técnicas de producción mejoradas, e impulsar la creación de emprendimientos que a través de formas de organización puedan colocar sus productos de manera ventajosa, pudieran ser en principio algunos de los objetivos a ser alcanzados.

En el área urbana existe en este momento un “Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional” conocido con las siglas PRAMTN que ha venido apoyando con fondos del estado la compra de tierra para asegurar la tenencia de la misma a sus moradores. La implementación de un programa similar apropiado al área rural podría ser de mucho beneficio si al mismo se ligan propuestas integrales de mejoramiento como la que describíamos antes.

El desarrollo de acciones concertadas con los pobladores de una determinada “compañía rural” para proveer de agua potable por ejemplo, podría tomar como referencia las acciones emprendidas por la ANDE, donde los pobladores colaboran en la construcción del tendido eléctrico en sus respectivos asentamientos como forma de lograr que la energía llegue a sus viviendas, trabajando bajo la supervisión de técnicos de la empresa estatal.

ANEXO

Testimonios de participantes en audiencias públicas y talleres

Cinco Estrellas, tema Central la lucha por la tierra con la defensa contra la polución con agrotóxicos y la defensa de los derechos contra desalojos. Tierra cedida por el INDERT insalubre para el ser humano e inadecuada para cultivos.

Protección a recursos

Cuando termina el monte, terminan muchos recursos y yo creo que una estrategia de la gente para que el campesino no pueda vivir en un sitio es liquidar el monte (...) todos saben construir su casa, pero para construir la casa hacen falta recursos, la hoja de pindó para el techo o si no Jahape, distintas clases de paja que uno encuentra, esos son recursos naturales y dentro de lo que se estudia cuando se habla de defender la vivienda, dice que es importante que el gobierno proteja los recursos con que la gente construye su casa...

Aislados y sin apoyo

Cuando estas enfermo lo que vos querés es ayuda de tu vecino o de tu amigo, por acá no tenemos forma de pedir ayuda a nadie, todos somos pobres y cuando alguien esta enfermo no hay forma de hacer nada (...) varias cosas tenemos que sufrir acá debajo de la carpa como sin tierras, pero ya nomás con la ayuda de Dios y la Virgen vamos a conseguir la tierra que queremos...

Sin derechos a la salud

Cuando iba a nacer mi hijo, mi primer hijo, me fui, se internó mi señora por cesárea luego iba a tener y lo primero que me pregunta el doctor es: "vas a tener la plata?" y eso que vos me estas diciendo a mí yo le dije el artículo, cuáles son mis derechos en mi país y donde están escritos. Yo le reclame a él, esta bien me dijo el doctor, vos tenés todo el derecho, tenés todos esos derecho, pero que el gobierno no nos da a nosotros, ellos no nos dan la plata ni no nos ayudan, así que nosotros como podemos nomás procuramos, me dijo el doctor. Así me dijo, vos tenés el derecho pero sin plata no se puede...

Juliana Fleitas, tema Central la defensa contra la polución con agrotóxicos y la defensa contra el desarraigo por la presión de los terratenientes.

Desarraigo

Como consecuencia de la sojización, cada día esta más pesada la situación, el envenenamiento de la comunidad y sobre eso además la miseria que deja y no deja ni una fuente de trabajo, nos desequilibra totalmente, enfermedad nomás lo que deja y eso justamente es una política transnacional, (...) nosotros hemos tenido una experiencia de lucha acá que demostró que es lo que queremos defender, uno es lo que deja como consecuencia, segundo que nuestra naturaleza, los recursos naturales que tiene el país que no se privatice -que es lo que decía antes- la trampa que deja una generación en desarraigo, se les saca de su raíz a la gente y se les manda lejos a la ciudad, en la ciudad que pasa? forma parte del cordón de la miseria, ya que no es profesional ni tampoco tiene fuente de trabajo, que pasa con su familia, la mujer se prostituye, y el varón roba, esa es una experiencia concreta esa es una realidad que vive el campesinado como consecuencia ya de la producción de la soja transgénica y del alto grado de agroexportación.

Más Desarraigo

Experiencias concretas tenemos por acá, en la zona de *3 de Noviembre, Triunfo* y otros, había una comunidad donde vivía mucha gente, más de 16 mil habitantes había allí y hoy en día cual es la consecuencia ...quedaron 1.200 habitantes y los demás desaparecieron todos, y esa es una realidad que yo encuentro que coincide con la lucha que los compañeros están haciendo y demasiada poca es la diferencia porque ya venimos entendiendo que es un política internacional que generan las empresas privada en una pelea por el mercado, y como esto lleva a la eliminación de la producción nacional, eso nomás yo quería decir.

Los pozos de agua de la comunidad

Nuestro pozo tiene 28 metros de fondo, y solo 15 días dura en él, el agua, y luego ya tenemos que volver a sacar, o sea cavar el pozo nuevamente, y

en este momento el agua huele a osamenta, lo que utilizamos, y consumimos de ese pozo, y luego empieza a secarse, y hay que cavar de nuevo, y que le vamos a hacer, tenemos que tomar únicamente porque no tenemos otra alternativa, porque de donde vamos a traer es lo mismo. Tenemos aquí un tanque, pero falta ampliar, pero eso tiene un costo ¿cómo se va a poder ampliar en la comunidad en sí para que pueda alcanzar?

El agua es vital

En este asentamiento el agua, se cava el pozo cada 15, y los pozos cuestan 80.000 y 100.000, allá por los 28 a 30 metros te cava un *pozero* por 100.000gs. Y cuando va sacando es roja ya otra vez, tuyu rykue jeyma oje'u (barro líquido otra vez tomamos). Se le planteó al intendente, en la municipalidad, para que esto se vea. Ya que Itaipú construyó este pozo artesiano aquí, dejaron la boca para extender, y eso es lo que no se puede más concretizar. Se denunció públicamente lo que la gente sufre en este lugar, del arroyo Guazú se toma agua y no está contaminado, aunque puede ser que también este contaminado, eso es lo que enferma a toda la gente aquí, entonces esto son las necesidades urgentes que se elevaron desde aquí, el informe, eso es ahora *El Agua*, porque eso es vital. Hasta ahora no sabemos lo que hacemos, más nos vamos para abajo, ese es el problema en el asentamiento.

El agua de lluvia

Ahora llueve mucho, y si se tiene un recipiente dice, se puede juntar para tomar, eso es bueno dice, yo tengo el tambor, pero 2 a 3 días se le puede dar de tomar a la criatura, *porque el ya tiene bicho*, porque nuestra casa es de Kapi'i (paja), y a la criatura es delicada si se lo va a tener bien, no es cualquier tipo de agua que le vas a dar. Hoy puede que llueva, entonces eso no más puedes tomar, para el otro día ya no le puedes dar de tomar a un inocente. Yo no tengo pozo, yo acarreo el agua, desde 2 a 3 casas aproximadamente, por no dar de tomar a mi hijo agua mala y contaminada, como dice esta señora, porque resistís, tenés agua para él, nosotros 2, 3 tazas tomamos el agua de él, y apenas nos dura 15 días el agua, que le vamos a hacer. Nosotros sufrimos, nosotros tenemos que lavar nuestra ropa e ir al arroyo, no queremos saber si estamos enfermos o no, para tener al inocente limpio, para que no tenga diarrea, ni vomito.

Sobre el pedido a la Municipalidad

Se hizo la audiencia pública el 15 de octubre, se presento todo el pedido, nosotros metimos el 22 de agosto nuestro pedido en la Municipalidad, sobre el problema de agua potable, dijo el Intendente que iba a conversar con el gerente, a ver si Itaipú venia a hacer esto, y no hablo, entonces se va a ver si se mete en el presupuesto del 2006, a través de la intendencia, porque ahí también se recauda la plata de Itaipú, para poder hacer lo más urgente que se necesita ahora que es eso, entonces ya queda para el presupuesto del 2006, para que pueda aprobarse, y la gente mientras eso sigue tomando tuyu rykue, ese es nuestro problema.

Ñembiará, tema Central la lucha por la tierra con la defensa contra la polución con agrotóxicos y la defensa de los derechos contra desalojos. De tener 7000 has de tierra ahora poseen menos de 300 y parte de la misma esta bajo agua.

La necesidad de agua potable

Para mí del lado del agua es importante que se haga un análisis, para ver si es buena o si es mala, porque nosotros no sabemos. Vemos el agua medio buena, entonces ya lo utilizamos, es importante esto, porque siempre los remedios que utilizan los extranjeros, los menonita, los brasileros, utilizan veneno, y cuando llueve por ejemplo, el agua corre y atraviesa todo, se junta en el ykua, en el arroyo, mueren todos los peces, matan a todos los animales y pasan muchas cosas. Siempre pasa eso, siempre encontramos peces muertos. Y a veces cuando encuentro al pez medio vivo, lo mato y hasta lo como, entonces a través de eso, podrían taparse las cosas.

Enfermedad y aislamiento

Aquí del lado de la enfermedad siempre hay, se aguanta todo, las enfermedades son por muchas razones, el hospital esta lejos, no hay forma de salir rápidamente, el que se enferma ya se enferma, y dificilmente salimos hacia fuera, buscamos alguna camioneta para salir.

A las criaturas siempre le aprieta la tos, fiebre, y otras dolencias, diarrea, vomito, chillido de pecho, eso es lo que siempre nos persigue, muchas enfermedades nos perjudican a nosotros, porque no tenemos remedio, antes teníamos muchos remedios yuyos, ahora ya no porque los montes van terminando, no hay mas remedios, ni montes. Entonces tenemos que salir hacia fuera, y ahora si nos enfermamos, nos enfermamos, porque no tenemos para salir de aquí, quien nos puede llevar, donde podemos encontrar el dinero para salir, no podemos acá, no tenemos lado, necesidad que hay, nos aprieta.

Trabajo

El trabajo es por día y algunas veces solamente se encuentra, pero no te sobra, si se te paga poco ¿cómo te va a sobrar?, a nosotros no nos sobra. Nos pagan 20.000 guaraníes por día (20 centavos de dólares aproximadamente) y de eso no sobra nada, es muy cara la comida, y algunos más buenos pagan solamente hasta 25.000, solo algunos

A veces hay que ir muy lejos. Desde que nos dieron estas tierras no quieren darnos trabajo a nosotros, ayuda ya nadie nos da, porque se ataja todo por acá. Este año no tenemos nada, no podemos trabajar, falta algunas cosas para trabajar, nosotros trabajamos un poco, salimos para afuera a trabajar por 1 a 2 días, y luego ya volvemos otra vez aquí para trabajar, pero eso no nos resulta, nosotros queremos continuar trabajando dentro de nuestra casa, se pierde todo lo cultivado, destruyen todo lo que cultivamos, los menonita.

Atención de autoridades

Aquí el más cercano para nosotros es la Municipalidad, antes íbamos junto a ellos, pero nos mienten siempre, eso es lo que siempre hacen ellos. Yo me rebuscaba en todos lados anteriormente, anteriormente antes la Municipalidad estaba para ayudar, nosotros cuando bajamos las cosas para ellos, lo hacemos gratis para ellos, y dicen que no hay problema que van a conseguir algo, pero nunca cumplen, eso es lo que nos aprieta los problemas, nos vemos mal este año.

Y del gobierno, nadie absolutamente, nadie nos ve acá, que necesitan después de esto, no pasa nada.

Es importante que ellos atiendan a cada comunidad, lo que están y no están, los indígenas que somos nosotros, lo ideal sería que sepan que se necesita en cada comunidad, lo que se necesita, por ejemplo, parte de tierra, educación, salud, eso nos falta a nosotros.

Los del INDI hace poco vinieron, un rato, vinieron a darnos caramelo en la boca y se olvidaron de nosotros. Vinieron a decirnos que nos traerían semillas, para eso vinieron, pero hasta ahora no llegaron, les vamos a traer herramientas, víveres, les vamos a buscar las semillas, pero hasta ahora no cumplieron, por eso no podemos trabajar bien, porque queremos trabajar en el kokue, pero no tenemos forma, porque trabajamos un solo día, y luego ya tenemos que ir a rebuscarnos... nos vamos a las pescada, roho ro marisca (cazar), pero no hay más monte.

Y si, eso pasa, ellos tienen que bichear, algunas veces cuando algún compañero va a rebuscarse, entonces dicen que se nos prohíbe la entrada acá, o sea que si el indígena entra, nos van a matar luego, eso es lo que ellos quieren hacer, y lo hacen luego, lo hacen por entrar, no hace mucho un campesino, amigo pobre y por lo menos carnearon en el monte ellos, y no es nada difícil para hacer lo que quieran del indígena, matar a un indígena no es nada, así es el trabajo de ellos.

Desalojo y quema de casas

Anteriormente quedamos desnudos cuando nuestra casa se había quemado, y el cacique que ya vivía aquí, escuchó por radio, y le pidió favor a escondidas a un hombre para que vaya a dar aviso, y ese nos trajo un poco de ropa, es por eso que nosotros no estamos desnudos, nosotros no tenemos ropas para prestar. Muchas visitas ya hubo y preguntan que hace falta, y ahora vamos a ver de a poco, nunca, nadie trae nada, y ahora yo les comento bien que es lo que pedimos, no es porque no pedimos, no es que porque no se sabe, se sabe todo, primero saben lo que necesitamos, y como sufrimos, y nunca no salen, eso es lo que quiero comentar, pero hay mucho que contar sobre nuestro caso, ya hace un año, y ni siquiera un plato feo,

ni lo que se haya tirado, a veces cuando así tenemos visitas, tenemos un poco de provistas, o si no algún hombre nos trae, pindó ruami, y por tener eso, por eso no morimos de hambre, nos vamos a la pescada también, si salimos por ahí y encontramos un poco de maíz hacemos locro, y solo de eso vivimos, y si comentamos nuestro caso de cómo pasamos mal en este lugar, este lugar es nuestro, y porque queremos sufrimos, no queremos ir a otra colonia a molestar a nuestro amigos indígenas, nosotros estamos en lo que es nuestro y donde nos alegramos, y donde los niños se alegran, y si lo llevamos a otro lugar ellos no se hallan, solo aquí quieren estar, por eso nosotros aguantamos muchas cosas, no es porque tengamos ayuda, aquí no existe eso, eso es todo.

La tierra para los indígenas

() En la ley de la constitución nacional nosotros tenemos derechos, en un artículo 64 – 66, la ley que tenemos dice que se nos debe de dar tierras, pero eso no se cumple ellos lo dicen y no lo cumplen, ahora mas o menos estamos en 150 hectáreas, con el estero 197, solo 150 con el bosque que es bueno, pero ahora ya estamos como 18 fajas, y algunos ya no tienen tierras, pero yo escuché antes de que se haga sobre un papel, estando allá en una reunión, he visto que se hizo en 18 hectáreas, dijeron, que se debe dar, y en el Chaco se debe dar 50 hectáreas por familia, escuche, pero tampoco se cumple en el Chaco, y ahora escuche que ahora van a bajar por lo menos en 20.

Así como esta la ley 904/81 ese es el estatuto de la comunidad indígena, ahí está que a los indígenas de oriental tiene que alcanzar como 20 hectáreas por familia, y en el Chaco 100 hectáreas por familia.

La caza

Lo que dice el compañeros cierto, nosotros queremos ir a mariscar, necesitamos ir a mariscar, eso por lo menos, esto estaba luego, eso se estuvo usando, esa era nuestra casa desde antes, esta todo en el, pero ahora como quedo este, este ya es de otro, seguro que así va a ser ley, este tipo ya nos prohibió entrar a mariscar, si entra la gente disparan encima, y eso peligra a los niños también, entonces para nosotros es nuestra vida, tenemos que ir a buscar el ysygo, el clavo, y para nuestra casa tenemos

que echar el pindó, nosotros no vamos para robarles alguna cosa, y menos animales, eso nosotros no lo vamos a hacer, solamente la agricultura, sabemos cortar el pindó, solo para usar, esa es nuestra vida también.

Nosotros es eso lo que nos aprieta demasiado, la marisca se ataja demasiado, y no tiene que ser así, nosotros no le vamos a quitar rollos, no vamos a hacer nada de ello, solamente nos vamos a mariscar, matamos algún tatú, alguna cosa animal, eso nosotros lo traemos y hacemos caldo, no podemos dejar porque no hay caso es lo único, no se nos puede sacar así no mas nuestra forma de vida.



CAPITULO VII

RELATORÍA TEMÁTICA DEL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

Relatoría: Oscar Ayala Amarilla

7.1 Breve Introducción

El mandato surgido de los talleres preparatorios, así como de las decisiones adoptadas por el Grupo Estratégico⁷⁷, en relación a la elaboración del primer informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁷⁸ en el Paraguay, consideró apropiado que la situación de los Pueblos Indígenas y la violación a los derechos humanos que se registran respecto a ellos, sea objeto de un tratamiento especial, dada las especificidades de las obligaciones contraídas por Estado en la materia, la naturaleza distinta de sus derechos respecto a otros que son comunes al resto de la población y la visible marginación socio económica y la pobreza extrema que registran los diferentes pueblos.

En este sentido, las principales preocupaciones que han sido objeto de una particular atención de las organizaciones indigenistas, indígenas y de derechos humanos en los últimos años, son las recogidas en el presente informe, que centra su análisis en las violaciones a los derechos humanos derivadas de la ilegítima apropiación de los territorios indígenas, primero por el Estado y luego por particulares, y de la pobre gestión gubernamental en materia de restitución de los mismos, en aplicación de la moderna legislación internacional y constitucional que establecen los estándares más altos para el reconocimiento de los derechos de propiedad y posesión de los Pueblos Indígenas, principalmente, desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁷⁹ “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, así como de los demás instrumentos de derecho internacional de derechos humanos, todos ellos ratificados por la República del Paraguay.

7.2 Marco jurídico

El marco jurídico dado por el PIDESC, no puede ser considerado aisladamente de otros tratados o instrumentos internacionales, teniendo en cuenta el principio de interdependencia de los derechos, aún más aplicable en este caso, dada la nula referencia que sobre la cuestión tierra evidencia el Pacto.

⁷⁷ Ver capítulo de metodología de trabajo en este informe.

⁷⁸ Ratificado por el Paraguay con la promulgación de la Ley 4/92.

⁷⁹ Idem Ley 234/93

En este sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁰ como la Corte Europea de Derechos Humanos⁸¹ han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales.

Asimismo, para determinar el alcance de un instrumento de derecho internacional –en este caso el PIDESC– no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste (inciso segundo del artículo 31 de la Convención de Viena), sino también el sistema dentro del cual se inscribe (inciso tercero del artículo 31 de la Convención Americana de Derechos Humanos).⁸²

En el presente informe, al analizar los derechos referidos al trabajo, a la alimentación y al agua y a la vivienda, en general, los DESC vinculados al derecho a la tierra, se considera útil y apropiado utilizar otros tratados internacionales distintos al PIDESC, tales como el Convenio No. 169 de la OIT, tomando en consideración el desarrollo experimentado en esta materia por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El criterio asumido se apoya en la jurisprudencia dada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en ocasión de uno de sus pronunciamientos:

El *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, esta Corte debe adoptar un criterio adecuado para considerar la cuestión sujeta a examen en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo.⁸³

⁸⁰ Cfr. Caso de los Hermanos Goimez Paquiyauri. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No 110, párr. 165; Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 146; Caso de los "Niños de la Calle" (Milagrán Morales y otros), párr. 193, y El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 16, párr. 114.

⁸¹ Cfr. Eur. Court H.R., Tyrer v. The United Kingdom, 5856/72, judgment of 25 April 1978. Series A no. A26, párr. 31.

⁸² Cfr. Caso Tibi, párr. 144; Caso de los Hermanos Goimez Paquiyauri, párr. 164; Caso de los "Niños de la Calle" (Milagrán Morales y otros), párrs. 192 y 193; y El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, párr. 113.

⁸³ Condación Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de Setiembre de 2003. Serie A No. 18, y cfr. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, párr. 115.

El Convenio No. 169 de la OIT contiene diversas disposiciones que guardan relación con el derecho a la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas y a las obligaciones generadas a los Estados parte en la materia. El Estado paraguayo tiene incorporado a su derecho interno el mencionado convenio, conforme se citara más arriba.

En base al criterio señalado, la Corte IDH ha resaltado que la relación existente entre la tierra y los Pueblos Indígenas debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras.⁸⁴

La cultura de los pueblos y comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural.⁸⁵

Esto guarda relación con lo expresado en el artículo 13 del Convenio No. 169 de la OIT, en el sentido de que los Estados deberán respetar “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.”

Finalmente, dado que el presente informe trata sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, es oportuno mencionar que para el análisis de los mismos se tomará en cuenta, la obligación del Estado de garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los mismos respecto a los pueblos y comunidades indígenas, considerando las características propias que diferencian a los mismos de la población en general, con el objeto de una mejor valoración del alcance y contenidos de los artículos del PIDESC, así como de la normativa jurídica en general.⁸⁶

⁸⁴ Cfr. *Caso Masacre Plan de Sánchez. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C No. 116, párr. 85, y *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, párr. 149.

⁸⁵ Cfr. *Caso Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie 125. párr. 135.

⁸⁶ Cfr. *Supra*. Nota 9. párr. 51.

7.3 Diagnóstico socioeconómico

Información demográfica

Según el último censo, la población indígena ha aumentado sustantivamente en el transcurso del periodo 1981-2002; de 38.703 en 1981 pasó a 89.169 personas en el 2002. El censo de pueblos indígenas del 2002 captó 87.099 personas lo que representa el 1,7% del total de la población en el Paraguay.⁸⁷ El Censo Nacional, a través de la pregunta de pertenencia étnica, contabilizó a 2.070 personas que si bien no viven en comunidades indígenas, declararon su pertenencia a alguno de los pueblos que habita el Paraguay. Es decir, el total de la población indígena, contabilizando tanto a aquellos que integran una comunidad y a los que viven fuera de ellas pero que se reconocen con una identidad étnica definida, da un total de 89.169 personas censadas.

El notable aumento del volumen de las personas censadas, según el organismo encuestador, más que un crecimiento natural, fundamentalmente, sería atribuible a la adopción un mejor sistema de registro censal y la mayor cobertura geográfica que abarcó el trabajo. De hecho, se ha podido constatar que para el “Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda del 2002” se utilizaron metodologías más apropiadas que en ocasiones anteriores, incluyendo boletas censales individuales y comunitarias.

De la información acopiada por este censo, surge que más de la mitad de la población indígena reside en la Región Oriental y el resto en el Chaco, o Región Occidental, contrariamente a lo que se creía hasta antes de la publicación del estudio censal. Ciertamente este convencimiento, siempre se basó en estimaciones y estudios demográficos de organismos no gubernamentales de alcance limitado a algunos grupos o regiones del país.

	Total población	Total población indígena	Porcentaje de población indígena
Región Occidental	138.760	2.964	31,0 %
Región Oriental	5.044.320	44.135	0,9 %
No residentes en comunidades		2.070	
TOTAL	5 183 080	89 169	1 72 %

⁸⁷ Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002-DGEEC. www.dgeec.gov.py.

A efectos censales, la población indígena fue clasificada en 20 grupos étnicos, de los cuales tienen mayor volumen poblacional los Mby'a Guaraní, Avá Guaraní, Pa'itavyterâ, Nivaclé, Enlhet Norte, Enxet Sur, y de menor población las etnias Manjui, Guaná, y Tomaraho.

Las pirámides de la población indígena del país mantienen la forma característica de una estructura poblacional eminentemente joven. En porcentajes, 47,1% de la población censada tiene hasta 14 años, mientras que el 25,6% cuenta entre 15 y 29 años. Suman 63.368 personas pertenecientes al segmento juvenil, lo que implica cerca del 70% de la población.

Situación de tierras: tenencia, accesibilidad y derecho

El insatisfactorio acceso que la población rural, tanto indígena y campesina, tienen de la tierra y los recursos que ella proporciona, constituye una de las principales causas de las violaciones a los derechos económicos sociales y culturales. Los derechos a la alimentación, trabajo y vivienda están profundamente ligados a la tierra, y, además, a todo un conjunto de derechos humanos.

La explotación feudal, el proceso de colonización y el traspaso de los recursos naturales al ámbito de control del Estado, las usurpaciones movidas por intereses comerciales privados y ahora la globalización son los principales factores históricos que marcan los conflictos contemporáneos relacionados con la tierra y los derechos que en función a ella tiene la población rural.

La cuestión tierra en el derecho internacional

La referencia a los derechos a la propiedad fue completamente dejada de lado en los dos Pactos de derechos humanos adoptados por NN.UU. en 1966. Al referirse al derecho a no tener hambre, el artículo 11 del PIDESC menciona la tierra solamente una vez en forma más o menos directa cuando alienta a los Estados parte a desarrollar o reformar “los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”.

La Organización de las NN.UU. para la agricultura y la alimentación (FAO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) son los que más han prestado atención a los derechos relacionados con la tierra, ya sea en convenciones vinculantes o declaraciones no vinculantes, como en su Declaración Mundial de principios y Programa de Acción, conocida como la “Carta de los Campesinos”, que en gran parte se refiere a la reorganización de la tenencia de la tierra. La Carta defiende la imposición de topes en los países donde sea necesario realizar, como parte de una estrategia de desarrollo rural y como medio para redistribuir el poder, una importante reorganización de la tenencia de la tierra y la redistribución de tierras entre campesinos y pequeños tenedores. Otras secciones de la Carta se refieren a la reforma del régimen de locación, la regulación de los cambios en la tenencia consuetudinaria y el control de la comunidad sobre los recursos naturales.⁸⁸

Latifundio en la legislación paraguaya

La definición de latifundio improductivo registró algunos cambios desde el punto de vista legislativo, cuya mención resulta ilustrativa para comprender el marco jurídico que protege a la gran propiedad rural y los mecanismos de protección que operan en el sistema.

La legislación paraguaya anterior al año 2002 establecía que toda propiedad de más de 20.000 hectáreas en la región Occidental y 10.000 en la Oriental, que no esté racionalmente explotada, se ajustaba a la definición de latifundio⁸⁹. La misma ley consideraba racionalmente explotada a aquella propiedad cuyas mejoras permanentes representaban al menos el 50% de su valor fiscal⁹⁰. En cambio, el Estatuto Agrario vigente⁹¹, no establece un criterio de extensión para justificar la explotación racional (y delimitar la condición de latifundio improductivo), sino de uso, estableciendo que a partir de los 5 años de vigencia del mismo, los inmuebles deben utilizar por lo menos el 30% de su superficie agrológicamente útil (SAU) y realizar mejoras productivas, permanentes e inversiones por encima del 100% del valor fiscal (artículo 4).

Deben ser descontados de la SAU de cada inmueble los suelos marginales, las reservas forestales obligatorias, las áreas silvestres protegidas bajo

⁸⁸ Cfr. Círculo de Derechos, *Internacional Human Rights Intership Program y Forum Asia*, pág. 394, año 2000.

⁸⁹ Ley 854/63, *Estatuto Agrario*, art. 4.

⁹⁰ *Idem*, art. 158.

⁹¹ Ley 1863/2002.

dominio privado, las áreas de aprovechamiento y conservación de bosques naturales y áreas de uso similar conforme a planes de manejo y estudios de impacto ambiental aprobados por la autoridad administrativa (artículos 5 y 7).

Es así que, tanto la legislación anterior, como la presente, aún introduciendo criterios de uso eficiente y manejo ambiental de los inmuebles, establecen parámetros demasiado laxos –que incluso no se han aplicado- y que no han gravitado ni contribuido a la desaparición del latifundio improductivo.

Ahora bien, un aspecto destacable del Estatuto Agrario aprobado en 2002, es sin duda, la incorporación del artículo 115 que señala: “En lo referente a los derechos de los Pueblos Indígenas se estará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, que si bien es una norma declarativa, tiene una singular importancia, dado que es la primera vez que un acto gubernamental, en este caso legislativo, el Estado remite el tratamiento de la cuestión indígena a la normativa más avanzada que existe en la materia a nivel de derecho internacional, contrariando la tendencia histórica que había sido el limitar los derechos a la propiedad de los pueblos indígenas a las necesidades del desarrollo rural.

Los Pueblos Indígenas y la tierra

En el Paraguay el sistema de tenencia de la tierra indígena es básicamente comunitaria y existen estándares mínimos de superficie que deben ser satisfechos por familia de acuerdo a cada región. A este respecto, el censo expresa que la situación de pobreza extrema de los pueblos indígenas se ve reflejado en la falta de tierra propia. Los resultados censales indican que existen en el Paraguay 412 comunidades indígenas de las cuales 185 todavía no disponen de un aseguramiento legal y definitivo, 45 en la región occidental y 140 en la región oriental.

Región Occidental

En la Región Occidental cada familia indígena tiene derecho a un mínimo de 100 hectáreas, así lo establece la legislación respectiva, en tanto la Constitución habla de la propiedad comunitaria en extensión y calidad suficientes, sin establecer un mínimo para ello.

El siguiente cuadro ilustra la situación de la tenencia de tierras en el Chaco, a objeto del presente informe se asume como tierras efectivamente aseguradas a favor de comunidades indígenas aquellas que están tituladas a nombre de las mismas y las que se encuentran a nombre del INDI (ítems 1 y 2) conforme se puede ver en el Cuadro B.

Cuadro A Tenencia de la tierra	
1 Tituladas a comunidades indígenas	371.566 hectáreas
2 Tituladas al INDI	268.132 hectáreas
3 ASCIM	37.403 hectáreas
4 Iglesia Católica*	21.598 hectáreas
5 Misión Nuevas Tribus	15.935 hectáreas
6 Particulares	142.262 hectáreas
7 Compras aprobadas p/ INDI c/ trámites pendientes ¹	28.873 hectáreas
8 Compras canceladas	84.037 hectáreas
9 Propiedades bajo intervención judicial	99.635 hectáreas
10 Reclamos en trámite	379.061 hectáreas
11 Propiedades sin suficientes datos	100.356 hectáreas

Fuente: Prodechaco 2003 / Tierraviva 2005.

*Se debe tener en cuenta que según información proveída por la CONAPI, con posterioridad a la impresión del Informe, la Iglesia Católica transfirió en diciembre del 2005 la cantidad de 19.281 has. a la comunidad María Auxiliadora de Alto Paraguay.

Cuadro B Tierras aseguradas	
Tituladas a comunidades indígenas	371.566 hectáreas
Tituladas al INDI	268.132 hectáreas
TOTAL	639.698 hectáreas

El siguiente cuadro (C) arroja como resultado la superficie de tierras de la cual disfruta cada familia indígena (suponiendo que el total de familias tiene acceso a un mínimo de ellas), el dato se obtuvo dividiendo el total de tierras aseguradas (cuadro B.) por la cantidad de familias, reconociendo

que el promedio de miembros por familia es de 6 personas, conforme el criterio establecido por la DGEEC en el marco del último trabajo censal realizado.

Cuadro C				
Estimativo de hectáreas por familia en la Región Occidental				
Región	Habitantes	Nº de familias (compuesta por 6 miembros)	Tierras aseguradas	Hectáreas por familia
Occidental	42.940	7.157(aprox.)	639.698	89,38

Región Oriental

Cuadro D	
Tierras aseguradas-Adquiridas por el INDI	
Región Oriental	78.254 hectáreas

Fuente: INDI Abril 2005, citado en Informe de la Unidad Técnica del Programa (U.T.P.) del Programa para el fortalecimiento del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) Convenio BID N° ATN /SF – 8015-PR, Informe Sintético Período Marzo – Abril 2005.

En el caso de la Región Oriental la situación es aún más crítica, dado que el resultado arroja resultados más alarmantes que en la Región Occidental, teniendo en cuenta que el mínimo establecido en la ley que es de 20 hectáreas por familia, que apenas se alcanza en un cincuenta por ciento (ver cuadro E).

Cuadro E				
Estimativo de hectáreas por familia en la Región Oriental				
Región	Habitantes	Nº de familias (compuesta por 6 miembros)	Tierras aseguradas	Hectáreas por familia
Oriental	44.159	7.360 (aprox.)	78.254	10,63

Situación socio económica

Las comunidades y pueblos indígenas, al igual que otros sectores empobrecidos de la población paraguaya, sufren un fuerte impacto negativo a partir de la profundización de la implementación del modelo productivo agro exportador, basado en la agricultura comercial de mono cultivos a gran escala vigente en el país. Este dato es fácilmente verificable en numerosos asentamientos nativos, como el de Ñembiará del Pueblo Mby'a Guaraní, Departamento de Caaguazú, que fue visitado en ocasión de la realización de las audiencias públicas que convocó el grupo impulsor del presente informe, así como en visitas realizadas *in situ* a varias comunidades Paí Tavyterá del Departamento de Amambay los días 3, 4 y 5 de enero de 2006 por este relator.

Es notoria la situación crítica, de emergencia permanente, que atraviesan la mayoría de los indígenas por la falta de alimentos suficientes principalmente, los mismos no logran autoabastecerse y se puede decir que conviven con el hambre de manera casi permanente. Las familias que no tienen tierras propias migran a las ciudades a rebuscarse, recogiendo basura o pidiendo limosnas en las principales vías públicas de los centros urbanos más importantes, entre ellos, la capital.

En la Región Oriental, principalmente, muchas comunidades que tienen tierras en la actualidad son apenas como pequeñas islas, casi sin bosques, rodeadas de pasturas que provienen de los establecimientos ganaderos vecinos -situación constatada en la Comunidad Paí Tavyterá denominada Yajy-, que invaden sus cultivos y las dejan expuestas a incendios en las épocas de sequía. En las regiones más fértiles las comunidades están rodeadas por cultivos mecanizados de soja y trigo; sufren el impacto directo de los herbicidas y pesticidas, los arroyos están colmatados, y el agua (incluida la de los pozos) está contaminada por agro químicos utilizados en la agricultura intensiva y extensiva que se practica en vastas zonas.

Los indígenas que antes vivían de una estrategia mixta de agricultura, caza, pesca, recolección y trabajos temporales en los obrajes y yerbales, ahora no tienen bosques donde cazar o recolectar alimentos y dependen exclusivamente de la agricultura, en suelos generalmente empobrecidos,

ya no tienen tierras en extensión y calidad suficientes para mantener los ciclos tradicionales de rotación.⁹²

La Región Occidental también ha sido fuertemente transformada, los desmontes se extienden hasta el Alto Paraguay y el Chaco central está completamente deforestado, las fronteras de la explotación ganadera, en este caso, ha sustituido bosques por pastura artificial y ganado, donde no caben los indígenas, sino como mano de obra, barata en condiciones de explotación que la propia OIT ha calificado como esclavitud moderna⁹³ en un reciente informe.

La situación de hambre, pobreza extrema y la falta de alternativas para la producción de alimentos llevan a la mayoría de los indígenas a depredar sus propios bosques. Venden rollos o palmas de Karanday, con o sin permiso, en la mayoría de los casos para cubrir las necesidades inmediatas, básicas para la supervivencia de la comunidad. Otras comunidades alquilan sus tierras a productores de soja o, como en el Chaco, a ganaderos vecinos.

Los problemas de salud están íntimamente vinculados a las condiciones sociales y ambientales fuertemente degradadas en sus hábitats. En otras palabras, son el hambre, la contaminación del agua y la discriminación en la provisión de servicios públicos, las principales causas de la degradación y pobreza extrema. No existen estudios sistemáticos sobre la salud indígena a nivel nacional, sin embargo, la información disponible sugiere que los pueblos indígenas tienen indicadores que muestran una mortalidad infantil, desnutrición, tuberculosis y otras enfermedades transmisibles muy por encima del resto de la población rural.

Es común que los indígenas sufran discriminación en el trato, generalmente tienen que esperar horas y horas, hasta días para que el médico los atienda en los hospitales públicos, los médicos no hablan sus idiomas, los centros de salud no cuentan con medicamentos y la capacidad de realización de estudios especializados son prácticamente imposibles por medios propios, si no media la intervención de algún ente benefactor. Los costos de la atención médica están fuera de su alcance y es común escuchar de personas que mueren por enfermedades prevenibles o curables.⁹⁴

⁹² Cfr. Lineamientos para una política hacia los indígenas, Informe sintético, Programa para el fortalecimiento del INDI, Convenio BID ATN/SF-8015-PR, párr. 28.

⁹³ Cfr. Documento de trabajo *Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay*, Álvaro Bedoya Silva-Santisteban & Eduardo Bedoya Garland, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, Julio de 2005.

⁹⁴ Cfr. *Idem supra* nota 17, párr 38.

En las palabras de Elsa Ayala, de la comunidad Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet, Departamento de Presidente Hayes, Chaco, podemos leer cuanto sigue:

Estamos cerca de una ciudad grande que es Concepción, ahí está el hospital más cercano, cuando se enferma nuestra gente pensamos en llevarles a esa ciudad, pero sufrimos mucho, porque sin plata sabemos que no nos van a atender, no hay medicamentos para los pobres, solo recetas para comprar en farmacias y el poco dinero que a veces tenemos, no nos alcanza, tenemos que pedir ayuda a través de alguna radio que hace campañas, esa es la única forma, cuando la gente de buena voluntad nos ayuda.⁹⁵

En un peritaje rendido por el Dr. Pablo Balmaceda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través del cual se tiene una constatación –por medios técnicos- de las causas de las muertes en una comunidad del Chaco, el Dr. Balmaceda establece el vínculo entre las precarísimas condiciones materiales de vida –carencia de agua potable, carencia de excretas, viviendas sin piso y con infiltraciones de agua, entre otras- y la muerte de las 45 personas de la Comunidad Sawhoyamaxa. La opinión experta del perito señala además: “Como podemos constatar en los casos de fallecimiento la gran mayoría fallecieron sin asistencia médica. Los pocos que pudieron llegar hasta un profesional médico o un centro asistencial lo hicieron en forma tardía, o fueron tratados muy deficientemente, o mejor dicho en forma denigrante para la condición humana”.⁹⁶

El dramático cuadro social que exhibe la realidad de los pueblos y comunidades indígenas no ha escapado a la atención de organismo de derecho internacional encargados de la supervisión de los derechos humanos en nuestra región.

⁹⁵ Caso 12.419 Comunidad Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, declaración de Elsa Ayala, rendida por affidavit ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 de enero de 2006.

⁹⁶ Idem nota 13, Peritaje del Doctor Fulgencio Pablo Balmaceda Rodríguez, rendido por affidavit ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 de enero de 2006.

En este sentido, los informes y las recomendaciones producidas por la CIDH, en particular desde el año 2000, demuestran la creciente preocupación que en el ámbito internacional genera la situación desfavorable que siguen soportando los indígenas (...) y en particular a partir de los gobiernos elegidos democráticamente, la política del Estado hacia los indígenas ha mejorado (...) sin embargo, la población indígena, que aún mantiene sus tradiciones y organización ancestral, sigue marginada y padeciendo las peores condiciones de vida en el Paraguay, en situación precaria y atentatoria contra la dignidad de la persona humana.⁹⁷

Discriminación y mercado laboral

Falta de protección penal contra el racismo y la discriminación.

El Paraguay ha ratificado el 13 de setiembre de 2000 la Convención la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, vigente desde el año 1969.⁹⁸

Pese al importante paso dado con la ratificación de esta Convención, no se ha legislado al respecto y hasta la fecha el derecho positivo no contempla penalizaciones para conductas o prácticas discriminatorias, racistas o de apología del racismo.

Al respecto el Convenio 169 de la OIT también establece obligaciones precisas para los Estados en relación a los pueblos indígenas.⁹⁹

Un claro ejemplo de las variadas formas de discriminación y menoscabo de que son víctimas cotidianas los indígenas es el traslado forzoso de niños y niñas desde las ciudades, en especial desde la capital, hasta las áreas rurales, sin mediar ningún consentimiento o acuerdo de sus padres o autoridades comunitarias. Esta práctica viola el derecho que gozan todas las personas, incluyendo a los indígenas, a la libre circulación por todo el territorio de la República.

Desde el Congreso y la sociedad civil se ha intentado avanzar en la adopción de medidas antidiscriminatorias, siendo una de las acciones más destacables el “proyecto de Ley para prevenir y eliminar la

⁹⁷ Cfr. www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/.

⁹⁸ Cfr. www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d/_sp.htm.

⁹⁹ Cfr. Artículo 3 del Convenio 169 de la OIT.

discriminación”¹⁰⁰ presentado ante la Cámara de Senadores a partir de una iniciativa impulsada desde el año 2003, en un primer momento por la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores, el Centro de Documentación y Estudios (CDE) y el Fondo de Población de las NN.UU. (UNPF). Este proyecto se encuentra en estudio en varias Comisiones Asesoras de la Cámara de Senadores, sin perspectiva de una pronta sanción.

Discriminación en el ámbito laboral

Los trabajadores indígenas, temporales y permanentes, en los establecimientos ganaderos en el Chaco sufren una subestimación sistemática de su trabajo, y no tienen más remedio que aceptar un sobrepago en los alimentos y suministros que están obligados a comprar en el almacén del establecimiento. Para los trabajadores temporales que terminan una “*changa*” –trabajo de corto plazo desbrozando campos o recolectando la cosecha - esto significa que, una vez efectuados los descuentos por las compras de suministros en el almacén, y después de varias semanas de trabajo, les queda poco, o nada de su salario. Eventualmente, ello también puede implicar para los trabajadores temporales, prolongar su trabajo, por haber solicitado más créditos o más “provistas” (canasta básica de bienes de subsistencia). Para los trabajadores permanentes, generalmente empleados como *playeros*, y para los empleados de servicio doméstico, este proceso conduce muy a menudo a la creación de deudas permanentes, las cuales, pueden provocar la retención directa o indirecta del trabajador en contra de su voluntad.¹⁰¹

Los trabajadores no indígenas son los mejor pagados. Estos, tienen actualmente un salario “libre” que oscila entre los Gs. 500.000 y los Gs. 900.000 (USD 87-155) al mes - y que incluye alojamiento y comida. Los trabajadores que son contratados como administradores están aún mejor pagados, a veces más de Gs.1.000.000. (USD. 172) mensuales. Los salarios de los trabajadores indígenas del sexo masculino son considerablemente más bajos, de entre Gs. 200.000 y Gs. 450.000 (USD. 35-78) mensuales, y muchos trabajadores señalan que su paga no incluye provisiones gratuitas (“seco”).¹⁰²

¹⁰⁰ Proyecto presentado por el Senador Carlos Filizzola en el año 2004.

¹⁰¹ *idem*, supra nota 16, pág. 2.

¹⁰² *idem*, supra nota 16, pág. 16.

De toda la mano de obra indígena permanente en las estancias, quienes perciben los salarios más bajos son las mujeres, que a menudo trabajan como empleadas de servicio doméstico para el personal de la estancia, por lo general recibiendo la paga más pobre. Generalmente, los salarios de las mujeres no llegan ni a la mitad de los de los hombres, y en muchos casos, constituyen únicamente una entrega simbólica de dinero.

El Código Laboral¹⁰³ contempla la posibilidad de que algunos patrones paguen en especie a sus trabajadores en lugar de hacerlo en dinero en efectivo, esto está permitido hasta un 30% del salario respectivo, siempre que los precios de tales artículos concuerden con aquellos del asentamiento urbano más cercano (Arts. 231°, 176°).

En ocasión de la investigación realizada por la OIT “Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay”, al revisar el libro general de cuentas de la estancia X, se pudo apreciar que los trabajadores indígenas que ganaban Gs. 432.000 al mes (USD. 75) regularmente recibían entre Gs.100.000 y Gs. 230.000 (USD. 17-40) de esa paga en especie, es decir entre un 23 y un 53% de su ingreso total. La revisión del caso de un trabajador individual reveló que, por lo menos, sus compras eran casi exclusivamente de comida y de artículos de primera necesidad (detergente para ropa, jabón de tocador, velas, etc.) que les fueron vendidos a precios muchos más elevados que aquellos de la ciudad de Concepción, el asentamiento urbano más cercano. El Cuadro 1, elaborado sobre la base de esta constatación, proporciona una comparación de los precios en la estancia y de los precios de los mismos productos en Concepción.

Cuadro de comparación de precios de una Estancia chaqueña X y un proveedor de la ciudad de Concepción. ¹⁰⁴

Artículo	Cantidad	Precio de Concepción	Precio de la Estancia	Porcentaje de Alza en el Precio
Arroz	1 kilogramo	Gs. 3.000	Gs.3.600	20%
Fideos	1 Kilogramo	Gs. 2.500	Gs. 3.700.	48%
Gaseosa	1 botella	Gs. 2.000	Gs.3.000	50%
Azúcar	1 kilogramo	Gs. 1.800	Gs.3.250	81%
Harina de Trigo	1 Kilogramo	Gs. 3.500	Gs.4.000	14%
Detergente	½ Kilogramo	Gs. 5.500	Gs 7.000.	27%
Velas	1 vela	Gs. 1.375	Gs.3.000	118%

¹⁰³ Ley 213/93.

¹⁰⁴ Cfr. Idem, supra nota 16, pág. 18.

El Código Laboral paraguayo estipula que no debe obligarse a los trabajadores a que compren sus suministros en el almacén de la estancia (Artículo 241°). Sin embargo, además de que la mayoría de las estancias están bastante alejadas de los asentamientos urbanos, los administradores de las mismas, recurren a una serie de mecanismos para que los trabajadores compren el grueso de sus artículos alimenticios en sus almacenes y así permanezcan en ella durante más tiempo.

En primer lugar, el hecho de que parte del pago sea en especie, ya obliga al trabajador a permanecer en su lugar de trabajo. Además, cuanto más se hayan hinchados los precios de los productos en el del almacén, menor será para los trabajadores indígenas la disponibilidad de dinero en efectivo y también menor será la posibilidad de salir de la estancia y/o adquirir productos más baratos en otros almacenes o tiendas. A esto se añade el hecho de que numerosas estancias prohíben a sus trabajadores trabajar en sus propias chacras o parcelas de subsistencia, lo que conduce a que los trabajadores dependan de los bienes de subsistencia del almacén de la empresa ganadera. En algunos casos además, se limita la libertad de movimiento.

Por ejemplo, una familia señaló que sólo se les permitía dejar su estancia una vez al año, alrededor de Navidad. Asimismo, casi la totalidad de los trabajadores indígenas entrevistados, se quejaron de que muchas veces prohibían visitas de familiares o limitaban el número de las mismas. Todas estas medidas, lamentablemente funcionan como mecanismos que impiden que los trabajadores sean autosuficientes, les aíslan de los mercados o comerciantes externos e, igualmente, posibilitan retener la mano de obra durante el tiempo que se requiera de ella.¹⁰⁵

En este punto es importante recordar que las prestaciones de alimentos a cargo del empleador importa también, además del salario mínimo, la obligación de suministrar carnes, leche y además alimentos de primera necesidad en calidad, cantidad y variedad suficientes para la adecuada nutrición del trabajador y su familia.¹⁰⁶

En síntesis, la combinación de: 1) el pago de salarios por debajo del mínimo legal; 2) la insuficiente cantidad de alimentos suministrada a los

¹⁰⁵ Cfr. Ídem, supra nota 16, pág. 18.

¹⁰⁶ Cfr. Artículo 169 del Código Laboral.

trabajadores; 3) el sobreprecio de aquellos productos alimenticios disponibles para su compra en el almacén de la estancia; 4) el pago parcial, y en algunos casos casi total, con bienes que corresponden a la denominada “provista”; y 5) la negación a los trabajadores del acceso a los mercados externos o a otras fuentes de subsistencia, contribuye a reducir considerablemente los ingresos monetarios de los mismos, dejándolos con poca o ninguna ganancia neta cuando dejan su trabajo. Otros trabajadores menos afortunados, terminan endeudados. Sin embargo, el efecto más importante, es que este conjunto de mecanismos, reduce la libertad de los trabajadores. El trabajador y su familia, en ese sentido, se encuentran “atados” a una estancia ganadera tanto por el mecanismo de pago (en especie y en dinero) y por la correspondiente generación de deudas.

El trabajador tiene que pagar las deudas con su trabajo y es casi imposible abandonar la estancia, o buscar alternativas comerciales o crediticias para comprar productos en otros almacenes o para pagar de otra forma las deudas adquiridas. En su conjunto, esto da lugar a una modalidad de servidumbre por deudas. No podemos hablar de reclutamiento forzoso de trabajadores, pero sí de la existencia de trabajo forzoso en las estancias ganaderas cuando las deudas son inmanejables y obligan en la práctica al trabajador, y en numerosos casos también a su familia, a permanecer trabajando en las mismas.¹⁰⁷

7.4 Acciones del Estado: Análisis de programas, Políticas públicas en base a los estándares del PIDESC

El concepto de políticas públicas que se adopta en este informe comprende a los programas de desarrollo así como a las iniciativas legislativas y administrativas adoptadas y promovidas durante el periodo 2000/2005 en relación a los pueblos indígenas, susceptibles de afectar principalmente los derechos a la propiedad y posesión de las tierras y territorios tradicionales de los mismos.

En cuanto a los principales organismos estatales involucrados en la atención de la política indigenista en materia de tierras, se encuentran el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)¹⁰⁸ y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)¹⁰⁹. Asimismo, es insoslayable

¹⁰⁷ Cfr. *Idem supra* nota 16, pág. 19.

¹⁰⁸ La Ley 904/1981 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”, establece su carta orgánica.

¹⁰⁹ La Ley 2419/2004 “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), establece su carta orgánica.

el concurso que tienen el Poder Legislativo, a través sus cámaras¹¹⁰, y el Ministerio de Hacienda, atendiendo que el primero es quien aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación y el segundo quien lo ejecuta, según la disponibilidad financiera y las prioridades que establece el Poder Ejecutivo.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), indirectamente ha tenido durante los últimos años un rol no menos importante en materia de tierras, como se verá mejor más adelante. Esto, debido a la inclusión de componentes llamados de mitigación de impacto ambiental, especialmente en aquellos proyectos viales que afectan de alguna manera a asentamientos indígenas en importantes regiones del país, donde se ejecutan proyectos carreteros, debido al impacto socio-ambiental no necesariamente positivo que generan los mismos.

Otras instancias gubernamentales, en este caso de carácter regional, que si bien no tienen funciones específicas en materia de tierras, que es importante que sean igualmente tenidas en cuenta por su participación en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, son las Gobernaciones Departamentales, que intervienen en áreas de la salud, educación y otros a través de sus secretarías de asuntos indígenas.

Programas y proyectos de desarrollo

Proyecto de Desarrollo Sustentable del Chaco (ALA 93/40) - PRODECHACO

Fue proyecto de desarrollo destinado originalmente a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más desfavorecidos del Chaco (indígenas y campesinos), concebido en el marco de un convenio de cooperación suscripto entre la Unión Europea (UE) y el Gobierno de Paraguay. El monto asignado al proyecto sumaba 18.000.000 millones de dólares, de los cuales 14.000.000 provenían del ente europeo y 4.000.000 dólares del tesoro público como contrapartida local. La ejecución de este proyecto abarcó los tres departamentos de la Región Occidental (Boquerón, Pdte. Hayes y Alto Paraguay) y el tiempo de duración del mismo estuvo comprendido entre los años 1994 y 2003.

¹¹⁰ El Poder Legislativo esta compuesto de las cámaras de Diputados y Senadores, así como de numerosas comisiones asesoras, entre ellas la de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas (en ambas cámaras) y de la recientemente creada Comisión de Pueblos Indígenas en Diputados.

El Convenio suscripto entre la UE y el Paraguay para la ejecución del proyecto imponía dos condiciones fundamentales que debía satisfacer éste último. Uno, la resolución positiva de todas las reclamaciones de tierra formuladas por comunidades indígenas del Chaco en aquel tiempo y, dos, la elaboración de un plan operativo de ejecución de proyectos con los propios beneficiarios, en base a sus demandas e intereses.

Para el cumplimiento de la primera condición se había establecido un plazo de 18 meses, que comprendía la primera de las tres etapas del proyecto. Las dos restantes estaban previstas para la ejecución del plan operativo en las comunidades beneficiarias.

La ejecución de las segunda y tercera etapas, donde se debía desembolsar la mayor parte de los fondos aportados por la UE, estaba supeditada al cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Gobierno paraguayo en la primera etapa, es decir a la solución definitiva de los problemas de tierras.

Este punto era el más importante, de cara a la satisfacción de numerosos reclamos de tierras que estaban formulados desde comienzos de la década del noventa, y fue el punto de discusión principal que envolvió a las organizaciones indígenas y al gobierno paraguayo en ese periodo.

Al cabo del vencimiento del plazo, que a su vez fue prorrogado hasta finales de 1998, el Gobierno había informado a la UE que había cumplido con la satisfacción de los reclamos de tierra existentes y que por lo tanto solicitaba la continuidad del proyecto y el desembolso de fondo presupuestado para la segunda y tercera etapa del mismo.

Lo afirmado por el Gobierno contrastaba con la realidad de numerosas comunidades -que hasta hoy día siguen esperando una solución a sus reclamos- y fue contestado por organizaciones indigenistas¹¹¹ por lo que la UE decidió realizar una evaluación *in situ* que estuvo a cargo de una consultora también contratada para la ejecución de la segunda y tercera etapa del proyecto, lo cual comprometía necesariamente su ecuanimidad. Aún así esta produjo un informe que básicamente contrariaba las aseveraciones gubernamentales, pero recomendaba la ejecución de la

¹¹¹ Cfr. Lacker Tomás, 1998, "Algunas consideraciones del "Informe sobre situación catastral de propiedades de comunidades indígenas en el Chaco paraguayo" de Prodechaco (ALA 93/40)"; Kidd Stephen, 1997, "Report on the European Union's Project for the Sustainable Development of the Paraguayan Chaco", University of St. Andrews y Palmer John, 1999, "Evaluación de Prodechaco. Informe sobre la situación catastral de propiedades de comunidades indígenas en el Chaco Paraguayo".

segunda y tercera etapas, lo cual sucedió finalmente con el visto bueno de las autoridades europeas responsables del proyecto.

El principal aporte de este “megaproyecto” fue la elaboración de un sistema georeferenciado de las comunidades indígenas del Chaco que contiene la ubicación precisa de las mismas e información sobre la situación de tierras, publicado en el año 2003¹¹², cuyos datos son utilizados en el presente trabajo. Por lo demás, el desenvolvimiento de Prodechaco se centró en áreas de asistencia productiva y la creación de infraestructura básica para escuelas y puestos de salud en distintas comunidades, generando algunos beneficios secundarios.

Proyecto de Administración de Recursos Naturales (3704-PA) (MAG- BM)

Este proyecto tenía un programa de regularización de tierras en los departamentos de Alto Paraná e Itapúa. Dicho programa contemplaba la adquisición de unas 6.500 hectáreas de tierra y la titulación de otras 6.640 hectáreas. Así como el mejoramiento de la producción agrícola y la productividad en unas 50 comunidades listadas en el Plan de Acción y ubicadas en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa y Caazapá.

En el marco de dicho programa, según cifras oficiales, se llegaron a adquirir unas 7.967 hectáreas destinadas a 10 comunidades indígenas (2002), al tiempo que se regularizó la situación de 15 comunidades –titulación- abracando una superficie de 7.252 hectáreas. Sin embargo, en varios casos subsisten problemas de superposición de títulos de propiedad y amenazas de invasión por parte de campesinos, en otros casos colonos extranjeros ocupan parte del territorio indígena por falta de una adecuada delimitación.¹¹³

No se desarrollaron, como estaba previsto inicialmente en los planes, los componentes de salud y educación primaria e informal adulta para comunidades indígenas. La incapacidad del INDI, Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) de poner en marcha el convenio firmado denota la ineficacia de las cooperaciones interinstitucionales a la hora de llevar a la práctica los compromisos contraídos.

¹¹² Cfr. Villagra Rodrigo, 2003, “Tierra y territorialidad indígena en el Paraguay”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Asunción.

¹¹³ Cfr. Informe final “Diseño de un sistema de monitoreo de gasto social de 4 proyectos del Banco Mundial en Paraguay”, Pojuaju, julio 2004, pág. 36.

De acuerdo a entrevistas con responsables del proyecto y a líderes de las comunidades beneficiarias solo se realizaron actividades en materia de producción agrícola (distribución de plantines frutales, semillas para autoconsumo, herramientas básicas y en algunos casos animales menores) aunque no en la medida deseada y con el seguimiento técnico adecuado. Exceptuando el apoyo a las acciones productivas, el componente indígena se caracterizó por el predominio de acciones de tipo más bien asistencialistas, sobre todo ante situaciones urgentes por problemas de salud, la mayoría de ellos asistidos en la Región Sanitaria de Encarnación, situado a más de 150 km. de las comunidades Mbya.

Programa Corredores de Integración de Occidente (Convenio de Préstamo 1.278/00 PR-BID)

Durante el año 2000, ante la perspectiva de plantear un proyecto de financiamiento externo principalmente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinado a la ampliación de rutas antiguas y construcción de nuevos caminos en el Chaco, el Gobierno contrató a una empresa consultora para realizar el Estudio de Impacto Ambiental de las obras a ejecutarse. La Consultora, con apoyo del MOPC, presentó en audiencia pública ese mismo año, a los sectores interesados –incluyendo a representantes indígenas e indigenistas- los resultados de este estudio, incluyendo los planes de mitigación correspondientes, que incluía la regularización de asentamientos indígenas afectados por la construcción de las rutas. En dicha ocasión, tanto las organizaciones indígenas como las indigenistas, señalaron a los responsables del emprendimiento las necesidades y reclamos existentes¹¹⁴, así como la insuficiencia de fondos previstos originalmente, unos 4.000.000 de dólares, presupuestado para cubrir los gastos que demandaban la titulación de tierras para comunidades indígenas. Asimismo, en dicha ocasión, se remarcó la inconstitucionalidad de algunas medidas como la reubicación y expropiación de tierras de propiedad indígena ya tituladas para posibilitar la realización de algunos tramos carreteros.

Desde la finalización del estudio de impacto ambiental en el año 2000, el gobierno no volvió a convocar a una audiencia pública. El proyecto fue aprobado, así como el préstamo del BID¹¹⁵, sin que se hayan incluido las

¹¹⁴ Cfr. nota de Tierraviva a Henry Green, funcionario del BID, 25/08/2000.

¹¹⁵ El proyecto también es financiado por el Crédito Andino de Fomento (CAF) y el Gobierno de Japón, alcanzando los empréstitos comprometidos la suma de 200.000.000 de dólares.

propuestas ni tenido en cuenta los cuestionamientos planteados por las organizaciones indígenas e indigenistas. El convenio estableció finalmente como Plan de Mitigación del Impacto Ambiental, la obligación del Estado de adquirir y titular con fondos propios a ser asignados al MOPC hasta 20.000 hectáreas de tierras para las comunidades afectadas por los siete tramos previstos originalmente, que cubren una buena parte del Chaco, señalándose que las primeras 8.000 hectáreas debían ser tituladas antes de la finalización de la primera etapa que concluyó en el año 2002.¹¹⁶

Este punto no fue cumplido hasta el momento de la elaboración de este informe, las partidas presupuestarias asignadas al MOPC para el efecto hasta la fecha no fueron ejecutadas, no obstante, fueron identificadas unas 6.000 hectáreas que reclama como parte constitutiva de su hábitat tradicional la Comunidad Karanday Puku del Pueblo Sanapaná¹¹⁷ y su adquisición de la empresa Victoria S.A., actual propietaria del inmueble ocupado por los indígenas, fue inicialmente negociada sin que se lleve a término dichas tratativas hasta la fecha.

Proyecto Las Residentas-Ruta 10 (Préstamo 993/OC.PR)

Este es otro de los proyectos viales más significativos actualmente en ejecución, en este caso, en la Región Oriental del Paraguay. El mismo prevé la regularización de unas 12.000 hectáreas de tierra ocupadas por comunidades indígenas afectadas por la construcción de la ruta, cuyo tramo principal atraviesa los departamentos de San Pedro y Canindeyú. El INDI ha relevado un total de 14 comunidades en el área de influencia de la ruta 10 como beneficiarias de dichos fondos, sin embargo organizaciones indigenistas han cuestionado la falta de procedimientos claros por parte del MOPC para la determinación de los casos prioritarios a ser atendidos.¹¹⁸

Al igual que en otros proyectos mencionados más arriba, el que nos ocupa tampoco fueron ejecutados los fondos de contrapartida para la regularización de los asentamientos indígenas, sin que hasta la fecha ninguna comunidad haya sido beneficiada.

¹¹⁶ Cfr. ídem, nota 16, pág. 71.

¹¹⁷ Cfr. Nota PC Nº 740/2002 dirigida al Ing. Luis Caballero, Unidad Ambiental del MOPC por el Cnel. (s.r.) Oscar Centurión, Pdte. del INDI, Expediente del INDIERT Nº 498/99.

¹¹⁸ Cfr. Nota de la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI) y Tierraviva al representante del BID en Paraguay, Sr. Álvaro Cubillos, 28/10/2002.

Proyectos de leyes

El ámbito legislativo la actuación gubernamental registra casos en los cuales las decisiones adoptadas en modo alguno son compatibles con los derechos que debe reconocer y garantizar a favor de los pueblos indígenas, en atención a las obligaciones contraídas en materia de derecho internacional y a la propia legislación positiva vigente en el Paraguay. Por el contrario, se apartan sensiblemente de las recomendaciones y observaciones que distintos organismos internacionales han expresado sobre la situación de los derechos humanos de los problemas indígenas.

En cuanto al tratamiento de expropiación de tierras, se mencionan los siguientes casos:

- (a) El 16 de octubre de 2.000 la Cámara de Senadores rechazó dos proyectos de ley de expropiación presentados por las Comunidades Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek de Pueblo Enxet. La primera de ellas estaba destinada a beneficiar a 87 familias que actualmente siguen viviendo en condiciones infrahumanas al costado de la ruta que une las localidades de Pozo Colorado con Concepción, mientras que la segunda está destinada a dar una solución definitiva al reclamo de unas 55 familias que hasta la fecha viven en condiciones de hacinamiento en un terreno de dos hectáreas en el interior de una propiedad privada. La negativa del Congreso a reconocer los derechos de propiedad de estas comunidades, que previamente habían agotado todos los recursos legales internos, derivó en la denuncia de esta situación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En relación al caso Sawhoyamaxa, la CIDH, en fecha 02 de febrero de 2005, luego de examinar detenidamente la situación de esta comunidad y la conducta del Estado frente a sus reclamos, decidió presentar una demanda en contra del mismo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)¹¹⁹ por la violación de los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos:

¹¹⁹ Cfr. Caso 12.419, Corte IDH, Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay.

1. El derecho a la propiedad (artículo 21 de la Convención, en conexión con los artículos 1.1 de la misma y del artículo 2 de la misma), en perjuicio de la Comunidad Sawhoyamaxa y de cada uno de sus miembros.
2. El derecho a la vida (artículo 4.1 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1 de la misma) y a la integridad personal (artículo 5.1 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1 de la misma). El derecho a la vida se ha violado, en perjuicio de todos los miembros de la Comunidad, por no garantizar a la misma y a sus miembros el ejercicio pleno del derecho a la tierra y, en esa medida, el derecho de acceso a condiciones de vida digna, respetuosas de su forma de vida diferente, incluidas en ellas las condiciones que permitan a la Comunidad y a sus miembros mantener y desarrollar su vida espiritual y cultural. Se ha violado también el derecho a la vida de los miembros de la Comunidad al no garantizarles, en sus actuales condiciones, la satisfacción de derechos básicos como la salud, la alimentación y la educación. Y se ha violado asimismo el derecho a la vida en perjuicio de los miembros de la Comunidad que han muerto en su lugar actual de asentamiento.
3. El derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva (artículo 8.1 y 25 de la Convención, en conexión, en este caso, con el artículo 1.1 y el artículo 2 de la misma) en perjuicio de la Comunidad y de sus miembros.

Asimismo, la CIDH entendió que el Estado de Paraguay había incurrido en virtud de estas violaciones en incumplimiento expreso de las obligaciones de respetar y garantizar el ejercicio pleno y efectivo de los derechos (artículo 1.1 de la Convención). Igualmente ha incurrido por la violación del artículo 25 de la Convención en el incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno necesarias para hacer efectivo este derecho (artículo 2 de la Convención).

La Comunidad Xakmok Kásek, en idéntica situación que la anterior, se vio obligada a presentar una denuncia el 15 de mayo de 2001 en contra del Estado paraguayo ante la CIDH¹²⁰, instancia que

actualmente está examinado la pertinencia de presentar una nueva demanda contra del Paraguay por la violación de los derechos fundamentales de la denunciante.

- (b) El mismo año 2.000 otro proyecto de expropiación de 78.000 hectáreas tituladas a nombre de la empresa Veragilman S.A. a favor del Pueblo Ayoreo Totobiegosode, fue rechazado por la Cámara de Senadores. Este proyecto estaba destinado a beneficiar al último grupo silvícola del Paraguay -en el noreste del Departamento de Alto Paraguay- y que permanece aislado en el monte sin contacto alguno con la sociedad envolvente, mientras sus tierras son vendidas a inversionistas privados, sin consideración alguna de sus derechos que no son protegidos por el Estado.
- (c) También en el año 2.000 la Cámara de Diputados rechazó un proyecto de Ley de expropiación presentado a favor de la Comunidad Indígena Yakye Axa. Este proyecto de Ley pretendía la satisfacción de un reclamo de 18.000 hectáreas de tierra para esta comunidad que, junto a la de Sawhoyamaya que mencionábamos anteriormente, vive en condiciones también infrahumanas al costado de la ruta que une Pozo Colorado con Concepción en el Dpto. de Pdte. Hayes. En el año 2002, en el marco de un proceso de solución amistosa auspiciada por la CIDH, nuevamente fue rechazado un nuevo proyecto de expropiación, esta vez presentado por el Poder Ejecutivo, lo cual selló la suerte del Estado paraguayo, que fue nuevamente demandado ante la Corte IDH¹²¹, que en fecha 17 de junio de 2005 pronunció una Sentencia condenatoria por la violación de los derechos humanos a la propiedad de las tierras ancestrales, la vida, a la protección y garantías judiciales.

Pero la actuación gubernamental en materia legislativa no sólo tuvo un impacto negativo en relación a los proyectos de expropiación para los indígenas, pues además en este mismo periodo se registraron iniciativas tendientes a modificar la legislación existente en términos bastante regresivos, como en los casos de proyectos que se mencionan a continuación:

¹²¹ Cfr. Caso 12.388. Comunidad Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie 125.

(a) Proyecto de Ley “Que regula el funcionamiento de los organismos responsables de la política indigenista nacional”.

Este proyecto fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República el 30 de abril de 2001, como parte de las iniciativas que el gobierno dio en llamar “Programa de Reforma del Estado”, que pretendía la reestructuración y achicamiento de distintos organismos gubernamentales.

La propuesta referida, finalmente no prosperó, entre otras cosas, debido a la fuerte oposición de las organizaciones indígenas e indigenistas, que objetaban, por un lado, la omisión del derecho a la participación que se había operado ante la falta de una consulta previa, como lo establece el artículo 6 del Convenio 169 y, por otra parte, por el contenido, que no se limitaba a una reestructuración del ente indigenista oficial (INDI), pues planteaba, además, un reforma dogmática de fuerte contenido regresivo en materia de derechos y garantías ya reconocidos, violando los estándares de derecho establecidos en la Constitución de la República y el mismo Convenio 169 de la O.I.T.

El proyecto, finalmente fue retirado por el Poder Ejecutivo a comienzos de 2002.

(b) La sanción de la Ley N° 2.822/2005¹²² “Estatuto de los pueblos y comunidades indígenas” es otra muestra de la política regresiva que el gobierno paraguayo ha realizado en el marco de su política legislativa.

Esta ley fue objeto parcialmente por el Poder Ejecutivo¹²³ y por tanto no ha entrado en vigencia aún, según el procedimiento estipulado en la Constitución debe ser nuevamente revisada por el Congreso que tiene facultades de aceptar total o parcialmente las objeciones señaladas por el Presidente de la República.

El propósito de esta Ley es sustituir a la 904/81, es decir es derogatoria de la misma, y su contenido es básicamente similar en su estructura normativa, por un lado establece una dogmática declarativa de derechos y por el otro establece la carta orgánica del organismo de aplicación (el INDI).

¹²² Sancionada por la Cámara de Senadores el 3 de noviembre de 2005.

¹²³ Decreto N° 6.671 del PE. Por el cual se objeta parcialmente el proyecto de Ley N° 2.822/2005, “Estatuto de las comunidades y pueblos indígenas”, 05/12/2005.

La misma no introduce innovaciones importantes en cuanto a evolución normativa del derecho indígena y tiene el mismo vicio de origen que otras leyes: no fue objeto de una consulta previa, en los términos que obliga el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

Uno de los cuestionamientos que recibe esta ley surge de la propia concepción asimilacionista y corporativista que se lee en su normativa, expresada en enunciados que hablan de la “incorporación (de los indígenas) a la sociedad nacional” o “no se permitirá el uso de la fuerza ni de medidas tendientes a una asimilación que no contemple los sentimientos e intereses de los mismos indígenas”.

Ejemplo del sesgo corporativista que se pretende imponer con esta Ley es la creación del Consejo Nacional Indígena, una instancia que no existía y que pretende convertirse en la autoridad indígena nacional, menoscabando fuertemente la autonomía de las comunidades y organizaciones indígenas que, de aprobarse así como está la norma, quedarán sometidas a la intermediación de esta instancia para su relacionamiento con el Estado.

La ley sancionada no contempla salvaguardas para las comunidades en cuyas tierras se encuentre yacimientos de hidrocarburos susceptibles de ser explotados, por el contrario, establece una normativa bastante ambigua que permitiría al Estado apropiarse de dichos recursos sin necesidad de una consulta participativa de la comunidad afectada.

Es importante mencionar que la Ley 2.822 fue sometida al tratamiento parlamentario y posteriormente sancionada por el Poder Legislativo, sin consideración alguna de los estándares de derecho que en materia indígena son reconocidos tanto por la Constitución de la República y los principales instrumentos de derecho internacional, sino también en inobservancia del fallo de la Corte IDH que condenó al Estado de Paraguay el 17 de junio de 2005 en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa, que, entre otras cosas, ha considerado que: *“(…) es necesario que el Estado (paraguayo) garantice el goce efectivo de los derechos reconocidos en su Constitución Política y en su legislación, de conformidad con la Convención Americana. En consecuencia, el Estado, en un plazo razonable, deberá adoptar en su derecho interno, según lo dispuesto en el*

artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”.

En cuanto a los mecanismos establecidos para formular solicitudes de reconocimiento de los derechos de propiedad, esta Ley deja intacto el procedimiento ya existente en la 904/81, sin introducir innovación alguna que permita una mayor certidumbre para la finalización de los trámites, cuya concreción sigue supeditada a la voluntad de los propietarios particulares eventualmente afectados por reivindicaciones indígenas, quienes solo pueden ser ‘invitados’ a negociar la venta de sus tierras al Estado para su restitución a la comunidad beneficiaria, sin que el INDI, ni otra instancia gubernamental, que no sea el Congreso a través de la expropiación, tengan facultades coercitivas para dirimir una contienda de esta naturaleza.

La Unidad Técnica de Programa (U.T.P.), creada en el marco del programa de Cooperación Técnica no Reembolsable para el Fortalecimiento Institucional del INDI ATN/SF-8015-PR, iniciativa implementada, en el marco del Convenio suscrito entre el BID y el INDI el 13 de noviembre de 2002 y el Convenio suscrito entre el INDI y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) suscrito el 23 de abril de 2003, sirvió de base para promover la reforma legislativa en curso.

Lo llamativo del caso es que el objetivo de este proyecto es proveer asistencia técnica al INDI, para que se transforme en una entidad que pueda cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que le corresponden, especialmente en cuanto a la formulación de políticas públicas y la coordinación con los sectores públicos y privados para la ejecución de programas dirigidos a los pueblos indígenas, siendo así, durante su ejecución en ningún momento fue considerada ninguna propuesta de reforma del sistema legal que atañe al ente indigenista.

El plazo de ejecución de este proyecto fue originalmente de un año. No obstante, por razones de atrasos en su ejecución, por trámites burocráticos

y por problemas presupuestarios, se fijó inicialmente su terminación el 23 de noviembre de 2004; posteriormente este plazo fue extendido al 28 de febrero y sucesivamente al 30 de marzo y 30 de julio de 2005, periodo durante el cual se registraron numerosos talleres con participación indígena que fueron invocados como ámbitos de consulta para legitimar el proyecto de la sancionada Ley 2.822.

7.5 Violaciones detectadas

La violación del derecho a la tierra, en extensión y calidad suficiente, tal cual lo dice la Constitución, materializada en la no restitución de los territorios reclamados a sus dueños originarios, constituye el eje central que determinan las demás violaciones a los derechos humanos básicos, entre los que se cuentan a los derechos económicos, sociales y culturales abordados en este informe.

En este sentido, ha sido recurrente la posición adoptada por el Estado frente a esta violación, utilizando la supuesta colisión de derechos (derechos comunitario indígena Vs. derecho a la propiedad privada de particulares) como argumento para justificar el incumplimiento de sus obligaciones y la no satisfacción de numerosos reclamos pendientes de solución hasta el presente.

Por la relevancia de este tema, se trae a colación la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha reconocido, ciertamente, la posibilidad de conflictos, reales o aparentes, entre la propiedad comunitaria indígena y la propiedad privada particular. En este sentido, la Corte ha señalado que la propia Convención Americana y la jurisprudencia del Tribunal proveen las pautas para definir las restricciones admisibles al goce y ejercicio de estos derechos, a saber: a) deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; c) deben ser proporcionales, y d) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

Como ejemplo de lo afirmado, el Estado de Paraguay recientemente ha alegado nuevamente la existencia de una colisión o conflicto entre el derecho a la propiedad comunitaria del hábitat tradicional de la Comunidad Sawhoyamaxa y el derecho a la propiedad privada de los actuales titulares

de la tierra¹²⁴. Dado este alegato del Estado, a continuación se desarrolla la aplicación de los estándares o principios señalados por la Corte, argumentado en el escrito autónomo de alegatos sobre el fondo, las reparaciones y costas del Caso 12.419 Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, que se tramita ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹²⁵:

a) Principio de legalidad

El principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos de restricción del derecho.¹²⁶

En relación con el derecho a la propiedad, el propio artículo 21.1 de la Convención Americana dispone que la ley puede subordinar el uso y goce de los bienes al interés social. Al respecto, la Constitución de la República del Paraguay establece, en su artículo 109:

De la propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos.

La propiedad privada es inviolable.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por la ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por la ley.

Asimismo, la Ley 1863 del 2002 prescribe, en el artículo 9 del Capítulo III “Del latifundio improductivo, otros inmuebles improductivos”

Concepto

Considérese latifundio improductivo y, consecuentemente, sujeta a expropiación, el inmueble agrario que conforme a las prescripciones de esta ley no se encuentre racionalmente utilizado, independientemente de que dicho inmueble conforme una sola finca o un grupo de ellas que pertenezcan a una misma persona física o jurídica.

¹²⁴ Cfr. Estado de Paraguay, Contestación de la demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 59

¹²⁵ Escrito presentado por los abogados Oscar Ayala Amarilla y Julia Cabello Alonso de la ONG Tierraviva, 16/02/2006, en representación de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet.

¹²⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Yatama. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, Párr. 206

En esta medida, para el presente caso, la posibilidad de restringir el derecho a la propiedad comunitarias de las comunidades indígenas o el derecho a la propiedad privada particular, por razones de utilidad pública o interés social, está consagrada normativamente, de manera general, en el derecho interno paraguayo.

b) Principio de necesidad

Sin embargo, la Corte ha sido muy clara al precisar, en relación con el segundo de los principios, que “La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno”.¹²⁷

De acuerdo con lo alegado por el Estado, parecen estar en colisión el derecho a la propiedad comunitaria de su tierra ancestral de la Comunidad Sawhoyamaxa y el derecho a la propiedad privada particular de los actuales propietarios de la tierra. Esto nos lleva a examinar los dos extremos, esto es, si la restricción del derecho de propiedad comunitaria de la Comunidad a su tierra satisface –o podría satisfacer– un interés público imperativo o si, por el contrario, es la restricción del derecho de propiedad privada particular la que satisface –o podría satisfacer– dicho interés.

Al respecto, es necesario considerar, en primer lugar, lo que la Corte señaló como criterio de aplicación de los principios de restricción legítima de derechos a los conflictos que se presentan entre la propiedad privada particular y los reclamos de reivindicación de propiedad comunitaria ancestral de los miembros de pueblos y comunidades indígenas. La Corte dijo: los Estados deben valorar caso por caso las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho por sobre el otro. Así, por ejemplo, los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural.¹²⁸

¹²⁷ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 145

¹²⁸ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 146.

En el presente caso, el Estado ha alegado, entre otras cuestiones, “que se tropezó con la dificultad que el propietario se niega a la venta y la expropiación fue rechazada por el órgano legislativo competente por razón de que el inmueble está racionalmente explotado”¹²⁹. El Estado alegó también que la norma de la Constitución de Paraguay que prevé la expropiación ha tomado en consideración, precisamente la renta potencial de la tierra. Es más se ha tomado en consideración un aspecto fundamental del desarrollo nacional, es decir, la inversión pública y privada que colabore en el incremento de la producción nacional y consecuentemente el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general¹³⁰.

Sin embargo, el Estado no ha señalado en su escrito de contestación de la demanda cuál es, en el caso concreto, el interés público imperativo que justificaría la privación absoluta de la Comunidad Sawhoyamaxa del derecho a su tierra ancestral.

En este sentido, la existencia –alegada por el Estado– de una norma interna que contempla como límite a la expropiación de la propiedad privada particular la “explotación racional” de la misma, no podría ser alegada por el Estado paraguayo, por sí misma, si ella fuese contraria a la protección debida por el Estado a los derechos humanos tutelados por la Convención Americana. En el caso concreto, si fuese contraria a la protección especial debida a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Es jurisprudencia constante de este Tribunal que los Estados no pueden alegar normas internas para incumplir con las obligaciones derivadas de la Convención.

En consecuencia, el Estado debió argumentar que, en el caso concreto, la invocación del principio de explotación racional de la tierra reivindicada por la Comunidad, por los actuales propietarios privados, configuraba un interés público imperativo, distinto –como ha precisado la Corte– al cumplimiento de un propósito útil u oportuno. El Estado no ha presentado ningún argumento en ese sentido.

El Estado tampoco ha valorado en su escrito de demanda lo que significaría, para la Comunidad Sawhoyamaxa y para sus miembros, la privación absoluta del derecho a su tierra ancestral.

¹²⁹ Estado de Paraguay, Contestación de la demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 116

¹³⁰ Estado de Paraguay, Contestación de la demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 90

Al respecto, como lo hemos argumentado en el punto anterior, la Comunidad Sawhoynamaxa tiene una relación histórica, ancestral cultural y de supervivencia con la tierra que reclama. Esa relación determina su cosmogonía y forma de vida. Determina, en esta medida, la identidad y supervivencia de la Comunidad como tal. Esta relación con la tierra ancestral, constitutiva de la identidad y de la posibilidad de supervivencia de la Comunidad, no se altera, como lo hemos también argumentado, por el hecho de no estar sus miembros en posesión actual de la misma.

En esta medida, puede considerarse que, en el caso concreto, el desconocimiento del derecho ancestral de la Comunidad y de sus miembros sobre su territorio afectaría radicalmente otros derechos básicos, entre ellos y de un modo fundamental, el derecho a la identidad cultural y a la supervivencia misma de la Comunidad indígena y de sus miembros¹³¹. La afectación radical de estos derechos básicos, impediría, en el caso concreto, que pueda alegarse por el Estado, a favor de la privación absoluta del derecho a la tierra ancestral de la Comunidad, la existencia de un interés público imperativo.

c) Principio de proporcionalidad y logro de un objetivo legítimo en una sociedad democrática

Adicionalmente, la Corte ha señalado, respecto del tercero de los principios que “(l)a proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido”¹³². Y ha precisado, además, que cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, “debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue”.¹³³

Dado que estaríamos, de acuerdo con lo alegado por el Estado, ante una colisión de derechos, consideramos que, en relación con este tercer principio, se hace necesario desarrollar también los dos extremos, esto es, si la restricción del derecho de propiedad comunitaria de la Comunidad a su tierra interfiere –o podría interferir– en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho o si, por el contrario, es la restricción del derecho de propiedad privada particular la que interfiere - o podría interferir - en la menor medida posible el ejercicio del respectivo derecho.

¹³¹ Cfr. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 147.

¹³² Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 145.

¹³³ Corte IDH. *Caso Yatama*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206; *Caso Ricardo Canese*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 96 y 133; *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123.

Aquí es necesario tener en cuenta, en primer lugar, los siguientes factores: a) la Comunidad Sawhoyamaxa tiene el derecho ancestral a un territorio mucho más extenso que la tierra que ella reivindica ante el Estado; b) la Comunidad Sawhoyamaxa ha reducido su reclamo de restitución de su tierra ancestral a sólo una superficie de 14.404 hectáreas, de un área total de más de 61.000 hectáreas; c) la Comunidad Sawhoyamaxa ha circunscrito el reclamo de su tierra ancestral, a un área mucho menor que la totalidad de su territorio ancestral, en aplicación de criterios claros y, por lo tanto, no arbitrariamente. Entre estos criterios está el referido a la extensión del territorio ancestral y del hábitat tradicional que la Comunidad necesita para desarrollar dignamente su forma de vida diferente. Este criterio está expresamente regulado, como lo señalamos en el punto anterior, por el derecho interno paraguayo.

De acuerdo con estos factores, puede establecerse que la restricción que produciría la entrega de una parte de su territorio ancestral a la Comunidad en el ejercicio del derecho de propiedad privada de los actuales propietarios, sería una restricción proporcional.

En primer lugar, atendería a un fin legítimo, como lo es garantizar, en una sociedad democrática, pluricultural y multiétnica, la supervivencia de la Comunidad como tal. En segundo lugar, interferiría en un grado mínimo el ejercicio del derecho de propiedad de los actuales propietarios privados, en la medida en que sólo se restituiría a la Comunidad un área mínima de la totalidad de la superficie del territorio. En tercer lugar, la restricción del derecho de propiedad privada sería estrictamente proporcional a la necesidad que la Comunidad tiene de sobrevivir en su hábitat tradicional.

Al respecto, es pertinente lo señalado por la Corte, cuando ha dicho que: “La restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista en el sentido de la Convención Americana; y proporcional, si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados”, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención.¹³⁴

En el caso de la restricción del derecho de propiedad comunitaria de la Comunidad Sawhoyamaxa a su hábitat tradicional, la restricción permitida actualmente por el Estado excede el principio de proporcionalidad. En primer lugar, no es claro cuál es el fin legítimo que se busca con la no restitución de su hábitat tradicional a la Comunidad. En segundo lugar, la restricción actualmente existente no solo interfiere el ejercicio del derecho de la Comunidad a su tierra ancestral sino que la impide de una forma absoluta. En el caso de la Comunidad Sawhoyamaxa, esta restricción absoluta del ejercicio del derecho de propiedad sobre su tierra ancestral implica la restricción absoluta del ejercicio de otros derechos básicos ligados esencialmente al derecho a la tierra. En tercer lugar, en la medida en que la restricción impuesta al ejercicio del derecho de la Comunidad anula totalmente el ejercicio del derecho, resulta, en sí, desproporcional, con independencia del interés legítimo que el Estado pudiese alegar.

Complementario a los estándares señalados por la Corte para determinar la restricción legítima de un derecho en caso de conflictos entre derechos, los representantes consideramos pertinente contemplar también, en el caso concreto, la aplicación del principio de justicia.

Al respecto, como fue señalado, en su momento, por la Corte Constitucional Sudafricana: “Courts in other jurisdictions have in recent times been faced with the complex and difficult problems of dealing, alter the event, with the injustices caused by dispossessions of land, or rights in land, from indigenous inhabitants by later occupiers of the land in question. These later occupiers claimed political and legal sovereignty over the land, and such dispossessions invariably took place in a racially discriminatory manner. They often occurred centuries ago, when the legal norms and principles of the later occupiers differed substantially from those of today”.¹³⁵

En el presente caso, estamos –como lo argumentamos en el punto anterior– ante el hecho de una Comunidad Indígena despojada, en un momento determinado, de su tierra ancestral con fundamento en normas y prácticas contrarias a los principios reconocidos en el contemporáneo derecho internacional de los derechos humanos y, específicamente, en el *corpus juris* internacional de protección especial de los pueblos y comunidades indígenas.

¹³⁵ Constitutional Court of South Africa, *The Richtersveld Community and Others*, 14 October 2003, párr. 34 NN.UU. Asamblea General. La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, A/60/358, 16 de setiembre de 2005, párrafo 66; Comisión on Human Rights indigenous peoples permanent sovereign and over natural resources, final reporto of the special rapporteur, Erica-Irene A. Daes. E/CN.4/sub.2/2004/30/add.1, 12 July 2004, párr. 22.

El reconocimiento, a la luz de estas disposiciones, de la injusticia del despojo padecido por la Comunidad Sawhoyamaxa, permitiría también a este Tribunal considerar la violación de los principios de necesidad, proporcionalidad y logro de objetivos legítimos en una sociedad democrática cometida por el Estado de Paraguay al no restituir a la Comunidad su tierra ancestral.

Aplicados, entonces, al presente caso, los estándares señalados por la Corte para dirimir conflictos entre el derecho de propiedad comunitaria a la tierra ancestral de las comunidades indígenas y el derecho de propiedad privada particular, puede concluirse que el Estado de Paraguay ha violado el derecho a la propiedad comunitaria de la Comunidad Sawhoyamaxa y de sus miembros sobre su tierra ancestral, al no restituir a la Comunidad el área de territorio y identificado como el hábitat tradicional por ella reivindicados. Esto configura una violación del artículo 21 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 de la misma.

Ahora, la Corte también ha precisado que no siempre que estén en conflicto los intereses territoriales particulares o estatales y los intereses territoriales de los miembros de las comunidades indígenas, prevalezcan los últimos por sobre los primeros. Cuando los Estados se vean imposibilitados, por razones concretas y justificadas, de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional y los recursos comunales de las poblaciones indígenas, la compensación que se otorgue debe tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para éstas.¹³⁶

En el presente caso, como se argumentará al alegar la violación de los derechos a garantías judiciales y a protección judicial, el Estado de Paraguay no ha alegado “razones concretas y justificadas” para no adoptar la medida de restitución del territorio tradicional de la Comunidad -en el área del hábitat por ella reclamados.

Los alegatos del Estado para no restituir la tierra tradicional de la Comunidad se han centrado en señalar la dificultad en el trámite de expropiación legislativa y la inexistencia de un procedimiento interno para adquirir derechos de propiedad fundados en la posesión que de un determinado espacio físico hicieron, antes del despojo, los antepasados

de las comunidades indígenas. El Estado ha alegado, también en este mismo sentido, que el sistema legal paraguayo protege los derechos indígenas, siempre que no existan derechos igualmente protegidos por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes vigentes.

Los representantes consideramos que estas razones ofrecidas por el Estado, que reconocen la inexistencia de un adecuado y eficaz mecanismo de protección del derecho de propiedad comunitaria de la Comunidad Sawhoymaxa a su tierra ancestral –tal y como lo argumentaremos más adelante- no pueden ser presentadas como razones concretas y justificadas para no restituir, en el caso concreto, la tierra tradicional de la Comunidad, en la superficie y hábitat por ellas reclamados.

Intervención ilegal del poder público y desalojo de comunidades indígenas

Existen dos casos, que a objeto de su inclusión en el presente informe, fueron considerados los más resaltantes considerando el cúmulo de violaciones a los derechos humanos que por acción directa del Estado se cometieron en perjuicio, en este caso, de las comunidades Kelyenmagategma del Pueblo Enxet y de la Comunidad Ñembiará del Pueblo Mbya Guaraní, a criterio de este relator. En ambos casos se registran violaciones sistemáticas no solo por omisión del Estado, sino por acción directa del mismo, que con sus actuaciones ha incumplido gravemente sus obligaciones de respetar, proteger y satisfacer de derechos y garantías de los cuales son titulares los miembros de estas comunidades.

Caso de la Comunidad Kelyenmagategma del Pueblo Enxet

En un escrito de denuncia presentado al Fiscal General del Estado¹³⁷ por los líderes Alejandro Servín y Celso Benítez, se puede leer cuanto sigue:

1. El 30 de agosto de 2003, nuestra comunidad fue objeto de un atropello violento, ocasión en que los agentes fiscales, Francisco Quintana¹³⁸ de Villa Hayes y Ramón Grance¹³⁹ de Concepción, sin orden judicial alguna, acompañados por abogados y dependientes de la firma El Algarrobal S.A. y personal policial de la Jefatura del Dpto.

¹³⁷ Escrito presentado en fecha 31/08/2005 con el patrocinio del Abg. Oscar Ayala Amarilla de la ONG Tierraviva.

¹³⁸ El Fiscal de Villa Hayes, Francisco Quintana, fue detenido el 10 de agosto de 2005 luego de ser filmado recibiendo una coima de un millón de guaraníes para liberar a un detenido y devolver una camioneta por la Agente Fiscal Liliana Alcaraz. Véase: *Imputan a fiscal de Villa Hayes y piden arresto domiciliario*, La Nación, 12/05/2005.

¹³⁹ El Fiscal Luis Ramón Grance de Concepción, fue herido de bala a finales de marzo de 2004, en un enfrentamiento con la Policía mientras huía después de recibir una coima para evitar una investigación en un caso de tráfico de rollos. Véase: *Balean a un fiscal investigado por coima*, ABC Color, 30/03/2004.

de Pdte. Hayes, haciendo uso de la fuerza y bajo amenazas de todo tipo nos expulsaron de nuestras casas hasta echarnos a orillas del Río Paraguay.

2. A causa de la intervención ilegal de los agentes fiscales¹⁴⁰, nos vimos obligados a permanecer en la intemperie a orillas del río. Más de 60 niños y 50 mujeres, entre ellas varias ancianas y enfermas fueron víctimas de los hechos. Una de las ancianas, la Sra. Teresa Gaona, falleció días después.

3. El 12 de noviembre de 2003, a través del telegrama colacionado N° 3.326, dirigido a nuestro abogado Oscar Ayala Amarilla, miembro de la ONG Tierraviva, la firma El Algarrobal S.A. prohíbe su ingreso al lugar, así como el de cualquier otra persona, negando además la existencia misma de nuestra comunidad.

4. El 25 de noviembre de 2003, nuestra Comunidad Kelyenmagategma presentó una acción de amparo constitucional recaída en el Juzgado Penal de Garantías N° 3, a cargo del Juez Oscar Delgado. A través de esta acción se denunciaba que la firma El Algarrobal S.A., además de prohibirnos recibir a nuestros abogados, también había empezado a reducir el espacio físico de nuestro asentamiento a no más de tres hectáreas, despojándonos de algunas de nuestras casas, destruyendo otras y cercando con alambradas el perímetro del asentamiento, con lo cual procedía a restringir casi por completo las actividades de economía tradicional que demanda la subsistencia de nuestra gente.

5. El Amparo petitionaba la adopción de medidas cautelares de urgencia ordenando la abstención de prohibir, amenazar, levantar cercas, o realizar cualquier acto que restrinja la libertad de movimiento de los miembros de la Comunidad. Asimismo, pretendía la autorización judicial a los defensores técnicos para acceder a asistir en todo momento a nuestra comunidad. Dichas cautelares nunca fueron concedidas.

6. El 26 de diciembre de 2003, el amparo fue rechazado por S.D. N°

¹⁴⁰ Artículo 268 de la C.R. "Son deberes y atribuciones del Ministerio Público: 2) promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas".

26 del Juzgado Penal de Garantías N° 3. Apelada la resolución, el 23 de febrero de 2004, por Acuerdo y Sentencia N° 5 del Tribunal de Apelaciones en lo Penal, Cuarta Sala, confirmó el fallo del juez inferior.

7. Sin ningún proceso investigativo dirigido a esclarecer y sancionar los hechos de 2003, y habiéndose rechazado en doble instancia el amparo constitucional a favor de la Comunidad, quedaba abierto el camino hacia nuevos atropellos a los indígenas Enxet de Puerto Colón, dado el manto de impunidad reinante.

8. El 29 de agosto de 2004, siendo las 14:50' aproximadamente, un año después del primer atropello, dependientes de la firma El Algarrobal S.A., entre quienes se encontraban Víctor Candia Riveros, Darío Peralta y un tal Flecha, y al menos otras 4 personas más, armas de fuego en mano, procedieron a expulsar violentamente a todas las personas que se encontraban en sus casas en Puerto Colón, disparando armas de grueso calibre indiscriminadamente sobre la población indígena del lugar, cuyas casas, enseres personales, dispensario médico, útiles escolares y demás, fueron destruidos y quemados. La escuela primaria¹⁴¹, habilitada por el Ministerio de Educación y Cultura fue clausurada de hecho y sus maestros, Patricia Fariña y Justo Carrillo, echados del lugar.

9. Muchos de los indígenas, en estas circunstancias, tuvieron que desplazarse en absoluto desamparo hasta la Comunidad Buena Vista, distante a 25 km. del lugar, y otras quedaron con paradero desconocido, incluyendo a menores y ancianas que se separaron de sus familias y estuvieron extraviadas durante casi 48 horas.

10. El 30 de agosto de 2004, Estos hechos fueron puestos a conocimiento del Juez Penal de Garantías Alcides Corbeta, a través de un Hábeas Corpus Genérico, en la inteligencia que el magistrado de garantías se constituiría en el lugar para establecer el paradero de numerosas personas que se encontraban desaparecidas luego del criminal atropello y, con el objeto también, de establecer las circunstancias en que estos hechos sucedieron para su posterior investigación penal.

¹⁴¹ Escuela Graduada N° 15.439 "15 de mayo".

Al momento de escribir este informe no existe ningún proceso penal abierto tendiente a esclarecer la responsabilidad de las personas denunciadas, así como tampoco el Estado ha adoptado medidas de protección que favorezcan a los miembros de esta comunidad que se encuentran en absoluto desamparo y zozobra permanente.

Caso de la Comunidad Ñembiará del Pueblo Mbya Guaraní ¹⁴²

En el relatorio del caso Ñembiará elaborado por Marilyn Rehnfeldt, sobre el cumplimiento del PIDESC en Paraguay, la autora señala: “Policías bajo órdenes de la Agente Fiscal en lo Penal de Caaguazú, Lourdes Garcete desalojaron violentamente a 30 familias indígenas que habitaban la comunidad. Los policías quemaron todos los ranchos y con tractores destruyeron las casas y los cultivos de los indígenas quienes asustados corrieron a refugiarse en los montes y comunidades vecinas, mientras otros eran detenidos, las casas fueron quemadas, los animales, ropas y otras posesiones fueron destruidas o usurpadas”.

Muchos de los habitantes que fueron al bosque, especialmente las mujeres con sus hijos, permanecieron allí, escondidas sin comida ni agua por casi cuatro días. El testimonio de Silvino Benítez, Cacique de la comunidad: *«...La policía pusieron a todos los hombres abajo en el piso y las mujeres se asustaron y corrieron con los niños hacia el monte y ellas mismas vieron cuando encendieron sus casas...Estaban allí con las criaturas, con una lluvia.... les guardaban con sus cuerpos debajo los árboles durante estos días sin comer...sin beber, sin ropa con esta lluvia impresionante...Tenían miedo de volver porque cuando intentaron volver escucharon disparos, tenían miedo de que mataran sus hijos...Alguien tiene que comunicarle al gobierno lo que estamos sufriendo, si no es el único futuro que tenemos por delante es morirnos y desaparecer todos...»*

El 7 de Noviembre de 2004, (...) unos 300 indígenas de diferentes comunidades vinieron a apoyar a los Mbya de Ñembiará y los indígenas de Ñembiará ingresan de nuevo a sus tierras.

El 16 de Diciembre de 2004, con una nueva orden Judicial de desalojo, la policía aparece de nuevo en la comunidad, esta vez en numero de 100 efectivos acompañados por la Fiscal de Caaguazú quien llevó la orden

para la detención de 35 adultos de la comunidad. Como las mujeres y niños se negaron a separarse de los detenidos, el grupo entero, unas 80 personas, fue trasladado a la comisaría No. 2 de Caaguazú. Allí fueron detenidos en un corral fuera del edificio por falta de lugar. Cuando fueron liberados, luego de varios días, tuvieron que permanecer en la plaza de Caaguazú pues ya no podían volver a sus tierras.

Huelga decir que en este caso, al igual que el anterior, el Estado ha violado con la intervención de sus órganos jurisdiccionales la prohibición expresa de remover de su hábitat a comunidades indígenas, claramente prevista tanto en la Constitución de la República como en el Convenio 169.

El irrespeto de esta garantía, para el caso de esta comunidad, así como la citada más arriba, ha significado a su vez la violación de sus derechos a la alimentación, a la vivienda y al trabajo, vulnerados con la destrucción de sus cultivos, la quema de sus ranchos o casas y la imposibilidad de seguir con sus prácticas de economía tradicional.

7.6 Iniciativa de la Sociedad civil

Una preocupación que ha sido constante en los últimos años por parte de las organizaciones de la sociedad civil es la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular los referidos a la tierra y territorios tradicionales.

En este sentido es importante destacar el papel que han cumplido diversas organizaciones no gubernamentales que apoyan a comunidades y pueblos de distintas etnias sobre el particular cuyas contribuciones han sido relevantes para la solución de numerosos casos y para dar una mayor visibilidad de la cuestión indígena en el ámbito nacional e internacional.

En este sentido es importante destacar el aporte de varios años que realiza la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI), perteneciente a la Iglesia Católica, que desarrolla programas de trabajo en distintas áreas concerniente con comunidades indígenas en todo el país.

Asimismo, la labor que realiza el Grupo de Apoyo a los Totobiegosode (GAT) es quizás una de las más difíciles, teniendo en cuenta que su esfuerzo está orientado a preservar una vasta zona del noreste del territorio chaqueño donde aún habitan grupos de indígenas del pueblo Ayoreo en estado silvícola, sin contacto con la sociedad que cada día que pasa los acorrala e invade su territorio tradicional.

Otro caso destacable es el de la organización no gubernamental Tierraviva que se ha constituido en la principal promotora de casos ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Desde el año 1997 ha presentado seis casos, algunos de ellos teniendo como copeticionaria al Centro por la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL), de los cuales dos han sido resueltos satisfactoriamente en el marco de un proceso de solución amistosa auspiciada por la CIDH, significando este logro la restitución de unas 22.000 hectáreas a dos comunidades del Pueblo Sanapaná del Chaco. De los otros cuatro casos dos llegaron a la Corte IDH, en uno de ellos fue condenado el Estado por la violaciones denunciadas, ordenándose reparaciones al respecto y otro, al momento de escribirse este informe esta pronto a ser examinado por el mismo tribunal durante su XXVII periodo extraordinario de sesiones a llevarse a cabo del 28 al 31 de marzo de 2006 en la ciudad de Brasilia, Brasil. Los dos restantes aún se encuentran cumpliendo trámites ante la CIDH.

Asimismo, Tierraviva ha contribuido regularmente desde la publicación del informe sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) con la elaboración de un capítulo sobre pueblos indígenas.

7.7 Recomendaciones

- a) El derecho a la tierra/territorio de los pueblos indígenas debe ser plenamente reconocido, para ello el Estado debe modificar su legislación interna, dictando leyes de aplicación específicas que permitan a las comunidades y pueblos interesados acceder a un procedimiento idóneo para la satisfacción de sus reclamos, basado

en los estándares de derechos establecidos por el Derecho Internacional y la Constitución de la República, y la asignación de partidas presupuestarias suficientes para el pago de la indemnizaciones respectivas.

- b) La implementación de políticas públicas que beneficien directamente a los pueblos indígenas, destinadas a combatir la pobreza extrema, orientadas principalmente a la satisfacción del derecho a la alimentación y al agua, acompañadas de programas de generación de ingresos y de empleo rural, formación profesional y promoción de la artesanía.
- c) La producción, análisis y publicaciones de información cuantitativa y cualitativa, significativa, comparable y puesta al día sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas es una obligación que debe ser satisfecha por el Estado.
- d) El Estado debe abandonar las medidas regresivas como la derogación de los derechos indígenas de la legislación positiva y adoptar acciones positivas destinadas a paliar las situaciones límites presentes, principalmente en materia de asistencia humanitaria a comunidades en estado de emergencia.
- e) El Estado debe abstenerse de seguir con su práctica de traslado forzoso de los indígenas, sean niños o adultos, que son llevados desde las calles de la Capital a áreas rurales, ellos gozan del derecho a la libre circulación por todo el territorio de la República.
- f) La protección efectiva de los asentamientos indígenas y de su patrimonio forestal e hídrico, así como el respeto de todos los derechos indígenas en igualdad de condiciones con el resto de la población.

ANEXO

Marco Legal Nacional

Carta Magna:

1. Constitución de la República del Paraguay de 1992.

Tratados:

1. Convención Internacional Relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano, 1 de

- noviembre de 1940.
2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948.
 3. Declaración Americana de los Derechos Humanos, 1948.
 4. Ley N° 1154/66 “Que aprueba el Convenio N° 111 Relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación”, 1958.
 5. Ley N° 1234/67 “Que aprueba y ratifica el convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio”: Convenio N° 29, adoptado por la OIT en 1930.
 6. Ley 1331/67 “Que aprueba y ratifica el convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (Convenio N° 105), 1957.
 7. Ley N° 66/68 “Que aprueba el Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de la política social”.
 8. Ley N° 67/68 “Que aprueba el convenio relativo a la política de empleo”
 9. Ley N° 01/89 “Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica”.
 10. Ley N° 57/90 “Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño”.
 11. Ley N° 112/91 “Que aprueba y ratifica el convenio para establecer y conservar la reserva natural del bosque del Mbaracayú y la cuenca que lo rodea del río Jejuí, suscrito entre el gobierno de la República del Paraguay, el sistema de las Naciones Unidas, The Nature Conservancy y la Fundación Moisés Bertoni para la Conservación de la Naturaleza”, 1991.
 12. Ley N° 04/92 “Que aprueba la adhesión de la República al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 1966.
 13. Ley N° 05/92 “Que aprueba la adhesión de la República al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, 1966.
 14. Ley N° 234/93 “Que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, 1989.
 15. Ley N° 253/93 “Que aprueba el convenio sobre diversidad biológica, adoptado durante la conferencia de las NN.UU. sobre medio ambiente –la cumbre de la tierra-, en Río de Janeiro, Brasil”.
 16. Ley N° 370/94 “Que aprueba el convenio Constitutivo del Fondo para el desarrollo del los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe”.

17. Ley N° 400/94 “Que aprueba el protocolo facultativo del Pdcp”.
18. Ley N° 605/95 “Que aprueba la Convención de Belén do Pará”.
19. Ley N° 1045/97 “Que aprueba el protocolo de San Salvador”.
20. Ley N° 1048/97 “Que aprueba el Convenio de Unidroit”.

Legislación Nacional

1. Ley 1863/02 “Que establece el estatuto agrario”.
2. Ley 904/81 “Estatuto de las comunidades indígenas”.
3. Ley 946/82 “De protección de bienes culturales”.
4. Ley 1372/88 “Que establece un régimen para la regulación de los asentamientos de las comunidades indígenas”.
5. Ley N° 43/89 “Por la cual se modifican disposiciones de la Ley N° 1372/88 “Que establece un régimen para la regulación de los asentamientos de las comunidades indígenas”.
6. Ley N° 40/90 “Que crea la comisión nacional de defensa de los recursos naturales”.
7. Ley N° 24/91 “De fomento del Libro”.
8. Ley N° 125/91 “Que establece un nuevo régimen tributario”.
9. Ley N° 07/92 “Que crea la Comisión Nacional de Regulación y aprovechamiento múltiple de la cuenca del río Pilcomayo”.
10. Ley N° 96/92 “De vida silvestre”.
11. Ley N° 294/93 “Evaluación de Impacto ambiental”.
12. Ley N° 426/94 “Que establece la carta orgánica del gobierno departamental”.
13. Ley N° 716/96 “Que sanciona delitos contra el medio ambiente”.
14. Ley N° 856/96 “Que crea la comisión nacional para el decenio internacional de las poblaciones indígenas”.
15. Ley N° 919/96 “Que modifica y amplía varios artículos de la Ley N° 904/81 “Estatuto de las comunidades indígenas”.
16. Ley N° 1160/97 “Código Penal”.
17. Ley N° 1264/98 “General de educación”.
18. Ley N° 1286/98 “Código Procesal Penal”.
19. Ley N° 1299/98 “Que crea el fondo nacional de cultura”.
20. Ley N° 1328/98 “De derechos de autor y derechos conexos”.
21. Ley N° 1680/01 “Código de la niñez y la adolescencia”.
22. Ley N° 1682/01 “Que reglamenta la información de carácter privado”.

Decretos:

1. Decreto N° 32352/82 “Por el cual se reglamenta el artículo 57 de la Ley N° 904/81 “Estatuto de comunidades indígenas”.

Acordadas:

1. Acordada N° 160/00 “Matricula de Perito experto en culturas indígenas de nuestro país”.

Resoluciones:

1. Resolución N° 242/91 “Atención médica gratuita a funcionarios del ministerio de salud pública y bienestar social como así también a los excombatientes de la guerra del chaco y a los indígenas”.
2. Resolución N° 280/92 “Por la cual se dispone que además de la atención médica gratuita que se presta a los indígenas, se les exonere del pago de los estudios y otros procedimientos realizados en el Hospital Nacional de Itaguá”.
3. Circular S.G. N° 1/95 Atención sanitaria integral deferente y gratuita a parcialidades indígenas.

Resolución N° 185/98 “Que crea la dirección de indigenismo del Ministerio Público”.



CAPITULO VIII

**CASOS EJEMPLIFICADORES DE
LAS VIOLACIONES A LOS DESC**

8.1 CASO CINCO ESTRELLAS

Relatoría: Abogado Digno Britéz Pérez

a) Descripción de la Comunidad

Este caso es uno de los tantos conflictos existentes en el Paraguay sobre tierras mal habidas o mal adjudicadas a personas que no son sujetas de Reforma Agraria, organizadas y representadas por la comisión vecinal “Cinco Estrellas”.

Esta fracción solicitada por estos campesinos que no poseen tierra se encuentra ubicada en el Dpto. de Alto Paraná y en el Distrito de Juan León Mallorquín Este Departamento cuenta con una población total de 563.042 habitantes de los cuales 189.890 constituye la población rural de las que son varones el 53 % y mujeres el 47%.

El Distrito de Juan León tiene una población de 9030 habitantes de los cuales el 53% son varones y el 47% son mujeres, este conflicto se encuentra ubicado en esta zona.

Ubicación geográfica

La Comisión “5 Estrellas” representa a las 200 familias que están acampadas al costado del camino público, denominado calle Ka’arendy Guasú, Km. 12 del río Monday, ubicado en el Distrito de Juan León Mallorquín, ex –ka’arendy, Departamento de Alto Paraná, lindando con latifundio no explotado racionalmente y adjudicado irregularmente por el IBR a Longino Galo Escobar en el año 1981 quedando de la capital 250 kilómetros por camino de asfalto y 11 kilómetros aproximadamente de la ruta por camino terraplenado.

Cantidad de familias, en situación de vulnerabilidad

Estos campesinos que reclaman desde hace 7 años estas tierras son unas 200 familias, así como lo relata el campesino *Juan Carlos González*: “*Estamos 200 familias y algunos compañeros están en el lugar que el INDEERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra) un esteral en donde los mosquitos y los bichos no les dejan vivir, las familias con más hijos son 10 y los que tienen menos son de 5 hijos.*”

La dirigencia se vio obligada a definir quienes quedarían en la ocupación debido a la llegada de otras zonas de campesinos no poseedores de tierra, para el efecto llevo a cabo un censo en donde se constato la existencia de las 200 familias y actualmente según el Presidente de la Comisión constituyen 180 familias, el censo fue glosado al Expediente Administrativo en el INDERT N° 2864/00.

Estas familias que han sufrido desalojos violentos y constantes en sus luchas por acceder a estas tierras mal adjudicadas están al costado de un camino público en condiciones infrahumanas en carpas de hule negro sin las mínimas condiciones de salubridad., bajo amenaza permanente de desalojarlos por parte de la policía.

Organización, principales dirigentes

Estos campesinos que suman un total de 200 familias, en asamblea general permanente en el lugar habían decidido organizarse en una comisión y la denominaron Cinco Estrellas según el testimonio de Juan uno de los participantes en la audiencia publica llevada a cabo en el lugar “ *Un grupo de dirigentes habían luchado por otra fracción de tierra en el lugar denominado Intendencia Cue , generándose luego un gran problema entre ellos por falta de experiencia en organización dispensándose luego del cual cinco campesinos se juntaron y empezaron nuevamente la organización de las bases denominando a la organización cinco estrella*”. Al inicio de la lucha no contaban con abogado, luego les acompañó en sus gestiones un profesional del derecho y empezaron a contactar con las Organizaciones Campesinas Nacionales como la MCNOC (Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas) quien hasta la fecha sigue acompañando la lucha por conseguir esas tierras.

El principal dirigente actual de la Comisión Cinco Estrellas es el señor Ricardo González Presidente de la Organización, Mario Irala Secretario de la comisión, Ricardo González Núñez Vicepresidente: Roberto Silva Báez, Víctor Manuel Quintana Antunez, miembros de la comisión y los dirigentes de la MCNOC Tomas Zayas y Rafael Luís Aguayo.

b) Antecedentes del Asentamiento

Este conflicto de tierra ilustra como ejemplo la falta de una política de distribución equitativa de la tierra en el Paraguay. El caso que se relata se refiere a la lucha campesina para la recuperación de tierra mal habidas o mal adjudicada por parte de una Institución del Estado que es el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) El conflicto empezó hace más de 10 años en donde el Instituto de Bienestar Rural adjudicó de modo irregular a un militar stronista de nombre “ *Longino Galo Escobar* “ aproximadamente 1.630 hectáreas no siendo éste sujeto de Reforma Agraria..

La Comisión sostiene que dichos lotes eran fiscales, inicialmente, y fueron entregados a licenciados del servicio militar obligatorio que volvían a sus comunidades para integrarse a sus familias en las labores agrícolas. En complicidad con los funcionarios del instituto agrario y sus autoridades en la década del 70, despojaron a los soldados adjudicando en contra de la ley, la Constitución, el Estatuto Agrario, y demás cuerpos legales coincidentes, al militar que nunca fue beneficiario del Estatuto. (El IBR transgredió, lisa y llanamente, los Arts. 95, 96 y 97, Capítulo XII, Título Único, De la Venta de Tierras a Personas no beneficiarias del Estatuto Agrario y de lotes no coloniales y de fracciones Mayores, Ley 854/63 y el Capítulo V, Título Único, Del Instituto de Bienestar rural y las Fuerzas Armadas, Arts. 19, 20 y 21 ya mencionados).

El resultado de todo es, que las 1600 hectáreas fueron transferidas a un militar de manera ilegal sin que el estado haya subsanado la grave irregularidad cometida en perjuicio del sector campesino.

c) Situación respecto a la tenencia de la Tierra. Condición de dominio y trámites administrativos

La fracción de tierra en conflicto se encuentra en *Juan León Mallorquín* donde 200 familias llegaron el 13 de abril del año 2000, y de donde fueron desalojados en más de 4 oportunidades por orden de un juez en lo penal de la jurisdicción de Alto Paraná, el Ministerio Público y la violenta represión de policía nacional, el proceso criminal iniciado contra

ellos en la jurisdicción de Alto Paraná sigue abierto en contravención de normas procesales y preceptos constitucionales.

“El campesino Juan González dio su testimonio; “En unos de los desalojos vino la fiscal Esmilce Ovelar del Alto Paraná con unos 2000 policías y civiles armados como para matarnos diciéndonos que era propiedad privada nosotros solicitamos hablar para salir pacíficamente y ella nos dijo “ Yo no quiero saber nada. Yo soy la que mando, yo soy la autoridad” , le pedimos la orden de desalojo, no existía entonces era ilegal y nos dio cinco minutos de tiempo para que abandonemos todos el lugar, salimos a la calle y ella seguía recibiendo llamadas a su celular, parece que era de Galo Escobar y ahí ordenaron el fuego, empezaron los tiros no se sabía de que calibre disparaban, pero eran armas pesadas que usaban en contra de nosotros, siendo que nosotros ya estábamos en la calle y con el apuro no sabíamos donde íbamos a correr parecía una guerra y se escuchaban que decían mátenle a ese dirigente y mis compañeros me metieron en el grupo, quedaron atrás niños y mujeres embarazadas, hombre y adultos que apenas podían correr y decidí irme junto a ellos y morir si era necesario, los policías le arrastraron a las personas le pisotearon, les aplastaban por la tierra , les hacía lamer tierra así nos torturaban y esa fiscal ordenaba: dale, dale que porque si son arruinados les voy a mandar echar y les voy a mandar a la cárcel, así les decía a los policías; dispárale a su líder y ya está”.

Manifestaron en la audiencia pública que se llevó a cabo en el lugar donde están asentadas, que la represión policial más violenta sufrieron en la cuarta oportunidad testimoniada más arriba y en donde fueron privados de su libertad y llevados a la cárcel regional con proceso abierto hasta hoy. Señalaron que *“a sangre y fuego, la policía arremetió contra nosotros, contra nuestros niños, mujeres e indefensos ancianos mucho ya hemos sufrido sin ninguna respuesta del gobierno, señalo la señora Dominga de Miranda” .*

A los beneficiarios denunciadores del excedente fiscal por ley (854/63 – 852/63), campesinos de “5 Estrellas” se los ubicó en el peor lugar, en un predio pequeño de lodo no apto para la agricultura y, donde resulta imposible vivir por los mosquitos, insectos y alimañas mientras que a los socios y amigos de funcionarios se les dio los mejores lugares.

Agripina Irala señala *“ el lugar que nos dio el INDERT mientras seguimos en la lucha para recuperar esta fracción de tierra, es un esteral, cueva de mosquitos, ya les*

están por comer todo a mi bebé nos fuimos en ese lugar porque ya no teníamos comida en la carpa , nos fuimos pensando que podíamos comer carne de animales silvestre pero es un infierno.

Desde el año 1981 en que el general Galo Longino Escobar adquiere la finca, se encontraba en posesión pacífica e ininterrumpida, habiendo destinando el inmueble a la explotación ganadera y desde 1996 inició actividades agrícolas con plantaciones de soja, trigo y pasturas artificiales, rubro que no cultivó nunca según los pobladores.

En el año 2000, a fines, según Galo Escobar, fue objeto de constantes amenazas con invasiones de su inmueble por no estar racionalmente explotado

El 19 de setiembre del año 2000 tras una de las primeras ocupaciones la comisión “5 estrellas” comunicó al IBR haber abandonado el inmueble cuyo desalojo exigía para la solución del problema de tierra solicitando el reconocimiento de la nueva comisión vecinal con la denominación “5 estrellas”, denunciando la existencia de excedente fiscal en la Finca 3561.

En el mes de diciembre del año 2001, el presidente del IBR, Hermenegildo Alonso ordenó por Res. N° 1742 de fecha 31 de diciembre del mismo año la ejecución de la mensura judicial para ubicar en el terreno el excedente fiscal denunciado por la comisión pero sin resultado alguno.

El 17 de abril, el 2 de julio y el 18 de setiembre del año 2002, Ricardo González, Presidente de la comisión vecinal y otros reiteran en el Exp. N° 2864/00 la promoción de una demanda judicial para anular todos los títulos de propiedad otorgados al militar por haberse adueñado irregularmente de lotes fiscales destinados a un asentamiento a favor, como se señalara, de soldados campesinos en retiro del servicio militar obligatorio, con una superficie de 1600 hectáreas en complicidad con las autoridades del IBR a fin de que la institución agraria recupere sus tierras por el difícil y lento camino judicial.

El 4 de febrero del año 2004, con motivo de una visita al IBR del titular del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República. exigió restituir al Estado

las tierras mal habidas, adjudicadas por la institución conformando una comisión a fin de estudiar esta situación irregular a los efectos que la Procuraduría General del Estado tome carta en el asunto.

Pero la declaración no produjo efecto. No ha pasado nada hasta el día de hoy. Los abogados del caso prepararon el escrito de nulidad de título al Procurador General del Estado para accionar ante la justicia pero no lo hizo pese a estar obligado ley (C.N. Sección III, De la Procuraduría General de la República, Art. 246 De los deberes y atribuciones, Numeral 1, 2 y 4 en concordancia con los Arts. 112 Dominio Del Estado, 178 Recursos del Estado y 283, numeral 1 Atribución del Contralor General en cuanto al patrimonio del Estado), incumpliendo el expreso mandato de la Constitución en “representar y defender, judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República..”, eludiendo de ese modo en presentar la demanda para archivar definitivamente el caso.

La Comisión de “5 Estrellas” ha denunciado ante la Institución agraria a fines del año pasado, ante el Procurador General de la República., una serie de situaciones que constituyen irregularidades en las transferencias de los lotes mencionados al militar Escobar.

En la Cámara de Diputados, la Comisión de Bienestar Rural, a pedido de la Comisión Vecinal de “5 Estrellas” presentó un proyecto de ley de Expropiación de la finca N° 3561 a nombre del militar pero tampoco tuvo avance alguno.

En el año 2002 el propietario arrendó las tierras a los menonitas. Sin importarle la extrema necesidad que al lado 150 familias campesinas paraguayas.

El 3 de abril del 2001 cerca de 25 familias campesinas circulaban por el camino vecinal, por la calle Caarundy Guasú a la altura del Km. 12,3 m del río Monday sin mayores problemas y el militar ante este hecho el 4 de abril del 2001 promovió una acción de amparo constitucional contra personas innominadas. El Juzgado de conformidad a los Arts. 525 y 575 del C.P.C., curiosamente, decretó la prohibición de innovar, disponiendo

la protección y prohibición del ingreso al inmueble de cualquier persona extraña, pese a lo improcedente de la medida dado que la ley así ya lo ordena, implicando ignorancia de parte del juez.

Ya en dicha oportunidad, el propietario y el juez intimidaron a Fulgencio González Portillo, Epifania Silvia Espínola, Esteban Martínez, todos miembros del asentamiento “Cinco Estrellas” que se encontraban en el lugar pescando en el río Monday.

El 21 de junio de 2002 un grupo de 82 familias procedieron a realizar corte de alambrada e ingresaron al inmueble de la mencionada propiedad. En el sitio construyeron 26 ranchos precarios con carpas plantando banana, guayabo y otros cultivos en pequeñas proporciones.

Al día siguiente, el 22 de junio del 2002 por oficio N° 196 de fecha 4 de abril del año 2001, la Policía Nacional del Alto Paraná repelió la ocupación y desalojó con violencia de la propiedad del militar a los campesinos, anotando los nombres de Teófilo Mendoza, Pte. de la Comisión Vecinal “Cinco Estrellas”, Mario Irala, Secretario de la Comisión Vecinal, Silvino Báez, Síndico Comisión Vecinal, Ricardo González Núñez, Vice-Presidente Comisión Vecinal, Roberto Silva Báez, Víctor Manuel Quintana Antúnez miembro de la Comisión Vecinal, pero la gente permaneció al costado de la alambrada, al borde de camino vecinal. - Dominga de Miranda dice : *“ Soy madre de muchos hijos voy a hablar en amor a la comunidad y como madre involucrada mi hijo queriendo para su tierra porque son once hermanos siendo hijos de agricultor lucha por esa causa y fue herido en el desalojo y estuvo seis meses en cama y nunca recibió apoyo de nadie, él tiene veinte años y el otro compañero herido hasta las tripas les salieron.”*

El 1 de noviembre del año 2002, veinte personas en horas de la madrugada, volvieron a ocupar las tierras, supuestamente, por indicación del Diputado Oviedo Martínez según el propietario. Enterados los campesinos de la existencia de una denuncia procedieron de nuevo a abandonar el inmueble, reinstalándose en el lugar anterior.

El 18 de setiembre del 2002 en el Exp. 2864/00, Ricardo González, Vicepresidente de la Comisión reitera que “el IBR solicite judicialmente y/o por la vía más pertinente, la anulación de todos los títulos de propiedad otorgados al general Galo Escobar, de tal manera que la Institución recupere las tierras mal habidas, pertenecientes al fisco, cuyos beneficiarios legítimos son las familias campesinas.” Tampoco hubo respuesta por parte del órgano estatal.

El 2 de julio de 2002 en el Exp. N° 2864/00, reiteran al Presidente del IBR en ese entonces Antonio Ibáñez, los campesinos Mario Irala y Ricardo González, Secretario y Vice-Presidente, respectivamente, la promoción de una demanda judicial para anular todos títulos de propiedad otorgados al militar. No hubo respuesta.

El 17 de abril de 2002 en el Expediente N° 2864/00 Ricardo González, Vicepresidente de la Comisión Vecinal y Joel Torales Fernández, Presidente una vez más piden al IBR demande la nulidad de título de propiedad de Galo Escobar, Finca N° 3561. Todo fue en vano nuevamente.

A pedido de la gente la Comisión de Bienestar Rural de la Cámara de Diputados, dio un informe sobre el inmueble individualizado como Finca 3561 de Juan León Mallorquín resultante de la unificación de diversas fincas menores en cuyos antecedentes se constatan vicios legales de origen ya que las mismas fueron parcelas originariamente destinadas a la colonización oficial y diversas parcelas fueron transferidas a Galo Longino Escobar y otras a Juan Ramón Escobar en 1962 y 1982.

El 13 de febrero de 2005, Ricardo González, Presidente de la Comisión Vecinal 5 Estrellas y Tomás Zayas en representación de la MCNOC con el patrocinio de abogada, solicitan el excedente de tierra fiscal en unos de los costados del inmueble más favorable para los fines de la reforma agraria “del total de 1.855 has, de excedente fiscal explotado e incorporado ilegítimamente a su finca por Galo Escobar,” Todo fue en vano. No se pudo ubicar el excedente pese al texto claro del pedido y el Estatuto Agrario (Ley 1863/02)

El 28 de febrero 2005, Antonio Gayoso de la MCNOC y Ricardo González, Presidente de la Comisión Vecinal Cinco Estrellas con el patrocinio de abogada denuncia conforme a las previsiones del Art. 104 , la existencia de una excedente fiscal adicional al sur de la finca N° 3561, cruzando el río Monday solicitando la ampliación de la mensura judicial sobre la Finca 3561 rodeando las fincas individualizadas anteriormente pidiendo la incorporación de dichos excedentes fiscales al reclamo original, y en virtud de lo dispuesto por el art. 105 del Estatuto Agrario, que el Indert pida al Juzgado, la ubicación de la totalidad del excedente en unos de los más favorables del inmueble al efecto de presentar a la institución agraria un proyecto de ubicación del excedente encontrado.

El 4 de mayo de 2005 por fin el Indert atiende la denuncia de la existencia de excedente fiscal y el pedido del 21 de abril del Presidente de la Comisión Vecinal, proveyendo que “atento al escrito presentado por el presidente de la comisión vecinal Señor Ricardo González de fs. 367 del expediente, donde solicita la designación de técnicos para que se realice una compaginación de las fincas respecto a los lotes unificados, propiedad del señor Galo Longino Escobar, de manera a corroborar los datos proveídos por el Lic. Adolfo Coronel Fornerón cuyas conclusiones se encuentran a fs. 276 de autos,” El dictamen se adhiere al pedido. Y de acuerdo al informe técnico se vean las acciones a seguir en el caso. Firma el Abogado César David Villalba Perdomo, Asesor Legal. Dictamen N° 957 de la fecha.

El 18 de mayo de 2005, el Secretario General de la M.C.N.O.C. (Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas), Don Rafael L. Aguayo T. Patrocinado por la abogada Silvia González de Escauriza solicita al presidente del Indert, Erico Ibañez, “tenga la gentileza de ordenar se nos provea, a nuestro cargo, de una copia de cada una de las Resoluciones de Adjudicación realizadas por IBR y posteriormente por el INDERT, desde el año 1963 hasta la fecha. A objeto de los trabajos de relevamiento de la situación de la tierra en el Paraguay.” Para “Tener un registro completo con datos confiables” con relación al problema.

- Se llevaron a cabo una serie de pedidos y denuncias sobre excedente fiscal existente en algunas de las fincas precedentemente mencionadas sin que a la fecha haya resultado conforme a la ley beneficie a los campesinos asentados en el lugar. Se ubicaron 70 has. más de excedente que si van a beneficiar a los campesinos de la Comisión de 5 Estrella que se ubicará al costado del camino donde actualmente se encuentran acampados según expresó el Presidente de la Comisión Vecinal.
- Otra fracción mayor ha sido buscada con anterioridad pero en una zona fangosa en donde la parte mas alta fue adjudicada inexplicadamente a otra gente como se mencionara precedentemente y no a ellos quienes fueron los denunciantes de la existencia del excedente fiscal.
- En cuanto al problema principal que originan las tierras mal habidas pese al esfuerzo de los abogados del caso para elaborar la demanda de nulidad de títulos de propiedad y su cancelación de inscripción en el Registro, la Procuraduría del Estado dejó de lado presentar la demanda.
- En la Cámara de Diputados se elaboró un proyecto de expropiación de las tierras de Longino Galo Escobar que no ha prosperado como se esperaba y tal como los campesinos de “5 Estrellas” y el titular del Poder Ejecutivo hayan reclamado.
- El problema central vendría cuando se deba indemnizar por las tierras expropiadas pues las mismas son mal habidas con vicios legales y en origen siguen perteneciendo al Estado como lo afirmara el Vice-Presidente de la República.

d) Principales reclamos y/o solicitudes formuladas al Estado y respuesta a los mismos

El principal reclamo se basa en la recuperación de las tierras mal habidas que suman millones de hectáreas entregadas en forma irregular por el INDERT (ex IBR) a los correligionarios, socios, empresarios, militares,

policías, amigos, compadres, políticos, funcionarios públicos, comerciantes, extranjeros. Esto testimoniaron los campesinos en las audiencias públicas.

Agripina Irala: señala “Nuestros padres defendieron las tierras del Paraguay y nosotros ahora estamos viviendo bajo este hule y en peligro permanente, el Estado no nos entrega nuestra tierra porque si la tuviéramos no estaría en este lugar sufriendo, yo soy una mujer pobre con mucho hijo y necesitamos la tierra para trabajarla, tengo muchos hijos jóvenes y nada que ofrecerles y no se que hacer con ellos siempre me pregunto porque le cuesta tanto a los gobernantes para ubicarnos en un pedazo de tierra para trabajar, cultivar y poder alimentarles a nuestros hijos, los políticos nos prometieron bastante para las elecciones y ahora ya no nos ven ni reconocen.”

Celso Milciades Colinas : testimonia “Yo tengo entrada en la cárcel no por delincuente, sino por querer acceder a la tierra donde el INDERT nos ubicó en forma precaria no tenemos que comer solamente tenemos poroto, ya no aguanto más” esto testimonia llorando.

Se trata de recuperarlas tal como manda la Ley y la declaración expresa del actual Presidente de la República.

La respuesta del Estado es mínima, declarativa y demagógica pues hasta el momento no existe una decisión en aclarar todo saneando éstas irregularidades a fin de recuperar de una buena vez por todas las tierras que a pesar de haber sido supuestamente transferidas pero de un modo irregular siguen siendo de su patrimonio.

Osvaldo Cáceres: señala “Los niños se alimentan con cocido negro no tenemos leche ni huevo porque no tenemos tierra, necesitamos de ella para trabajar ¡nosotros queremos trabajar! Y aquí sufrimos mujeres, niños y todos hay demasiado mucha tierra en nuestro país y se adueñaron de ella los ricos ayuda para paraguayos no hay para extranjeros sí

Nuestro gobierno no se preocupa por los pobres, no tenemos ninguna respuesta por parte de nuestros gobernantes, son todos sordos no escuchan nuestros reclamos, nos dicen que somos haraganes, esa es la respuesta que recibimos.”

Instituciones del Estado que tienen presencia y/o competencia para atender reclamos

El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), jurisdicción civil del Poder Judicial y Parlamento Nacional son las instituciones del gobierno para los reclamos.

La jurisdicción Penal que no debería tener competencia en el caso por tratarse de un problema social salvo en los casos de hechos punibles (delitos) y que debería tener una respuesta social por el Estado interviene, supuestamente, en cumplimiento del único artículo del Código Penal sobre invasión de inmueble ajeno a instancia del Ministerio Público y con autorización judicial del Alto Paraná

e) Situación laboral, alimentaria y de vivienda

Las familias carecen de trabajo porque sin tierra absolutamente nada pueden hacer para llevar el sustento alimentario al hogar y no pueden realizar trabajos agrícolas.

Mendoza dijo: "Mi señora me abandonó porque decía que no les quería mantener, tengo siete hijos a veces lloro me pongo triste, pero somos campesinos trabajadores no tenemos donde rebuscarnos, para darles de comer a veces trabajamos, hacemos carpidas a otros vecinos para poder vivir, sufrimos hambre solo una vez al día podemos comer, salimos a pedir a algunas instituciones, que vamos a hacer, no tenemos vivienda vivimos en hule, cuando llueve nos mojamos todos, ya nacemos sin tener casa, si tenemos tierra vamos a poder hacer para nuestra casita aunque sea con horcón de madera y tablitas"

De este hecho se desprende la falta de una buena alimentación de las familias campesinas que se hallan en "5 Estrellas" de Juan León Mallorquín pues viven de algunas changuitas en los alrededores que realizan los padres y otros miembros de las familias pero tampoco trabajan todas..

En cuanto a la vivienda, prácticamente, no tienen. Hasta el momento viven hacinados en tolditos de hule negro en un predio de pocas dimensiones sin ningún tipo de salubridad, sin agua, sin atención médica, sin educación..

f) Identificación de violaciones

El proceso de concentración de la tierra y del ingreso se proyecta en un aumento explosivo de las tasas de pobreza, los pobres extremos que constituían en el año 1995 en el área rural, llegan ya al 31% en el 2002

Las principales violaciones son los derechos constitucionales del libre tránsito dentro del territorio nacional, del debido proceso, de las libertades civiles, los fiscales llegan con policías especiales que reprimen sin ningún tipo de consideración, detenciones ilegales y arbitrarias.

El derecho a tener un pedazo de tierra propia, contemplada en la Constitución Nacional ,no cuentan con el elemento fundamental que es la tierra para arraigarse como núcleo familiar campesino.

El derecho a una vivienda digna tan bien contemplado en la C.N. y ene. PIDES, viven en condiciones infrahumanas.

El derecho al trabajo, pues al no tener tierra no pueden desarrollar ningún tipo de trabajo agrícola para el sustento de su familia y menos aún para producción de renta.

El derecho a la alimentación al no tener tierra para labrarla no tienen trabajo y por supuesto no tienen la alimentación para el sustento de él y de su familia.

Y como se ha mencionado, se violan los derechos humanos económicos, sociales y culturales ratificados por ley por el Paraguay en el Pacto Internacional de Derechos Humanos, Art. 11 del año 1992. Amén de otras leyes como el Estatuto Agrario, la ley orgánica del Indert, la de colonización y urbanización de hecho, la misma Constitución Nacional, el Código del Trabajo, de la Vivienda, de la implementación de la Reforma Agraria, las Ambientales, el Código Civil, el Presupuesto General de Gastos de la Nación entre otras como las leyes municipales, las gubernamentales en fin muchas otras pese a que el modelo constitucional sea un Estado Social de Derecho.

Marco Jurídico Incumplido

Legislación Nacional

Constitución Nacional

El preámbulo de la Constitución, junio de 1992 que reconoce la dignidad humana con el de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, de la representatividad, participativa y pluralista, y ratifica la soberanía e independencia nacional, manifestando su integración a la comunidad internacional (Pág. 188, Observatorio Desc Mercosur, 2004/2005)

La Constitución Nacional, en su Art. 1, establece el Estado Social de Derecho basado en la participación, en el pluralismo para la dignificación de las personas, de los ciudadanos etc. Asimismo, viola los tratados internacionales y leyes nacionales relativas a la reforma agraria, el código laboral y otros.

g) Obligaciones del Estado

Las obligaciones como política del Estado están en las leyes comenzando con la Constitución Nacional en el incumplimiento de su rol como Estado Social de Derecho, en el incumplimiento de la implementación de la reforma agraria, de la función económica y social de la propiedad inmobiliaria rural, de la política económica sostenible para el desarrollo, de la subordinación de todos a la ley, de los derechos a la educación, de la salud, de la alimentación, del trabajo, de una vida digna con fuente de trabajo, de la vivienda, de un ambiente sano, de la no destrucción de nuestros recursos naturales, de la existencia del estado en todos los rincones de la república, de hacer prevalecer el interés particular sobre el general, en fin, principios rectores diseminados en distintas leyes del país que conforman el derecho positivo nacional.

La responsabilidad de no hacer respetar las leyes en el sector público, fundamentalmente, en lo relacionado a la idoneidad, igualdad para los cargos públicos. En no implementar los medios institucionales para cambiar las viejas estructuras y castigar a los

responsables de la corrupción y la impunidad en perjuicio de la gente trabajadora, en la recuperación de los bienes mal habidos para destinarlos al bien común.

La irresponsabilidad de no atender los problemas sociales de los más carenciados del sector trabajador, del sector rural, del sector ciudadano marginado por la falta de trabajo obligado a rebuscarse en la basura, vivir en la basura y a alimentarse de la basura, de los grupos étnicos diezmados por el hambre, la persecución y la muerte, campesinos empobrecidos, familias enteras, sin salud, sin educación, sin el sustento básico para comer, arrinconados en sus comunidades sin caminos buenos, sin atención por el estado, sin posibilidad de llegar al mercado con sus productos, sin vivienda digna, sin asistencia técnica, sin crédito.

8.2 CASO ESPINILLO

Relatoría: **Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco.**

a) **Introducción**

La Comunidad Indígena Espinillo se encuentra asentada en el distrito de Pozo Colorado, Departamento de Presidente Hayes, Chaco, a 304 kilómetros de la Capital, los últimos 11 km. corresponden a un camino sin pavimento. La superficie de tierra que ocupa es de 10.000 hectáreas¹, adquiridas en el año 1995 por el Instituto Nacional del Indígena (INDI). Las mismas forman parte de un total de 18.000 hectáreas que reivindica esta comunidad desde el año 1990, y que se encuentran documentadas en el expediente administrativo N° 8383/90² del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). La comunidad esta dividida en cuatro aldeas: Timboty, cuyo líder principal es Luís Ferreira; 26 de junio, líder, Leonardo Martínez; Samaria, líder, Florencio Cantero; y Centro Espinillo, líder, Felipe Caballero. El total de familias que habitan estas aldeas, es de 81.

Esta comunidad es parte del Pueblo Enxet (Sur), de la familia Ligüística Maskoy.

Historia de la Comunidad

Los indígenas de Espinillo pertenecen a un sub-grupo del Pueblo Enxet que habita desde tiempos inmemoriales el bajo chaco de la región occidental del Paraguay. Hasta el fin del siglo pasado ocupaban una importante zona de aproximadamente 250.000 hectáreas alrededor de Yanekyaha (Espinillo) y lo que actualmente se llama Estancia Siete Horizontes, área reivindicada por la comunidad.

En tiempos pre-coloniales subsistían esencialmente de la cacería, la recolección y la pesca pero también cultivaban chacras y poseían cabras y ovejas. En la época de la abundancia y las fiestas, todo el grupo vivía en una aldea pero durante el resto del año se dispersaban en grupos más pequeños distribuidos por toda su zona.

¹ Estas tierras están tituladas a nombre del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), su transferencia definitiva a la comunidad está en trámite ante la Escribanía Mayor de Gobierno.

² Para la realización de los trámites legales la comunidad otorgo poder a abogados contratados inicialmente por la Iglesia Anglicana Paraguaya y posteriormente, desde el año 1994, por la ONG Tierraviva.

A finales de la década de 1970, los Enxet de Espinillo estaban ganando un sueldo muy por debajo del mínimo legal. También habían perdido todos sus animales y vivían en una extrema pobreza.

Aumentaban los conflictos con el personal paraguayo de la estancia donde vivían, quienes tenían actitudes racistas para con los indígenas y recibían mayores beneficios del patrón. En 1978, los indígenas fueron obligados a salir de la Estancia 7 Horizontes. Por un tiempo se asentaron en la ruta Transchaco hasta que la Iglesia Anglicana Paraguaya les invitó para asentarse transitoriamente en la nueva colonia indígena de La Herencia (ex - Sombrero Pirí), 70 km. al norte. La tierra en la cual tenían que establecerse había sido reservada para otra comunidad indígena pero, dado que iba a ser una solución temporal, los indígenas de Yanekyaha (Espinillo) aceptaron.

Mientras tanto, la situación en Sombrero Pirí iba empeorando. Hubo una migración masiva de los indígenas al lugar y rápidamente se sobrepobló. Hubo pocos recursos disponibles para la subsistencia de la población y varias veces sus chacras fracasaron por la falta de lluvia y la baja calidad del suelo. Paralelamente, la falta de espacio desembocó en una serie de conflictos entre varias comunidades asentadas en el lugar. La comunidad Yanekyaha se encontraba en una posición débil pues se consideraba que tenían tierra que eran prestadas, dado el carácter transitorio de su asentamiento en el lugar. Como consecuencia, abandonaron su casas para vivir, otra vez, sobre la ruta Transchaco, esta vez a la altura del km. 316.

Los indígenas de Espinillo siempre mantuvieron el anhelo de regresar a Siete Horizontes, pero les era muy difícil por desconocer los mecanismos legales y carecer de asesores jurídicos para el efecto. Sin embargo, en 1987, la Iglesia Anglicana reevaluó su política y decidió ofrecer asesoramiento legal a las comunidades indígenas que querían recuperar sus territorios tradicionales. En seguida, la comunidad Yanekyaha pidió apoyo pero, por causa de demoras en el actuar de los anglicanos su solicitud formal de tierra al IBR solamente se presentó en 1990.

Una vez abierto el expediente, en el año 1995, ya con la asesoría de abogados de la organización no gubernamental Tierraviva que habían tomado el caso en 1994, el INDI adquiere una fracción de 10.000 hectáreas en donde están asentados actualmente desde el año 1996.

b) Condiciones Socioeconómicas

Vivienda

El total de viviendas en la comunidad es de 49³, lo cual indica que en las mismas habitan más de una familia por cada casa, en algunos casos hasta tres o cuatro. El número total de familias que viven en el lugar es de 81⁴, sin contar las que están dispersas en estancias vecinas y otras comunidades.

La calidad de las casas básicamente se ajusta a las características tradicionales de los Enxet, que generalmente la construyen utilizando tanto para sus paredes como par el techo palmas de Karanday, de presencia abundante en esa parte del Chaco.

Pero, si bien abundan los insumos utilizados en la construcción de las viviendas tradicionales, el problema esta en la poca extensión de las áreas no inundables que sirvan de asiento a las mismas. Esto también sirve para los cultivos, situación que se registra por igual en los cuatro asentamientos en que se subdivide esta comunidad, dada la insuficiente cantidad de tierra y la mala calidad de las que poseen. Las 10.000 hectáreas pueden parecer mucho, pero en este caso esa superficie esta constituida principalmente por bañados, tierra baja, que está inundada la mayor parte del año. Esta tierra, sin el complemento de las 8.000 hectáreas que están solicitando al Estado, no pueden ser consideradas tierras del todo aptas para ser habitada y producir en ella en la escala que se requiere para la cantidad de familias existentes. De hecho, los cuatro asentamientos, coinciden con las únicas zonas altas, cuya extensión no inundable es apenas de tres o cuatro hectáreas cada una.

Este hecho fue denunciado en la audiencia pública del día 13 de julio de 2005, ocasión en que el equipo de relatores del presente informe estuvo presente en la comunidad. En esa ocasión, el Líder Felipe Caballero decía,

³ Censo indígena 2002, Dgeec.

⁴ Base de datos Tierraviva.

que ya no tenían lugar para construir nuevas viviendas, pues si esto se hacía, tendrían que sacrificar las pocas alturas que sirven de chacra y esto traería aún mayores problemas en la producción de alimentos.

En este sentido, los miembros de la comunidad, consideran como única posibilidad para la expansión y el desarrollo comunitario sería que el Estado haga lugar a la ampliación de sus tierras en una extensión de 8.000 hectáreas, pues esas tierras sí cuentan con muchas zonas altas y son ricas en recursos.

Trabajo en la comunidad

En el caso de los pueblos indígenas, el ejercicio de lo que se podría llamar el derecho al trabajo está fuertemente incorporado a lo que es el desarrollo de su vida misma y se ejerce y se realiza el mismo en la medida que sus formas peculiares de vida son respetadas. El trabajo no se concibe como algo distinto al ser, por el contrario, forma parte de él. Las principales actividades económicas constituyen aquellas que se consideran tradicionales en la cultura de los pueblos chaqueños, y en particular de los Enxet, como ser la caza, pesca, recolección de frutos silvestres - actividades que solo pueden ser disfrutadas en la medida que se les reconozca el derecho a seguir ocupando su territorio tradicional- la artesanía también, así como lo cultivos a pequeña escala de chacras de subsistencia y cría de ganado menor. Asimismo, la comunidad cuenta con pequeños rebaños de cabras y ovejas, así como algunas lecheras.

La apicultura constituye una de las pocas fuentes de ingreso en divisas, no obstante la comercialización de miel generalmente se hace a precios muy inferiores al que se paga en el mercado, debido a que los propios indígenas generalmente no tienen posibilidades de llevar sus productos a los centros de compras de las principales ciudades, teniendo que depender entonces de los vendedores ambulantes, quienes de antemano fijan los precios que están dispuestos a pagar, sin dar muchas posibilidades de negociación a los productores, que generalmente resignan su producción vendiendo a bajo precio o directamente trocando por alimentos y otros bienes de uso o consumo, dado el estado de necesidad que generalmente soportan.

Trabajo asalariado

En cuanto al trabajo remunerado fuera de la comunidad, algunos miembros de Espinillo expresaron que trabajan como «estancieros»⁵ o «playeros»⁶ en establecimientos ganaderos de la zona, la mayoría de las veces por un salario inferior al mínimo legal y sin ningún tipo de prestaciones sociales, tal como lo señala el Líder Leonardo Martínez: «los ganaderos no pagan mucho, a veces nuestra gente ni siquiera sabe cuanto gana y si reclaman son despedidos. Lo más que puede ganar un indígena son trescientos mil guaraníes y algunas veces hasta cuatrocientos por mes, seco»⁷.

Los problemas laborales a los que se enfrentan los trabajadores rurales indígenas, particularmente en las estancias tradicionales del Chaco, son aún mucho más serios. En las referidas unidades productivas, la discriminación que sufren los trabajadores indígenas a todos los niveles, constituye parte de la realidad cotidiana, y va desde recibir una paga mucho menor que los trabajadores blancos, hasta no permitirles ni siquiera compartir el mismo pozo de agua que sus compañeros no indígenas. Los trabajadores temporales y permanentes en las estancias sufren una subestimación sistemática de su trabajo, y no tienen más remedio que aceptar un sobreprecio en los alimentos y suministros que están obligados a comprar en el almacén del rancho. Para los trabajadores temporales que terminan una «changa» -trabajo de corto plazo desbrozando campos o recolectando la cosecha - esto significa que, una vez efectuados los descuentos por las compras de suministros en el almacén, y después de varias semanas de trabajo, les queda poco, o nada de su salario. Eventualmente, ello también puede implicar para los trabajadores temporales, prolongar su trabajo en las estancias ganaderas, por haber solicitado más créditos o más «provistas» (canasta básica de bienes de subsistencia) en el almacén. Para los trabajadores permanentes, generalmente empleados como playeros, y para los empleados de servicio doméstico, este proceso conduce muy a menudo a la creación de deudas permanentes, las cuales, pueden provocar la retención directa o indirecta del trabajador en contra de su voluntad. Así, tanto trabajadores temporales como permanentes, con distintos niveles de intensidad y duración, son susceptibles de ser víctimas de la modalidad de trabajo forzoso denominada servidumbre por Deudas. Mientras existe la deuda, el trabajador

⁵ Peón de Estancia que trabaja en la atención de ganado vacuno montado a caballo.

⁶ Peón de Estancia que trabaja en la limpieza y el mantenimiento de la infraestructura de establecimientos ganaderos.

⁷ El decreto del Poder Ejecutivo 5078/2005 establece que el salario mínimo legal para los trabajadores en establecimientos ganaderos es: Categoría A (Establecimientos con menos de 4.000 cabezas de ganado) 387.014 y Categoría B (con más de 4.000 cabezas de ganado) 532.071.

difícilmente puede buscar trabajo en otra estancia o adquirir préstamos en un mercado de crédito moderno y abierto (éste no existe en la zona), ello eventualmente, les permitiría pagar dichas deudas y convertirse en trabajadores libres⁸.

El agua y la alimentación

En cuanto al agua, al decir del relator del derecho a la vivienda, esta comunidad indígena del Chaco, presenta una intervención que se podría describir como «modelo» en cuanto a las distintas acciones emprendidas en el sitio. En este aspecto, los Enxet de Espinillo están relativamente mejor que otros asentamientos de la zona.

En el año 2005, miembros de la comunidad construyeron también letrinas mejoradas con el asesoramiento técnico del Servicio nacional de saneamiento ambiental (SENASA).

En el caso del agua, se ha construido un tajamar, del cual un sistema de bombeo extrae el agua en base a un molino de viento de tipo turbina americana que tiene buen desempeño y cuya tecnología es susceptible de mantenimiento en la zona. El agua va a un tanque elevado, desde el cual se distribuye a dos aldeas cercanas en base a una red de cañería que aporta agua en cada vivienda por medio de una canilla, además de llevar agua a una escuela, a un área común de lavado de ropa y a un sector donde está proyectada la construcción de duchas para uso de la comunidad en el espacio de plaza principal de la misma. El sistema se encuentra en uso incluso en las viviendas más alejadas, distantes hasta 500 m del tanque. En un taller realizado posteriormente en la ex -Misión Inglesa (cercana a Pozo Colorado en el Chaco), líderes de otras comunidades que habían recibido el mismo apoyo de SENASA destacaban la necesidad de capacitar a su gente para el mantenimiento de los equipos, y sobre algunos casos donde los tajamares que abastecen el sistema no habían logrado sedimentar los coloides, lo cual repercutió en el sistema de agua.. Queda de hecho a partir de estas experiencias, marcada como necesaria la evaluación de los resultados al cabo de un período de uso, lo cual permitirá perfeccionar las propuestas, pero el diseño aún cuando en algunos casos haya tenido problemas e incluso pudiendo haber fracasado, parece responder a un

⁸ Cfr. Documento de trabajo Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay. Álvaro Bedoya Silva-Santisteban & Eduardo Bedoya Garland. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Julio de 2005.

diseño que considera lo que podríamos denominar como tecnología apropiada⁹.

Sin embargo, a pesar de contar un sistema bastante efectivo de provisión de agua, en la comunidad hay una alta prevalencia de enfermedades infecciosas entre sus miembros, entre ellas, la Tuberculosis, principalmente. Esto se debería fundamentalmente a la carencia de una alimentación adecuada y suficiente¹⁰. Esta situación tiene sus causas principales en la poca disposición de tierras aptas para sus actividades tradicionales, dado el ámbito cada vez más reducido del territorio que pueden recorrer para realizar cacería y la recolección de frutos, como consecuencia de la instalación masiva de establecimientos ganaderos que realizan importantes desmontes para la cría y engorde de animales vacunos.

La comunidad tiene un único camino de acceso, el mismo es de una extensión de unos 10 kilómetros y no cuenta con ningún tipo de pavimento, lo que hace que en épocas de lluvia se encuentre intransitable, ocasionando el aislamiento de toda la comunidad. Cuando ocurre esto, los vendedores ambulantes no pueden ingresar, privándose de esta manera a la población de la posibilidad de adquisición de provistas, ya sea por compra en dinero o por trueques con miel o carne silvestre.

c) Acciones del Estado

Hace nueve años que los Enxet de Espinillo se reasentaron en el lugar, luego de obtener la restitución parcial de sus tierras en 1996, durante este lapso, la asistencia del Estado, ya sea a través del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) o de la Gobernación local -organismos estatales más próximos y con competencia en la zona-, fue por demás escasa, al decir de los propios miembros de la comunidad. Esto fue afirmado por numerosas personas en la audiencia pública del 13 de julio de 2005, realizada a instancias del grupo de relatores que se encargaron del presente informe sobre el cumplimiento del Pídesc.

La principal labor del Estado se ve reflejada casi únicamente en el trabajo que desarrolla el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), que realizó trabajos en la comunidad junto a Prodechaco (Proyecto de

⁹ Cfr. Relatoría de Derecho a la Vivienda.

¹⁰ Cfr. Informe 2002 sobre los avances de la lucha contra la tuberculosis del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, publicado en el anuario de la institución, páginas 42 al 54.

Desarrollo sustentable del Chaco) en el marco de un convenio de cooperación entre el gobierno paraguayo y la Unión Europea (años 1999 a 2004), consistente en la construcción de tajamares y la instalación de molinos para la provisión de agua como se señalara más arriba.

Además de esto, la comunidad recibió el apoyo para la construcción de una Escuela en el año 2003, según relato durante la audiencia pública citada el maestro de la misma, Martín Caballero.

Por lo demás, la poca infraestructura que han logrado instalar hasta ahora, así como la cooperación recibida en los últimos cinco años, provinieron principalmente de fondos privados, destacándose aquellos de carácter asistencialista y de ayuda humanitaria principalmente.

d) Violaciones a los derechos humanos de la comunidad

La principal violación está dada por la no satisfacción del derecho a la propiedad comunitaria de tierras, que en extensión y calidad suficientes sean aptas para el desarrollo de toda la comunidad. Este hecho se manifiesta con la no restitución de las ocho mil hectáreas de su hábitat que solicita la comunidad Espinillo desde el año 1990 y que a la fecha continúa en manos privadas, sin que el Estado haya dispuesto medida alguna tendiente a reconocer este derecho conforme a la legislación vigente en la materia.

La falta de respuesta estatal al reclamo de ampliación de las tierras, configura la principal violación a los derechos fundamentales de esta comunidad, dado que el mismo se constituye en un prerequisite esencial para la vigencia de otros derechos y para la continuidad histórica de la comunidad. Las precarias condiciones de vida, difícilmente podrán ser mejoradas sin una extensión mayor de tierras en cantidad y calidad suficiente, tal como lo prescribe la Constitución de la República en el Capítulo dedicado a los Pueblos Indígenas¹¹.

El crecimiento demográfico de la comunidad hace que las superficies de tierras altas sean ocupadas gradualmente por las viviendas cuya construcción es necesaria para acompañar el crecimiento de la población,

¹¹ Ver trabajo de relatoría sobre Pueblos Indígenas de este mismo informe.

esto tiene como consecuencia la reducción de las áreas de cultivo, que también se sitúan en los lugares más altos donde se ubican las chacras.

De igual manera, en los últimos años se ha registrado situaciones que muestran a numerosas familias que se ven obligadas a abandonar temporalmente sus casas en épocas de prolongadas lluvias, por estar construidas en zonas bajas como consecuencia de la falta de mejores lugares.

Con este cuadro, los derechos económicos, sociales y culturales de la comunidad, en general están en una situación más que comprometida.

8.3 CASO JULIANA FLEITAS (YPECUÁ)

Relatoría: **Digno Brítez Pérez**

Abogado del Comité de Iglesias

a) Descripción de la Comunidad (Ubicación, Cantidad de familias, Dirigentes y Organización).

Descripción de la comunidad

Este caso de conflicto de tierra describe por un lado la lucha por la tierra propia y a la vez la lucha por tratar de sobrevivir con la contaminación producida por el uso indiscriminado de agrotóxicos que los grandes productores utilizan en sus cultivos extensivos de soja, lindando con asentamientos campesinos donde la población se ve afectada en su salud, *en su Derecho a una vida sana como contempla la Constitución de la Republica en el Capitulo I “De la vida y del medio Ambiente “Art.4º,5º,6º,7,8.*

El Asentamiento Juliana Fleitas esta situado en el Distrito de Repatriación del Dpto. de Caaguazú. El Departamento cuenta con una población total de 448.983 habitantes de los cuales 23.526 son varones o sea el 52% y 215.457,el 48% son mujeres .

La población rural es de 307.008 habitantes de los cuales el 53%,163.322 son varones y el 47%,143.686 son mujeres.

El Distrito de Repatriación tiene una población total de 30.094 habitantes en donde el 53% son varones y el 47% son mujeres.

El Asentamiento Juliana Fleitas es una ampliación de la colonia habilitada y conocida como Chacoré que ocupa una parte del Distrito de Caaguazú y otra la del Distrito de Repatriación.

La superficie total solicitada es de 1.111 has. de las fincas 5065 y 1.116 , tituladas a favor de Julio Leiva Azuaya ex funcionario del Instituto de Bienestar Rural y ahora jubilado y la finca 6777 titulado por el I.B.R. al sobrino del ex funcionario llamado Fernando López Leiva. O sea estas tierras eran del Estado y un funcionario del IBR, Estado se adjudico las tierras y ahora resulta que el Estado tendrá que negociar y pagarles para que pase nuevamente al INDERT en caso de que el conflicto se resuelva.

A la fecha la Institución del Estado no ha habilitado oficial y legalmente el *pedido de ampliación* hecho por la organización campesina de la fracción donde viven los lugareños, es decir, el asentamiento Juliana Fleitas de Ypecuá, Repatriación, Caaguazú.

Ypecuá, Asentamiento Juliana Fleitas, está en el Distrito de Repatriación, Dpto. de Caaguazú, a 193 kilómetros de Asunción, al este, por la ruta VII que une Ciudad del Este (frontera con Brasil) con Asunción

Cantidad de habitantes o familias en situación de vulnerabilidad.

El Asentamiento Juliana Fleitas cuenta con más de 100 familias asentadas en el lugar y son las que solicitaron la ampliación de la colonia y reclaman la legalización de las tierras pese a los largos años de trámite en el Instituto Nacional de Desarrollo y de la Tierra (INDERT) y a la vez defienden el derecho a un ambiente sano, no están de acuerdo con el uso de plaguicidas en el cultivo de la soja lindante con la comunidad, pues atenta directamente contra la salud y la vida de estos pobladores.

Dirigentes y organización

La Organización de base de este Asentamiento esta afiliada a la Federación Nacional Campesina (FNC), que en todo este proceso vienen reclamando el cumplimiento de las leyes violadas por el que hacen a sus derechos por los canales legales correspondientes-.

La organización de base se encuentra en permanente Asamblea, por un lado para dar seguimiento a la legalización de la tierra y por otro lado para exigir el cumplimiento del derecho que le otorga la Constitución Nacional y otras leyes en el conflicto de tierra y el control del uso discrecional de agro tóxicos.

Señala el testimonio de Adrián Vázquez “ *Empezamos a organizarnos para ocupar las tierras en 1995, también vimos el envenenamiento a la comunidad que le enferma a todas nuestras criaturas a nosotros, les mata a nuestros animales caseros y en la producción nos perjudica también, nos manifestamos en contra de la fumigación en contra del envenenamiento*”.

b) Antecedentes del Asentamiento

El problema que empobrece y fragiliza la condición del sector campesino es la no implementación de la Reforma Agraria establecida en la Sección II, Art. 114 de la Constitución de la República y la no distribución de la tierra como primer paso en dicho proceso, cuya falta se ha constituido en un problema crónico por omisión del gobierno. El Estado social de Derecho que señala la Constitución, Art.1, no ha dado respuesta al problema social. Pero si ha dado una respuesta penal sistemáticamente represiva y de muerte en contra de las movilizaciones y protestas de los campesinos.

En el asentamiento Juliana Fleitas de unas 1.111 hts. viven 100 familias aproximadamente que se organizaron y solicitaron al INDERT la ampliación de una colonia denominada Chacoré que ya estaba habilitada, las tierras que reclaman estos campesinos eran tierras fiscales transferidas a un funcionario del INDERT, y ahí la ocupación empezó en el año 1995.

Señala Adrián Vázquez que para el productor el medio mas importante es la tierra, tenemos miles y miles de tierra mal habidas en nuestro país y no hay una política de desarrollo, hay una política de especulación de la tierra, estamos luchando hace mucho tiempo por un pedazo de tierra y por el envenenamiento de nuestra comunidad, pero tuvimos desde 1995 a 1998 siete desalojos violentos, golpeándonos, pateándonos, garroteándonos y demasiada otras cosas nos hicieron.

Señala Blanca Estela Carrera “ Cuando empezamos la lucha esta tierra estaba sin uso, nos organizamos para ocupar porque nos amparaba la propia Constitución Nacional desde el comienzo de nuestra lucha tuvimos 7 desalojos grandes y cerca de 13 mas pequeños, el proceso fue muy largo, se le encarcelo a la gente 4 veces la ultima vez estuvieron ocho meses, fuimos frente al Tribunal diez y ocho días y después salimos a la ruta se nos querelló algunos 12 años , 8 años y 6 años por querer tierra para sobrevivir a los hijos, para alimentarles, para educarles es dura la situación con nosotros.”

El conflicto se agudiza por fumigación de soja

El 21 de enero de 2004 efectivos policiales interceptaron un camión con campesinos, dispararon a quemarropa, y mataron a dos de ellos, e hirieron gravemente a otras dos personas, dejando una decena de heridos.

Esto ocurrió en Repatriación camino a la Colonia Juliana Fleitas donde los pobladores se oponían a la fumigación que el empresario pretendía completar en su sojal que linda con la población del asentamiento, y envenenando con biocida (agrotóxicos) a la población campesina, a niños, mujeres, ancianos y campesinos periódicamente habida cuenta los venenos utilizados están prohibidos por la ley pero que el gobierno a través de su organismo encargado de controlar no lo hizo y no llevó nunca control alguno de este renglón que son los agrotóxicos, la legislación, su reglamentación etc. y como fuera poco, el MAG ante este grave problema en el que nos encontramos todos en cuanto a salud pública se trata, ambiente etc. dicta un reglamento para el uso del veneno por los sojeros, supuestamente consensuado según el ex-ministro Ibañez, un veterinario, procesado criminalmente, hecho que motivó su renuncia al cargo y, que antes de controlar adecuadamente legalizó las formas mas peligrosas de fumigar y de usar los venenos como por ejemplo, los 50 metros o más de distancia que debe separar la población de los cultivos en que usan el veneno los sojeros, las notificaciones etc. (biocidas como fungicidas, herbicidas, plaguicidas etc.)

Los pobladores del asentamiento “Juliana Fleitas” el día 20 de enero se habían enfrentado con armas de fuego a un grupo de policías de la Agrupación de la Policía Ecológica y Rural (APER) que llegaron para el allanamiento de sus casas.

Los campesinos del asentamiento, al enterarse de esta posibilidad, pidieron en horas de la mañana a los pobladores de “3 de Noviembre” que se trasladen hasta Ypecua por reforzar el número de personas y tratar de impedir que las viviendas sean revisadas por el Juez, el fiscal, la policía y los especiales.

Los policías estaban acampados al costado de un camino que conduce a Ypecua cuando, bajo una intensa lluvia, pasó por el lugar un camión Mitsubishi Canter, cargado de labriegos, ante este hecho el comisario que estaba al mando del grupo policial ordenó seguir al vehículo para un control según manifestó. En una curva, el vehículo de los policías trató de adelantarse y el chofer del vehículo que llevaba a los campesinos le cerró el paso. Los uniformados dispararon sus armas contra los campesinos y

contra las ruedas pero los disparos se hicieron directamente a la carrocería donde los campesinos viajaban bajo carpa por la intensa lluvia que caía en ese momento. Los policías como, generalmente, se conducen en caso como este de manera violenta y represiva sin ningún tipo de previsión como manda la ley policial inclusive, hirieron gravemente al chofer, quien acusó impactos de balas en la cabeza.

A raíz del lamentable hecho murieron los campesinos Carlos Robles Correa, 27 años y Mario Arzamendia. El deceso de estos campesinos fue confirmado en el centro de salud de J. Eulogio Estigarribia (exCampo 9). Fueron traídos a Emergencias Médicas de la Capital en grave estado, Claudio Sotelo y Fernando Villasboa, todos pobladores de la colonia “3 de noviembre”. Otras 7 personas fueron asistidas en el Sanatorio “Luz y Vida” de Campo 9

Fredesvinda González dijo en la audiencia publica: “El 21 de enero del 2004 veníamos del Asentamiento 3 de Noviembre alrededor de 50 personas en un camioncito bajo una lluvia torrencial para defender del envenenamiento por la fumigación con veneno y ayudar a nuestros compañeros no para enfrentarles con armas y al pasar un tinglado estaban los policías y empezaron a seguirnos, al entrar en el asentamiento comenzaron a dispararnos, allí le hirieron a varios de los compañeros y mataron a dos Carlos Robles y Mario Aramendia y quedaron 12 heridos graves también le dispararon en la cabeza y quedo inconciente el chofer Fernando Villasboa (mi cuñado) y a mi hijo Claudio Sotelo le dispararon dos balazos de 19 años quedó invalido ya no puede estudiar ni trabajar, nuestros compañeros fueron apresados es triste la forma como cruelmente nos reprimieron por reclamar un pedazo de tierra y nuestro derecho”

Fernando Villasboa en su testimonio afirmo: “ Yo recibí un disparo en la cabeza y me arrancó un trozo del cráneo y en su lugar solo tengo piel y así estoy hasta ahora”

“Yo soy Antonia Ramírez, la madre de Juliana durante el desalojo yo estaba embarazada de 8 meses, quería defenderle a mi marido pero los policías se tiraron sobre mí y pegaron mucho y mataron a mi bebe dentro de mi panza por eso este asentamiento se llama Juliana Fleitas.”

Según el secretario General de la Federación Nacional Campesina (FNC), Odilón Espínola, los campesinos reprimidos por policía y gente al mando del propietario del inmueble fumigado, no efectuaron los disparos contra efectivos de la Policía que realizaron el procedimiento.

El dirigente dijo que habitualmente la Policía acusa a los labriegos de utilizar armas de fuego en enfrentamientos de esta naturaleza, aunque señaló que nunca aparecen y tampoco prueban sus afirmaciones. Manifestó, igualmente, que los ataques contra los campesinos son consecuencia de la política de Estado que favorece al avance de la agricultura empresarial agroexportadora que ha ocasionado el envenenamiento masivo con productos tóxicos de la población en general.

Resultaron heridos varios dirigentes campesinos en el enfrentamiento, entre ellos Virginio Lesme, José María Paredes, Elida González y un menor apellidado Galeano. Siendo detenida la dirigente campesina Epifania Ruiz hecho que los policías negaron lo que es muy habitual en ellos.

Organismos de DD. HH. exigieron fin de criminalización de protesta y sostienen que el gobierno debe y está obligado a indemnizar a víctimas.

La Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Organización Nacional Campesina (ONAC) denuncian y acusan al gobierno de derramar sangre de compatriotas y que responde a los intereses de los agroexportadores. Poco o nada les importa la vida de los campesinos al utilizar agrotóxicos que matan a seres humanos. Idénticamente denunciaron la CUTA, La CUT y la SPP (Sindicato de Periodistas del Paraguay)

También se le sumó la solidaridad internacional de la Confederación General de Trabajadores Democráticos de Colombia con la lucha que enfrentan los campesinos de Paraguaya ante la represión gubernamental y patronal.

Por su parte, el Presidente de la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (Capeco), Ing. César Jure Yunis manifestó que los campesinos, solo están buscando argumentos para ocupar las tierras que están siendo trabajadas, teniendo en cuenta que ya no hay más propiedades

con montes donde ingresar, concluyendo que está conforme con la decisión de las autoridades de proteger a los productores que desean trabajar.¹²

El jueves 22 de enero de 2004 se realizó el sepelio de Mario Arzamendia en Arroyito donde fue enterrado (comunidad lindante con la colonia 3 de noviembre) uno de los campesinos asesinados por los policías en el camino a Ypecuá y que no solo mataron a los dos campesinos sino también le robaron 180.000 guaraníes y sus documentos de identidad al campesino apellidado Herrera, tras la violenta y sangrienta represión.

En respuesta a lo ocurrido, la Federación Nacional Campesina inició un debate a nivel nacional para definir postura ante el Gobierno con relación al asesinato de sus compañeros en Repatriación y el uso de agrotóxicos en los sojales.

CAMPESINOS ASESINADOS EN LOS DISTINTOS GOBIERNOS

Gobierno de **Andrés Rodríguez**

1 - Francisco Báez	13/05/90
2 - Nicolás Cáceres	05/08/90

Gobierno de **Juan Carlos Wasmosy**

1 - Sebastián Larroza	02/05/94
2 - Pedro Giménez	07/09/95
3 - Juliana Fleitas	20/06/98

Gobierno de **Luis Ángel González Macchi**

1 - Crescencio González	13/11/99
2 - Felipe Osorio	09/01/00
3 - Justo Villanueva	09/01/00
4 - Huber Duré	09/01/00
5 - Nicolás Amarilla	20/07/01
6 - Calixto Cabral	04/06/02
7 - Víctor Díaz paredes	06/10/02
8 - Eulalio Blanco	05/06/03

¹² El empresario se refiere a la medida del Gobierno de enviar soldados a la cabecera de los cultivos de soja de la zona para garantizar la cosecha.

Gobierno de **Nicanor Duarte Frutos**

1 - Miguel Peralta	02/10/03
2 - Mario Arzamendia	21/01/04
3 - Carlos Robles	21/01/04

Hasta ahora desde 1989, unos 83 campesinos fueron asesinados por fuerzas represivas de los gobiernos, de los cuales 17 fueron muertos por policías, según datos del Centro de Documentación y Estudios (CDE) publicado por ABC el 26 de enero de 2004 en operaciones de desalojo o despeje de cierres de rutas.

c) Situación respecto a la tenencia de la tierra (condición de dominio y trámites administrativos) **Condición de dominio**

El asentamiento no está habilitado legalmente aún. La ocupación es tierra mal habida, adjudicada y luego adquirida de nuevo por el Indert (ex IBR) de un ex funcionario de la Institución.

El proceso de lucha contra la utilización de venenos prohibidos por la ley en la fumigación de la soja ahí costó la vida a dos campesinos acribillados y varios heridos por la policía nacional por el problema de fumigación de soja del empresario David Enns en su propiedad próxima a la colonia.

Esta fumigación con veneno está prohibida por ley, hecho punible contra la salud pública, la vida y el ambiente, envenenamiento de aire, agua, fauna, flora y suelo. Ley 716/96: Que sanciona Delitos contra el Medio Ambiente.

La decisión del propietario David Enns que venía rociando con veneno el sojal sin la observación de las previsiones legales por las graves consecuencias en la salud que acarrear las fumigaciones con agrotóxicos, a pesar de la oposición de la población campesina del asentamiento “Juliana Fleitas”, constituía todo un gravísimo problema de carácter social como la falta legalización de la ampliación de la Colonia.

Hubo denuncia de varios golpeados y algunos heridos por policías en la protesta. Entre los campesinos heridos y lesionados, cinco policías fueron

lesionados. Ese fue el resultado de un intenso fuego cruzado entre campesinos y policías registrado en la colonia, ubicada a unos 300 kilómetros al este de la capital.

Los pobladores querían impedir la fumigación de más de 210 hectáreas de soja y se internaron en el bosque desde donde comenzaron a disparar para contrarrestar la balacera que comenzó con el grupo de policías al mando del comisario Rogelio Benítez y de un fiscal, un tal Baranda.¹³

El fuego fue intenso y del sector campesino hubo respuesta, supuestamente, según los policías que llegaron armados como si se tratara de una verdadera guerra campal. Curiosamente, el oficial Víctor Raúl Núñez Cardozo, “recibió un impacto de bala en el pecho, lado izquierdo, pero le salvó su chaleco antibala”, de acuerdo a lo publicado por ABC Color.

Desde varios meses atrás los campesinos del asentamiento venían manteniendo un conflicto con el señor David Enns propietario por la fumigación mencionada con agroquímicos fosforado y clorado cuyo uso está prohibido por ley como Aldrín, Dieldrín, Endrín, Heptacloro, Clordan, Metaxicloro, Canfecloro, DDT, HCH, Lindana, Pentaclorofenol (Resolución N° 97/92 MAG-DDV)) la cual prohíbe la utilización de insecticidas de órgano clorado en cultivos hortifrutícolas, cereales, oleaginosas y pasturas.

La Resolución N° 447 del 24 de mayo de 1993 enfatiza la prohibición reiterándola con relación a organoclorados tomando en consideración la Resolución 12 del Consejo de Ministros del Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE) del 21 de noviembre de 1991 por la cual se adoptan normas alimentarias de FAO-OMS sobre residuos tóxicos de plaguicidas, para el comercio interregional de productos agrícolas.

El Decreto N° 13.861 del 20 de junio de 1996 da la definición de lo que se entiende como producto fitosanitario “cualquier sustancia o mezcla destinada a prevenir, destruir y controlar organismos nocivos, incluyendo las especies no deseadas de planta o animales que causa prejuicios o que interfieran en la producción, elaboración, almacenamiento de productos agrícolas”

¹³ Informe del corresponsal del diario ABC Color del 21 de enero del 2004.

También hace alusión a término como coadyuvantes fitoreguladores, desecantes y las sustancias aplicadas a los cultivos ante o después de la cosecha para la protección de los vegetales de la destrucción en su almacenamiento y transporte. Igualmente menciona como y que se entiende por pulverización en el sentido de “aplicación de un producto fitosanitario en estado líquido o de un polvo “*mojable*”, disuelto en agua u otros vehículos”.

En algunos estudios hechos (investigación) por la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente (Acevedo y otros, 1998) se encontraron restos de los nombrados pesticidas en productos hortigranjeros y peces en una concentración 7 veces mayor a las máximas tolerables por la OMS. (Organización Mundial de la Salud) lo que lleva a una conclusión que, pese a la prohibición del uso de estos productos organoclorados por normas expresas contenidas en la ley, las mismas no son cumplidas.

Tramites administrativos

El Expediente Administrativo lleva el N° 911/96, Caratulado: Federación Campesina (Chacoré – Caaguazú) Ampliación y sus glosados, del lugar denominado Juliana Fleitas, mensurado en el 2004 por R.P. N° 355/04.

El 15 de noviembre de 2004, el gerente de operaciones del IBR, Ing. Agr. Darío Clemote remite el Expediente a Gerencia. de Ing. Rural a fin de habilitar la ampliación de la Colonia Chacoré y la fijación de precio de la tierra en el nuevo asentamiento Juliana Fleitas, Ypecuá, Repatriación, Caaguazú

Pero pese a todo los trámites administrativos de legalización u oficialización del asentamiento “Juliana Fleitas” en Ypecuá, Repatriación no han concluido. Se encuentra en una sección del Instituto agrario a la espera, tras 9 años de trámite, de la compra de las tierras y la habilitación oficial por el Instituto agrario del Gobierno.

El problema de la tierra no se reduce al ámbito puramente legal dentro del Indert sino abarca otros campos como el de la salud, afectando al suelo que acarrea el uso de los agrotóxicos prohibidos por la ley pues

destruyen el suelo y hace imposible una agricultura sana impidiendo, al mismo tiempo, el trabajo pleno del campesino.

Ante la situación de no legalización de la ampliación de la colonia Chacoré, Repatriación, Caaguazú, los pobladores carecen de título de propiedad de sus lotes, y por ende no tienen acceso al crédito, a la asistencia técnica, no se reparan sus caminos, ni tienen posibilidades de proyectos básicos de desarrollo, de estudio ambiental, de suelo, vivienda, alimentación adecuada etc.

d) Principales reclamos y/o solicitudes formulados al Estado y Respuesta a los mismos.

Desde el año 1995 vienen reclamando la regularización de la tenencia de la tierra en que esta asentada la población de Juliana Fleitas ante las INSTITUCIONES responsables.
Fundamentalmente la alimentación adecuada y sana, libre de tóxicos.

La atención de la salud pública no existe en el lugar y lo que existe queda lejos y es pésima. Sólo los muy pobres recurren a ella y sólo enfermeras (auxiliares) atienden en el centro de Salud del Ministerio. El médico vive en otro lugar y viene sólo uno o dos veces en la semana.

Francisco Ramos en su testimonio señaló “La alimentación para tener depende del trabajo y si no trabajamos no comemos y para trabajar nosotros como pequeños productores necesitamos un pedazo de tierra, semillas y créditos y esto no nos da el Estado, el estado no ayuda a los pequeños productores a desarrollarnos”

“Vivimos en un chiquero pequeño los compañeros hacen mucho esfuerzo para poder construir una especie de casita, una pieza y una cocinita precaria y ahí están seis, siete, diez hijos conviviendo”

Los campesinos no permitieron al productor sojero fumigar su plantación con estos venenos, quien recurrió a la justicia para efectuar el trabajo antes que su cultivo sea arrasado por las plagas según dijo, creando un clima de zozobra en todo el sector ante la posibilidad de que se vuelva a registrar nuevamente enfrentamiento armado entre policías y campesinos.

Respuestas del Gobierno

No existe respuesta aún sobre la solución del caso de este Asentamiento desde el año 1995 al 2006 siguen en la lucha por la legalización y la sobrevivencia en un ambiente colmatado con productos tóxicos utilizados por los productores de grandes extensiones de soja

El Estado social de Derecho preceptuado en la Constitución Nacional, Art.1, no ha dado respuesta al problema social. Pero si ha dado una respuesta penal sistemáticamente represiva y de muerte, como se evidencia en este caso.¹⁴.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través de su organismo técnico el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, SENASA, según Ley N° 386/80 “Código Sanitario”, tiene la obligación de tomar medidas adecuadas para proteger la vida humana y el medio ambiente, contra los efectos nocivos que se pueden derivar por el mal uso y manejo de plaguicidas.

El SENASA fue creado por Ley N° 369/72 y el Decreto 8.910 que la reglamenta, entre las atribuciones y obligaciones de la institución se establece: La fijación de normas técnicas de carácter nacional en materia de su competencia, y para el cumplimiento de sus fines cuenta con el complemento de la Ley N° 836/80, que establece el Código Sanitario mencionado.

El gobierno ha dado supuestamente orden que, en adelante, pese a que la ley obliga a ello, que nunca se lleven armas de fuego en los operativos que se lleven a cabo para las expulsiones de campesinos o para procedimientos dirigidos por fiscales en defensa de las fumigaciones de los cultivos de sojas.

El ministro del interior puntualizó por orden del presidente, que: “las fuerzas públicas seguirán resguardando las fumigaciones de los cultivos de soja si es que la justicia así lo dispone.”

¹⁴ (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ratificado el 9 de Abril de 1992, Ley N° 4, Art. 11,

De esta manera las autoridades antepusieron los intereses de los empresarios sojeros al de los campesinos, víctimas de la voracidad económica de estos empresarios que de esa forma violan el supremo derecho de la salud pública y ambiental de la gente declarado en la constitución nacional y en el Pacto Internacional de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por ley.

El Ministerio Público recién el 23 anunció que solicitará “inmediatamente” la reconstrucción de los hechos.

Según técnicas del Estado de la Dirección de Defensa Vegetal no hubo peligro de intoxicación como respuesta a los tóxicos utilizados durante una de las fumigaciones en una visita al lugar de los hechos.

Las ingenieras agrónomas Zulma Gómez y Raquel López, de la Dirección de Defensa Vegetal (DDV) del Ministerio de Agricultura y Ganadería declararon que la fumigación no iba a afectar de ninguna manera al asentamiento campesino. La funcionaria pública fue comisionada a la zona de Ypecuá (Caaguazú) donde los campesinos se oponían a la fumigación de unas 210 hectáreas perteneciente a un empresario sojero conjuntamente con su compañera Raquel López a pedido del fiscal Rafael Baranda para supervisar la aplicación de plaguicida solicitado por el propietario David Enns.

Sostuvieron que la fumigación se hizo en condiciones climáticas que impedían escapes de productos. Al día siguiente llovió y, bajo la intensa lluvia mataron los policías a dos campesinos. Los técnicos no tuvieron en cuenta los raudales, el viento, ni la proximidad de las viviendas.

Aseguraron que los productos utilizados por el propietario están registrados y aprobados por la DDV, sin mostrar las certificaciones.

El embajador del Brasil en aquel entonces, Luis Augusto de Castro Neves, manifestó que sus compatriotas cumplen con las normas internacionales de la Organización Mundial de la Salud, de la FAO, la Organización Mundial de Agricultura e Incluso de EMBRAPA.

Consecuencias de la fumigación de la falta de cumplimiento de la Ley 716/96.

Mientras estas personas defendían al empresario Enns y la fumigación de su sojal, el domingo 25 de enero de 2004, siete personas dieron positivo a intoxicación con plaguicidas ofosforados. Las pacientes Arnildo Alsindo Arndt (37), Rosane Bach de Arndt (30) y otras cinco personas más realizaron los análisis de colinesterasa (dosaje de sangre) en el referido laboratorio de Katuete. “Las órdenes fueron firmadas por el Dr. Mario Mendoza quien atendió la semana pasada a unas 12 personas con fuerte dolores epigástricos, náuseas, vómitos, sudoración, cefaleas y diarreas con deshidratación.”¹⁵

”Los investigadores refieren que las plantaciones de soja pertenecerían a Jonás y Omar Raeli y Celito Cobalchini, este último presidente de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), filial regional Canindeyú, quienes realizarían fumigaciones aéreas con la firma FUMIPAR, instalada en esta comunidad.”¹⁶

Instituciones del Estado que tienen presencia y/o competencia para atender reclamos.

- a) El Indert, (que no ha dado solución al asentamiento –habilitación-)
- b) El Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- c) La Dirección de Defensa Vegetal (DDV),
- d) SENASA,
- e) SEAM,
- f) El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social,
- g) El Poder Judicial y el
- h) Poder Ejecutivo.

e) Situación laboral, alimentaria y de vivienda.

Como el gobierno protege el modelo de producción empresarial de la soja y de otros rubros a grandes volúmenes y escala desplazando de esta manera al trabajador, la fumigación es cotidiana, se repite con el apoyo de las autoridades sin tener en cuenta, la salud, el trabajo, la alimentación

¹⁵ Informe del corresponsal de ABC color en Canindeyú, Pablo Medina, pág. 3, política,

¹⁶ ídem.

y la vivienda de los pobladores a pesar de estar rigurosamente prohibido por leyes el uso indiscriminado de los venenos (biocidas).

El derecho a la alimentación es un simple enunciado, estos pobladores se alimentan con mandioca, porotos y algunos otros rubros de sus fincas no tienen una alimentación balanceada, existe una gran proporción de desnutrición principalmente en el crecimiento de los menores a pesar ser agricultores los campesinos no reciben ningún tipo de apoyo en insumos y asistencia técnica y mucho menos crédito para que puedan iniciar algún proyecto productivo para el bienestar de estas familias. – Las viviendas en este Asentamiento son muy precarias no reúnen las condiciones mínimas sanitarias, existe asinamientos, el agua es contaminada por la fumigación continua de las plantaciones extensivas que rodean esta comunidad, la salud de la población se encuentra en estado de peligro por la misma causa.

Este compromiso del gobierno con los empresarios es la parte negra de la administración pública y el sector empresarial privado donde el contrabando, la coima, la mafia, el robo y otros crímenes de lesa humanidad son moneda corriente por la corrupción y la impunidad imperante en el país.

Blanca Carrera dijo en su testimonio: *“A nosotros el Estado no nos viene a poner una casita, no viene a decirnos si necesitamos un dormitorio, hacemos con nuestro esfuerzo una pequeña pieza y especie de cocinita y así nosotros vivimos acá no tenemos derecho a la vivienda y derecho al trabajo eso si que no absolutamente el Estado no quiere saber nada de nosotros, con nuestras azadas y machetes ya casi si servir y con hambre nos esforzamos por producir poroto y mandioca para darle de comer a nuestros hijos, si tenés hambre no puedes trabajar y acá no hay ni oportunidades para hacer algunos trabajitos de changas para poder mantener nuestra familia”*

f) Identificación de las violaciones y obligaciones del Estado

La situación de la población campesina principalmente los campesinos que no poseen tierra para cultivar, para construir su vivienda, para cultivar la tierra y producir la alimentación para sustentar a su grupo familiar que

se ve excluido de un trabajo para poder sobrevivir son derechos contemplados en la Constitución Nacional, Códigos, Pactos Internacionales que no son cumplidos por el Estado.

Obligaciones del Estado y responsabilidad en la violación de los derechos humanos.

El INDERT Institución del Estado encargado de la problemática rural sobre todo lo referente a la tenencia o acceso a la tierra no cumple a cabalidad el rol que la Ley le otorga sigue el problema de la falta de tierra para los productores campesinos, la desigualdad en la distribución de la tierra es muy marcada en nuestro país.

Los organismos del Estado como la Dirección de Defensa Vegetal dependiente del MAG, tienen la obligación de control del uso de los tipos de venenos en las fumigaciones, en la formalidad es decir en el cumplimiento de la ley, en la importación, en cuestiones técnicas como en el control debido de las maquinarias que servirán para la fumigación, en las modalidades del uso, en qué condiciones ambientales, idoneidad del técnico en la fumigación, etc.

El Ministerio de Agricultura debe controlar a la DDV en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, el SENASA etc. El Poder Ejecutivo incumple esta obligación enviando a los militares y policías para reprimir a los campesinos que se oponen a las fumigaciones con agrotóxicos. El Poder judicial so pretexto de hacer cumplir la ley autoriza a los policías a reprimir a los campesinos y sus justos reclamos, en clara violación de expresas normas de carácter nacional e internacional relacionadas a la protección, respeto y cumplimiento de los derechos de acceder a la tierra, a la alimentación, al trabajo y a la vivienda entre otros como la salud, ambiente sano etc.

8.4 CASO NEMBIARÁ

Relatoría: **Marilin Rehnfeldt**
Oguasú

a) Descripción de la Comunidad (Ubicación, Cantidad de Familias, Dirigentes y Organización)

La comunidad indígena Mbya Guaraní Ñembiará situada en el Departamento de Caaguazú, de la región oriental del Paraguay.

El departamento de Caaguazú, posee una importante población indígena, con 6.925 miembros, distribuyéndose principalmente en los distritos de Raúl A. Oviedo (1.589), J. Eulogio Estigarribia (1.115), Repatriación (871), Yhu (853), Mariscal López (792), Vaquería (623), Caaguazú (256) y San Joaquín (246 miembros).

La comunidad Ñembiará, luego de largos años de batalla legal para defender sus tierras ancestrales, fue desalojada violentamente a finales del 2004 por fuerzas policiales que actuaban bajo ordenes del Ministerio Público - fiscalía de Caaguazú-, luego de meses de intensas negociaciones, los indígenas logran volver a sus tierras pero su permanencia en las mismas es aun incierta.

Cantidad de Familias

La comunidad de Ñembiará cuenta con un total de 90 personas: 50 varones y 40 mujeres, de este numero, 21 son niños menores de 4 años. Solo un 20% de esta población cuenta con documentos de identidad. Las viviendas son fundamentalmente ranchos de paja multifamiliares¹⁷.

Economía

Los Mbya son básicamente moradores de los bosques. Antiguamente fueron llamados también *Caagua*, que significa «habitantes de la selva» por la relación estrecha que establecían entre el bosque y su modo de vida y cultura. La economía tradicional Guaraní se basa en el uso de una gran diversidad de recursos naturales que son utilizados tanto por hombres como por mujeres. Practican la agricultura de tala y quema, siendo el

¹⁷ Según el Censo Indígena 2002,

maíz y la mandioca dulce los principales productos, con la caza y la recolección como complementos importantes. La naturaleza, para los Guaraní, está habitada por seres espirituales que son los dueños de las diferentes especies y los indígenas se relacionan con estos espíritus de acuerdo a normas sociales claramente establecidas.

Las principales actividades económicas de los habitantes de Ñembiará son: La caza de animales silvestres como armadillos, lagartos, koaties, la pesca, la recolección de frutos de monte como cogollo de palma, miel silvestre, cocos. La artesanía de Karaguatá, takuapí y madera y la agricultura con cultivos de maíz, mandioca, batata, caña de azúcar y sandía.

Dirigentes y organización

El actual departamento de Caaguazú fue siempre el centro del territorio tradicional Mbya en el Paraguay. El río Guyranguá dividía el territorio en dos zonas políticas muy bien definidas, al norte se situaba el territorio del Líder político Religioso Marcelo Montanía quien desde los años 50, hasta su fallecimiento en 1972 lideraba una extensa zona que llegaba hasta el río Curuguay al norte. Al sur del Guyranguá se encontraba el territorio liderado por el Cacique Angelo Garay, quien ejercía su liderazgo hasta la zona de Itapúa. Dentro de estos dos grandes liderazgos, se encontraban otros dos mas pequeños, la del Cacique Vera, que estaba localizado en la actual zona de Repatriación y el cacique Cheiro en el actual km. 225 de la Ruta 7.

En el Departamento existen 41 comunidades indígenas de las cuales 21 están agrupadas en la *Asociación Indígena Ñogueroi Pavei*, la Comunidad de Ñembiará es parte de estas comunidades Asociadas

Los Mbya que habitan Caaguazú han defendido tenazmente, desde tiempos coloniales, sus costumbres y su religión tradicional. El factor más importante de la resistencia Guaraní a las presiones externas ha sido su religión, que les permitió afirmar su cultura tradicional y evitar cualquier intento de dominación. La fuerza de su religión le permitió a los Mbya, hasta hace pocas décadas, permanecer en las selvas del Caaguazú al resguardo del acoso económico, social y cultural externo. Los líderes

religiosos constituyeron una fuerza importante detrás de las numerosas rebeliones Mbya contra los colonizadores europeos primero y la sociedad paraguaya después.

La tradición oral de los indígenas cuenta que cuando el Dios Creador, *Ñanderú*, hizo el mundo, entregó el bosque a los Mbya y los campos a los blancos, fue así como los Mbya fueron nombrados moradores y guardianes de la selva. *Ñanderú* ordenó además que cada uno permaneciera y cuidara del territorio que les fue otorgado, sin salirse de él. La fidelidad a la tradición y a la religión indígena, reflejada en la práctica de los rituales y en evitar toda influencia de otras religiones, sigue siendo hoy día el principal parámetro para evaluar la conducta de los líderes religiosos y políticos. Como explicaba hace unos años un líder indígena Mbya Guaraní:

“A nosotros, los del monte, nos creó primero Nuestro Padre y nos dio el bosque para que vivamos en él y cuidemos de los animales silvestres. A los paraguayos los creó después y los bautizó para que se distinguieran de nosotros y les dio los campos para que cuiden las vacas. A nosotros Nuestro Padre nos dio el monte, a Ustedes les dio la plata para que vivan en las ciudades. Esta Ley Divina no se puede cambiar” (Rehnfeldt 2003).

b) Antecedentes del Asentamiento

Ñembiará es una antigua comunidad Mbya Guaraní, que ocupaba 500 hectáreas de tierra en lo que se considera su territorio tradicional en el Departamento de Caaguazú. La comunidad se localiza en tierras que ya han sido reconocidas como ancestrales de los indígenas por el gobierno paraguayo hace casi 100 años. El 7 de setiembre de 1909, el gobierno del Paraguay reserva 7.500 hectáreas de tierras para asiento de los Mbya Guaraní.

En 1977 la cooperativa denominada Sociedad Civil Tres Palmas, compra estas tierras con toda la comunidad indígena dentro y se inicia un largo conflicto judicial. Por un lado, la Sociedad Civil Tres Palmas reclama como suyas las tierras indígenas y por el otro, los Mbya inician los tramites legales para la titulación de las tierras a su nombre según lo establece la Ley 904/81. Desconociendo todo este proceso legal y todas las leyes que

amparan a los indígenas, la Fiscalía de Caaguazú, ordenó el desalojo violento de estas familias indígenas el 4 de Noviembre de 2004. Este desalojo se hizo en violación de los tratados internacionales firmados por el Paraguay, como el Convenio 169 de la OIT que prohíbe la remoción y el traslado de comunidades indígenas de sus tierras tradicionales sin el expreso consentimiento de las mismas. De la misma manera la Ley 904/81 “Estatuto de las comunidades indígenas” expresa claramente que se respetara el territorio ancestral de los indígenas.

Luego de meses de lucha, los indígenas pudieron recuperar parte de sus tierras y volver a ocupar su antigua comunidad pero la batalla legal continua y el desenlace es aun incierto.

El caso de Ñembiará ilustra lo que ocurre con un creciente número de comunidades indígenas en la Región Oriental del Paraguay. Actualmente los territorios de los pueblos indígenas están fragmentados y la mayoría de las comunidades indígenas están asentadas en tierras deforestadas, suelos depredados y contaminados por el uso indiscriminado de agroquímicos fuertemente tóxicos por parte de las empresas agrícolas productoras de soja y trigo. Los conflictos por la tierra se vuelven cada vez más violentos y en esta lucha generalmente son los indígenas los que llevan las de perder.

Solo el 23% de las comunidades Mbya tiene asegurada su tierra¹⁸. Por tal razón la etnia Mbya se encuentra - comparada con las otras etnias - en la peor situación de tenencia y legalización de tierras y se ve sometida a constantes presiones de desalojo.

A partir de los años 60, la situación de los Mbya en Caaguazú se vio afectada profundamente debido a la ocupación de su hábitat tradicional por diferentes proyectos de colonización que se enmarcaban dentro de la política de la modernización agraria del estado paraguayo. En esa misma época se inicia una masiva venta de tierras fiscales a latifundistas, empresas agropecuarias y forestales. Todo esto sin considerar que esas tierras estaban habitadas por pueblos indígenas.

Los nuevos habitantes y empresas, entre las que se encontraban las relacionadas a un grupo de Mennonitas canadienses, avanzaron sobre las tierras indígenas y les obligaron a migrar y refugiarse en tierras aún inexploradas, desalojándoles de su tierra ancestral. Esto trajo consigo la desintegración de las comunidades indígenas como unidades socio-económicas y políticas.

Los Mbya quedaron cada vez más marginados en pequeñas extensiones de tierra, sin bosques ni recursos naturales. Sus territorios fueron fragmentados y la mayoría de las comunidades indígenas tuvieron que relocalizarse en tierras deforestadas y suelos depredados o contaminados. En estas circunstancias, las estrategias tradicionales de subsistencia, como la caza, la pesca y la recolección de frutas silvestres y plantas medicinales, ya no fueron posibles.

A la expansión de la frontera agrícola de los años 60 y 70, y los proyectos de desarrollo de los 80, se sumaron en los años 90 las reivindicaciones territoriales de los campesinos, mediante invasiones de tierras, de las cuales las tierras de los Mbya no se salvaron. En muchas zonas, las tierras de los Mbya fueron invadidas, confinándolos a pequeños lotes no aptos para la agricultura mecanizada, por lo general en barrancos y rodeados de áreas de producción intensiva que ha terminado casi totalmente con la rica biodiversidad que caracterizó alguna vez la región y que dio la base sustentable del pueblo, tanto en sus aspectos físicos como simbólicos.

c) Situación respecto a la tenencia de la Tierra. (Condición de dominio y trámites administrativos)

En el año 2001, la comunidad de Ñembiará solicita a la ONG indigenista SAI (Servicios de Apoyo al Indígena) que inicie los tramites formales para la titulación de las tierras que ocupan. Según lo establece La ley 904/81 de comunidades Indígenas. Después de tres años de batalla legal, la comunidad Ñembiará fue desalojada de sus tierras el jueves 4 de noviembre de 2004.

Policías bajo órdenes de la fiscal de Caaguazú, Lourdes Garcete desalojaron violentamente a 30 familias indígenas que habitaban la comunidad. Los

policías quemaron todos los ranchos y con tractores pertenecientes a la empresa cooperativa Sociedad Civil Tres Palmas, destruyeron las casas y los cultivos de los indígenas quienes asustados corrieron a refugiarse en los montes y comunidades vecinas, otros fueron detenidos, las casas fueron quemadas, los animales, ropas y otras posesiones fueron destruidas o usurpadas.

Muchos de los habitantes que fueron al bosque, especialmente las mujeres con sus hijos, permanecieron allí, escondidas sin comida ni agua por casi cuatro días. El testimonio de Silvino Benítez, Cacique de la comunidad:

«...La policía puso a todos los hombres abajo en el piso y las mujeres se asustaron y corrieron con los niños hacia el monte y ellas mismas vieron cuando encendieron sus casas...Estaban allí con las criaturas, con una lluvia.... les guardaban con sus cuerpos debajo los árboles durante estos días sin comer...sin beber, sin ropa con esta lluvia impresionante...Tenían miedo de volver porque cuando intentaron volver escucharon disparos, tenían miedo de que mataran a sus hijos...Alguien tiene que comunicarle al gobierno lo que estamos sufriendo, si no es el único futuro que tenemos por delante es morirnos y desaparecer todos...»

Ante esta situación de peligro e indefensión, los indígenas representantes de la comunidad Ñembiará solicitaron formalmente a Oguasú, Institución Ecuménica de Promoción Social que ejerciera su defensa legal ya que no recibían la asistencia debida de parte de la ONG SAI que los atendía anteriormente. El 7 de Noviembre de 2004, Con el apoyo de la organización indígena Ñoguerói Pavei y Oguasú, que pusieron a disposición de los indígenas los servicios de una abogada, unos 300 indígenas de diferentes comunidades vinieron a apoyar a los Mbya de Ñembiará con lo cual ingresaron de nuevo a sus tierras.

El 16 de Diciembre de 2004, con una nueva orden Judicial de desalojo, la policía aparece de nuevo en la comunidad, esta vez en numero de 100 efectivos acompañados por la Fiscal de Caaguazú quien llevó la orden para la detención de 35 adultos de la comunidad. Como las mujeres y niños se negaron a separarse de los detenidos, el grupo entero, unas 80 personas, fue trasladado a la comisaría N° 2 de Caaguazú. Allí fueron privados de su libertad encerrados en un corral fuera del edificio por falta

de lugar. Cuando fueron liberados, luego de varios días, tuvieron que permanecer en la plaza de Caaguazú pues ya no podían volver a sus tierras. La abogada de Oguasu Wenceslao Britos y el Coordinador de Campo de Oguasu Andrés Ramírez, acompañaron a los indígenas en todo momento.

Gracias a gestiones de Oguasu, y de la Asociación indígena Ñoguerói Pavei, la prensa se interesó en el conflicto. A través de programas nacionales de radio y prensa escrita, las denuncias sobre este atropello a los derechos indígenas, fueron divulgadas ampliamente con posterioridad. Oguasu emite el siguiente comunicado:

Atropello a los derechos indígenas en Caaguazú

Ñembiará es una antigua comunidad Mbya Guaraní, con 500 hectáreas, en el distrito de Raúl A. Oviedo, Caaguazú. Esta comunidad se localiza en tierras que ya fueron reconocidas como ancestrales de los indígenas Mbya por el Gobierno paraguayo hace casi 100 años, conforme a la Ley firmada el 7.09.1909. Por esa ley el Gobierno del Paraguay reservó para los indígenas 7.500 hectáreas de tierras. Esta disposición nunca se respetó y los Mbya fueron perdiendo estas tierras hasta que en este caso pierden sus últimas 500 hectáreas.

El 4/11/2004, 30 familias indígenas de la comunidad Ñembiará fueron violentamente desalojadas de sus tierras ancestrales por autoridades judiciales y policiales, consecuencia de un juicio de desalojo promovido por la SOCIEDAD CIVIL TRES PALMAS. Sus casas y sus bienes fueron destruidos y quemados, al igual que sus cultivos. Tres días después del desalojo, los indígenas reingresaron nuevamente a sus tierras, instalándose precariamente bajo los árboles, tratando de reconstruir su comunidad, con el acompañamiento y solidaridad de las demás comunidades Mbya Guaraní que integran la Asociación Mbya Ñoguerói Pavei.

El 14/12/2004 fueron desalojados violentamente, nuevamente y algunos sufrieron agresiones durante la intervención encabezada por la fiscal Lourdes M. Garcete; 36 indígenas fueron arrestados. Otros miembros (adultos, ancianos, mujeres y niños) de la comunidad y de la Asociación Ñoguerói Pavei, les acompañaron y aproximadamente 80 personas fueron a parar en la Comisaría N° 2 de la ciudad de Caaguazú. Fueron liberados el día 15/12/2004 y quieren ser trasladados, contra su voluntad a la comunidad de Santa Teresita, sin el consentimiento de los indígenas

Los desalojos de su comunidad, arrestos y traslados que han sufrido los indígenas han sido realizados en contravención a lo establecido en la legislación nacional e internacional que amparan los derechos consuetudinarios de los indígenas (Constitución Nacional, en el capítulo V, Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas, Convenio 169 de la OIT ratificada por la Ley 234/93) que garantizan, entre otros:

El derecho de propiedad y de posesión de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas

La protección de sus derechos de propiedad y posesión

La prohibición del traslado y desalojo de los grupos étnicos más aún cuando no se cuenta con el consentimiento de los afectados.

Solicitamos a las autoridades nacionales el cumplimiento de las leyes que garantizan el derecho a la propiedad y de posesión de su hábitat tradicional y el trato justo y humanitario a los indígenas, que no pueden ser considerados invasores de sus propias tierras.

OGUASU – Institución Ecuménica de Promoción Social

El 21 de diciembre de 2004 por orden del Juez en lo Penal de Garantías Benito Guerrero de la ciudad Caaguazú los indígenas resuelven volver a sus tierras, son interceptados por la policía de Casilla 2 (a pocos kilómetros de Raúl Arsenio Oviedo). Un nuevo fiscal de apellido Baranda ordena a los indígenas volver a Campo 9. El 22 de diciembre, el Juez Benito Guerrero insiste que los indígenas deben volver a su comunidad pero se niega a dar una orden por escrito, el fiscal Baranda dice que sin orden escrita, impedirá el regreso de los indígenas a su comunidad.

La mañana del 23 de diciembre los indígenas, acompañados de la abogada de Oguasú, intentan por tercera vez volver a sus tierras y son interceptados nuevamente por el fiscal mencionado, quien les impide el tránsito y los obliga a regresar a Caaguazú.

Los indígenas permanecen al costado de la ruta en la ciudad de Caaguazú hasta el 4 de Enero de 2005, día en que se firma un acuerdo por escribanía entre la Sociedad Civil Tres Palmas, La Asociación Indígena Ñoguerói

Pavei, Oguasú y el INDI, donde los representantes de la empresa se comprometen a ceder en venta una parte de sus tierras al INDI a ser destinadas para asentamiento de los Indígenas. Este arreglo está ahora pendiente del pago de las tierras por parte del INDI.

d) Principales reclamos y/o solicitudes formuladas al Estado y respuestas a los mismos

Desde el año 2001 los líderes de la comunidad Ñembiará en su carácter de representantes legales de la misma, a través de distintos abogados, han solicitado al Estado paraguayo la titulación definitiva sus tierras tradicionales.

La compra de estas tierras esta ahora en manos del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) que es el organismo del estado paraguayo encargado de la legalización y adquisición de tierras para las comunidades indígenas. Hasta el momento de la elaboración del presente informe, estas tierras aun no han sido adquiridas pues el INDI alega no contar con los fondos necesarios.

e) Situación Laboral, alimentaria y de la vivienda

La comunidad contaba con una escuela reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura, que fue destruida en el desalojo. No cuenta con un Servicio de Salud permanente ni con agua potable, sus fuentes de agua son fundamentalmente tajamares y nacientes naturales que están muy contaminadas por los agrotóxicos que utilizan las grandes plantaciones de soja que rodean a la comunidad.

En cuanto al estado de salud, según estudios realizados por *Oguasú*, Organización Ecuménica que trabaja con los indígenas desde 1995, más de la mitad (52%) de los niños menores de 5 años muestran estados de desnutrición moderada a severa. En la distribución de altura según la edad, se encontró una mayor proporción de niños con baja talla, 44.12% lo que estaría indicando que la desnutrición es crónica e incide en el crecimiento de los menores. En lo relativo a la educación formal, el promedio de años de estudio de los habitantes es de 0,4 años.

Los Guaraní son fundamentalmente horticultores, cazadores y recolectores, su medio de subsistencia principal es la tierra, entendida esta no solo en su dimensión física sino también simbólica. El trabajo, la vivienda y la alimentación para los indígenas Guaraní están íntimamente ligados a la posesión de la tierra. Tierra que debe contar con tres elementos indispensables, el monte alto que permita la abundante caza y recolección de frutos silvestres, la tierra apta para el cultivo del maíz y la mandioca y en cuya cercanía se levanta también la vivienda y los ríos y arroyos que permita la pesca, una de las fuentes principales de proteínas. Cuando estas condiciones ya no pueden ser reproducidas la comunidad Guaraní pierde su base principal. Es por ello que la supervivencia de una comunidad indígena está íntimamente ligada a la tenencia de tierras en cantidad y calidad adecuadas para la reproducción de la sociedad.

En el caso de la comunidad de Ñembiará puede decirse que la base de su subsistencia está en peligro por la inseguridad en cuanto a la tenencia de tierra, la contaminación de sus fuentes de agua por los agrotóxicos provenientes de las grandes plantaciones de soja que rodean la comunidad y por la pérdida de los bosques, fuentes tradicionales de subsistencia.

f) Identificación de Violaciones

La población indígena, afectada por una serie persistente de problemas, constituye el segmento más empobrecido entre los más pobres del Paraguay. Son varios los derechos indígenas que no son garantizados por el Estado paraguayo:

1. El derecho a la salud. No cuentan con una asistencia adecuada en salud, solo el 26^o de las comunidades cuenta con un puesto o centro de salud. Esto determina una serie de problemas de salud, entre otros una alta mortalidad infantil que alcanza al 93,9 por mil.
2. El derecho a la educación. No se cuenta con un efectivo y real programa de educación formal indígena, el analfabetismo llega a un 94,1% de la población de más de 15 años, existen 331 escuelas y 314 maestros sobre un total de 496 comunidades¹⁹

3. El derecho a la vivienda. El 93% de las viviendas no cuentan con disposición sanitaria ni agua potable.

4. El derecho a sus territorios. Solo un poco más de la mitad de todas las comunidades indígenas en Paraguay cuentan con tierra propia. De las 412 comunidades, a quienes se aplicó el cuestionario comunitario durante el Censo Indígena 2002, solamente 223 comunidades tienen tierras aseguradas. , 90 tienen tierras y Personería Jurídica pero no título de propiedad y 95 no tienen tierra ni Personería Jurídica. Considerando que la tierra/ territorio es la base para el etnodesarrollo de los pueblos indígenas, se puede afirmar que la condición básica para la sobrevivencia de casi la mitad de las comunidades indígenas del Paraguay no está garantizada.

5. El derecho a un medio ambiente saludable. En directa relación con la inseguridad jurídica y los conflictos de tierras, el hábitat ocupado por muchas comunidades en los últimos años ha sufrido problemas de deforestación ²⁰ y consecuentemente deterioro ambiental, no pudiendo en muchos casos proporcionar a las comunidades una parte importante de su sustento. Se han dado además casos de ocupaciones de tierras de comunidades indígenas por parte de campesinos sin tierra, quienes han extraído madera y deforestado los bosques.

6. El derecho a residir en sus territorios tradicionales. En relación directa con los problemas mencionados se observa la migración de familias indígenas a las ciudades, quienes se instalan en zonas marginales y se dedican a mendigar, incursionando en adicciones especialmente en el caso de los niños y jóvenes.

Estos problemas reflejan la ausencia de una política indigenista estatal que contemple de modo prioritario la satisfacción de los derechos de las poblaciones indígenas: restitución de territorios, salud, educación, respeto cultural, participación, y vigencia de sus derechos como población culturalmente diferenciada.

La falta de tierra o la inseguridad de la tenencia traen aparejadas graves consecuencias, que ponen en peligro la sobrevivencia física y cultural de

²⁰ El Servicio Nacional Forestal estableció una multa de un millón de guaraníes (180 dólares) a la firma Tres Palmas por "infracción ambiental de devastación, sin autorización de más de 320 hectáreas en la finca 278 del distrito Raul Arsenio Oviedo. Sin embargo, la recaudación en concepto de extracción y venta de madera habría generado más de 15 mil millones de guaraníes (unos 2.700.000 dólares) según datos de la Contraloría General de la República, que actuó en base a la denuncia de la comunidad indígena Nembiará. (Fuente: Abc Color 3-08-06 Pag. 21).

los pueblos indígenas, hasta incluso el peligro, en el caso de los Mbya, de su extinción. Con la desaparición de sus fuentes tradicionales de subsistencia, muchos indígenas no han tenido otra alternativa que convertirse en asalariados rurales, lo que les lleva a un rápido proceso de aculturación.

Otra de las consecuencias graves es la migración masiva de los Mbya a los centros urbanos, Asunción y Ciudad del Este, que aumentó considerablemente a partir del año 2000. En estas ciudades, estos nativos se dedican a la mendicidad, la recolección de basura en los vertederos, viviendo en la intemperie sin ninguna protección, cuidado de la salud ni suficiente alimentación. En la prensa nacional se denunciaron varios casos de agresión física y la prostitución de niñas Mbya. Asimismo, la adicción de niños y jóvenes a diversos tipos de drogas.

g) Obligaciones del Estado

Históricamente el Estado paraguayo otorgó tierras a Iglesias o Instituciones privadas para que se encargaran de «civilizar» a los indígenas. Con la promulgación de la Ley del 7 de setiembre de 1909 que autoriza al Poder Ejecutivo a *«tomar medidas conducentes a la Conversión de Indios al Cristianismo y a la Civilización»*, el Estado Paraguayo encargó a las Misiones religiosas y otras entidades privadas, la tarea de asentar a las comunidades indígenas en un terreno determinado, cedido por el propio Estado. En el artículo 20 de dicha Ley se establece que el Poder Ejecutivo podrá disponer de tierras fiscales que no excedan las 7.500 hectáreas, y conceder en propiedad a la persona o sociedad que emprenda las «reducciones» hasta la cuarta parte de tierras a ellas destinadas. En la mayoría de los casos, estas tierras fueron entregadas a Misiones Religiosas, como el caso de la Misión Anglicana y los Oblatos, Salesianos y Nuevas Tribus en el Chaco y el Verbo Divino y la Misión Alemana, en la Región Oriental. A la Misión del Verbo Divino le fueron otorgadas 7.000 hectáreas de tierra justo en la zona donde esta localizada la comunidad de Ñembiará.

El reconocimiento del Estado paraguayo hacia los indígenas se manifiesta concretamente recién en la década de 1980, con la sanción de la Ley 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”. Esta ley establece

una serie de garantías en materia de tenencia de la tierra, particular, el artículo 1° garantiza la tierra a las comunidades indígenas, el artículo 14 especifica que el asentamiento debe ser sobre el territorio tradicionalmente ocupado por los indígenas, el artículo 20 especifica que el título de la tierra será comunal y el 18 estipula un mínimo de 20 hectáreas por familia para la Región Oriental y un mínimo de 100 hectáreas por familia para la región Occidental.²¹

Con el advenimiento del proceso democrático en 1989, y la sanción de la Constitución de la República del Paraguay de 1992, se establecieron nuevas garantías para los pueblos indígenas en materia de tenencia de tierras. Los artículos 63 y 64 reconocen y garantizan el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica en sus respectivos hábitats; y reconocen el derecho a la propiedad de la tierra en extensión y calidad suficiente para la conservación y desarrollo de sus estilos de vida. Establecen además que el Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no arrendadas, asimismo estarán exentas de tributo, y prohibiéndose la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

Luego de más de 20 años de promulgada la Ley 904/81 Estatuto de las comunidades indígenas y más de una década de promulgada la Constitución de 1992, todavía numerosas comunidades indígenas padecen problemas similares a los de Ñembiará. El derecho a la tierra sigue siendo un sueño imposible de cumplir para una gran parte de los indígenas del Paraguay.

Existen numerosos reclamos de tierras, varios de ellos con más de 10 o 20 años de antigüedad, sin solución. En otros casos, aunque las tierras fueron expropiadas por el Estado a favor de los indígenas, las mismas no han sido transferidas a causa de desacuerdos en las tasaciones y límites, lo que las vuelve vulnerables a apropiaciones e invasiones de parte de diferentes actores de la sociedad nacional.

Aunque los mecanismos están claros, muchos factores inciden en que la titulación definitiva de tierras a nombre de las comunidades indígenas se vuelva una tarea difícil:

²¹ Estas cifras son consideradas hoy en día como inadecuadas por la mayoría de los expertos nacionales e internacionales en asuntos indígenas pues no posibilitan el mantenimiento de su identidad cultural y sus formas particulares de vida y subsistencia. De todas maneras muy pocas comunidades han logrado la tenencia ni tan siquiera de este mínimo legal de tierras por familia.

1) La ineficiencia y corrupción de varias administraciones del INDI y la ya crónica falta de fondos para compra de tierras.

2) El hecho que en el proceso de titulación intervienen varios otros organismos del Estado como el ex Instituto de Bienestar Rural, actualmente denominado Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), la Oficina de Catastro, el Ministerio de Hacienda (para la Exoneración de Impuestos), la Escribanía Mayor de gobierno, la Contraloría, la Dirección de Registro Públicos y finalmente el Poder Legislativo. Todos estos organismos se caracterizan por su lentitud y pesada burocracia.

3) El desinterés de los respectivos gobiernos de turno de asumir plenamente la responsabilidad de otorgar tierras a favor de los pueblos indígenas y de cumplir de esta manera los derechos colectivos garantizados por la Constitución Nacional del año 1992.

El proceso de la recuperación y titulación de tierras está inmerso en una arena política integrada por intereses diferentes y, a veces, opuestos. El papel del Estado debe consistir en mediar entre los diferentes actores y garantizar el derecho de los pueblos indígenas al aseguramiento de sus territorios ancestrales.

En cuanto a la situación de la salud de los pueblos indígenas, resalta la ausencia de una real y efectiva Política de Salud para los PI, asociada a un desinterés general de la sociedad nacional y del sistema sanitario público por estos pueblos negando de este modo las raíces culturales indígenas del moderno Estado paraguayo; Asociando además una gran brecha cultural, política y económica entre aquella y los PI; su situación de marginación social, desempleo acentuado, altos niveles de analfabetismo y deserción escolar, disturbios sociales como alcoholismo, prostitución y violencia, dan un panorama de su verdadero estado social y de la salud que actualmente poseen y que debe cambiarse con cierta urgencia y planificación.

Es necesario implementar políticas públicas específicas para los pueblos indígenas a corto, mediano y largo plazo, con vistas a evitar o por lo menos

mitigar la situación de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental de las comunidades reflejada en:

1. La falta de acceso de un gran número de pueblos indígenas a la tierra y el deterioro de sus recursos naturales;
2. La concomitante alteración en la práctica de subsistencia de los indígenas;
3. La debilidad de las organizaciones indígenas que favorece la poca visibilidad de la problemática indígena en los programas y acciones gubernamentales y
4. la falta de un sistema de Salud para los Pueblos Indígenas con Planes, Programas y Proyectos cuyo fundamento resida en el respeto a su cultura, la necesidad de un enfoque integral de la salud, la articulación con la Medicina Tradicional y la participación sistemática de estos pueblos en su planificación, ejecución, evaluación, administración y financiamiento del mismo.

h) Referencias

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo. Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002. Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados Finales. Asunción. 2003.

Rehnfeldt, Marlin.

«Las tinieblas envuelven la tierra. La construcción de la hidroeléctrica Yacyretá y la relocalización de los indígenas Mbya Guaraní del Mbaepú». Hidroeléctricas y Pueblos Indígenas. Silvio Coelho dos Santos, Aneliese Nacke, Organizadores. Letras Contemporáneas Florianópolis S/C. 2003

Shaden, Egon.

Aspectos fundamentais da cultura Guaraní. Sao Paulo. 1974.

8.5 CASO PUERTO CASADO

Relatoría: Digno Brítez Pérez

Abogado del Comité de Iglesias

a) Descripción de la comunidad. (Ubicación, Cantidad de Familias, Dirigentes y Organizaciones)

Descripción de la comunidad

El problema de tierra es la causa del problema social que sobrellevan los pobladores de Puerto Casado, población que abarca parte del territorio de nuestro país hasta hoy día prácticamente olvidado por el Estado como otros pueblos ribereños.

En este sentido más de 800 mil hectáreas es actualmente la superficie de la propiedad inmobiliaria rural de la empresa Casado que, por más de cien años tuvo hegemonía en esa zona con la elaboración del tanino y la sistemática destrucción de miles de hectáreas de quebracho colorado del bosque chaqueño.

En Puerto Casado el 43,6% de la población tiene serias limitaciones para acceder a la educación. El 73,4% de los habitantes viven en deficientes viviendas. Y el 84% de la población se encuentra imposibilitada en acceder a una infraestructura sanitaria básica.

Atendiendo estos índices de necesidades básicas insatisfechas constatadas en el mes de octubre del año 1997 sumado al repentino cierre de la fábrica, pese a las grandes promesas de los dueños de seguir con otros tipos de proyectos como la siembra del arroz orgánico, cría de langostas de agua de río, harinera, fábrica láctea antes de dismantelar y vender las grandes maquinarias, la población casadeña se vio frente a una situación de total abandono y sin ninguna alternativa de trabajo para la alimentación familiar.

Ubicación

Puerto Casado fue fundado a orillas del río Paraguay y está ubicado en el Departamento de Alto Paraguay, Chaco Paraguayo, distante de la capital

del país, Asunción, por vía terrestre unos 700 Km. a través de la Ruta Transchaco (Ruta N° 9) y por vía fluvial unos 500 Kilómetros por el Río Paraguay. Originariamente la empresa Casado fue propietaria de más de 5 millones de hectáreas en el Chaco.

Caracterización General de la Región del Chaco

El Chaco Central es la región donde se encuentra ubicado Puerto Casado “es la región fisiográfica ubicada en el sector occidental del Paraguay, con una extensión hacia el oeste al territorio de Bolivia y continuando hacia el sur al norte de Argentina. Se caracteriza por su vegetación aún prácticamente virgen en grandes extensiones, variando en grandes áreas de pastizales a extensos bosques homogéneos con abundante y denso estrato arbustivo y arbóreo bajo.

Como en todo el gran chaco continental, el clima es variable de subhúmedo a semiárido como resultado de la división en grandes unidades fisiográficas: Chaco seco, Chaco húmedo y planicie de inundación del río Pilcomayo. La lluvia media anual también varía entre 600 mm, en la frontera Bolivia - Paraguay, a 1300 mm alrededor del río Paraguay en el este. Temperatura promedio anual de 25°C, máxima de 45°C y mínima de menos de 0° C. predominando vientos fuertes del sector norte y sur, una humedad relativa entre 20% y 65%. La gran evaporización potencial de 1300-0500 mm/año, es debida a las altas temperaturas y a las precipitaciones estacionales mínimas, lo cual ocasiona un constante déficit de humedad en el suelo, constituyendo un factor limitante fundamental para el desarrollo agrícola ganadero.

El suelo es mayormente plano, aunque en algunos sectores es ondulado. En forma muy casual existen algunos cerros de poca intensidad y altura. Riegan la llanura del Chaco Boreal Central dos grandes ríos el Parapetí y el Pilcomayo que nacen en las estribaciones de la Cordillera de los Andes con el deshielo permanente desde sus altos picos cruzando el subandino para al final verter sus claras aguas en la región de uno de las más extensas regiones, la llanura chaqueña constituyendo el agua subterránea el casi único recurso disponible²².”

²² Ver Anexo, Estudio Proyecto IBR

La existencia de grandes latifundios ha sido detectada en la región siendo uno de los más extensos el constituido por las tierras del grupo Casado aún con el desprendimiento de aproximadamente 400 mil hectáreas transferidas a la Secta Moon que sin mucha variación también encuadra, a la par de la matriz, como un latifundio improductivo; con apenas el 2% de intensidad productiva hasta este momento ocupando la mano de obra de la población de 70 a 90 personas con laboreo de limpieza de la antigua instalación industrial de Casado, con el cargado de dos o tres antiguas estancias de la ex Casado, alambrado con desmonte de quebracho joven para postes, una reforestación raleada de 600 hectáreas y supuestamente 12 mil cabezas de ganado recientemente cargadas tal como se menciona y que de los estudios apenas orilla el porcentaje precedentemente mencionado muy distante de los 30 % exigidos por el Estatuto agrario (Ley 1863/02) de producción exigida en la superficie de un inmueble para no constituir latifundio improductivo.

Familias en situación de vulnerabilidad

El Chaco paraguayo posee una superficie de 246.945 km² lo que representa el 61% de la superficie del país, albergando sólo el 2,5% de la población total.

El Departamento de Alto Paraguay ocupa el 35% del Chaco paraguayo con una extensión de 86.000 km²., según un último censo de población nacional (Año 2002) tiene 12.727 habitantes de los cuales 6.620 son pobladores del Distrito de Puerto Casado, representando el 52% de la población total del Departamento, existen 950 familias afincadas en el lugar y unas 700 con urgente necesidad de beneficiarse con la expropiación de la tierra de los Moon.

Dirigentes y Organizaciones

Los casadeños informados de la venta de la tierra, se constituyeron en una Asamblea Popular Permanente a fin de defender sus derechos. Esta Asamblea es la instancia de representación genuina de todos los casadeños. Desde su creación está impulsando todas las gestiones relativas a la búsqueda de una solución definitiva al conflicto social suscitado y estuvo

integrada por la Municipalidad, siendo el Intendente el referente principal de la Asamblea Comisión Pro-Tierra de Puerto Casado, Comisión de Pequeños Ganaderos, Comisión de Apicultores, Comisión de Pescadores, Ex Sindicato de Trabajadores, Sindicato de Educadores del Alto Paraguay, Grupo Juvenil “Vigilia Permanente,” Comunidad Indígena Maskoy, Coordinadora “Pro Asentamiento para el Desarrollo”, Organización de Mujeres, Asociación de Estibadores, Asociación de Artesanos, Consorcio de Aserraderos, Consorcio de Toqueros, Asociación de Comerciantes, Asociación de Panaderos, Asociación de Artistas, Asociación de Jubilados, Unión de Excombatientes de la Guerra del Chaco, Liga Deportiva Casadeña, Coordinadora de “Lucha por la Vivienda” y Junta Municipal de Puerto Casado, Apoyada por La Gobernación de Alto Paraguay y la Junta Departamental.

Los pronunciamientos de la Conferencia Episcopal Paraguaya señalaban que “los habitantes de Puerto Casado están en su pleno derecho de ser respetados en sus reclamos que son justos”, los comunicados de apoyo y solidaridad de los intendentes municipales de casi todas las ciudades del Chaco paraguayo, los pronunciamientos y visitas en “caravanas” a los pobladores de Puerto Casado realizados por organizaciones sindicales y campesinas, sumados con las Ongs., grupos juveniles y organizaciones religiosas, la denuncia de la *Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos* realizada ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el pronunciamiento y carta de los sacerdotes, agentes pastorales y el Obispo de la Diócesis de Concepción, dirigida al Presidente de la República y a los Presidentes de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, la Gira teatral en apoyo a los Casadeños del Grupo de Teatro “Hacha y Quebracho” de Santiago del Estero Argentina, numerosas cartas de apoyo al pedido de expropiación dirigidas, al Presidente de la República y al Presidente de Congreso Nacional, por personas particulares y organizaciones solidarias de Derechos Humanos, y ambientalistas tanto del país y del exterior, varios comunicados y publicaciones en la prensa internacional, tales como en Barcelona, realizadas por VSF; en Brasil y Argentina, realizadas por organizaciones solidarias.

b) Antecedentes del Asentamiento

La producción de tanino dejó de ser rentable para la empresa ante la escasez de materia prima dado que nunca se planteó la reforestación del quebracho como tampoco hubo exigencia por parte del gobierno resintiéndose la producción, porque la demanda del producto disminuyó considerablemente en los últimos años siendo sustituido por otro similar derivado del petróleo con precios muchos más ventajosos.

En 1996 se produce el cierre definitivo de la empresa taninera, dejando a miles de personas desempleadas, generándose un serio problema social en la población que se debatía en la incertidumbre por el desempleo masivo.

Teniendo en cuenta el largo período de hegemonía de la empresa, durante más de cien años de funcionamiento, la clausura significó un fuerte impacto negativo en los pobladores, muchos de ellos buscaron alternativas en otros lugares del país sin desarraigarse definitivamente, especialmente en la capital, los pocos que contaban con una formación profesional consiguieron empleos pero, la mayoría de los hacheros, obrajeros y jornaleros fueron a vivir en los barrios marginales de la capital, otras ciudades del interior, formando parte del grueso ejército de los desocupados.

En Puerto Casado quedaron a vivir unos 7.000 habitantes, aproximadamente, constituyendo más de 900 familias. De estos 7.000 habitantes, 2.000 son indígenas Maskoy.

En la República del Paraguay, la empresa Carlos Casado es propietaria actualmente de más de 800 mil hectáreas de tierras rurales y por más de cien años tuvo la hegemonía y dominio de la zona con la elaboración del tanino y la sistemática e impune destrucción de miles de hectáreas de quebracho colorado del bosque en la zona del Chaco o región occidental.²³

Este dominio pasó de hecho a derecho con la transferencia de 400 mil hectáreas a la Secta Moon cuya empresa Victoria S.A. y/o Atenil S.A, quedó como nueva propietaria del puerto (el pueblo incluido), a fines del

²³ La Constitución de la República del Paraguay considera expropiable el latifundio improductivo lo que se ratifica en el Estatuto Agrario vigente.

año 2000, empresa contra la cual los pobladores han solicitado la expropiación de más de 158 mil hectáreas y que, finalmente, tras un pacto político parlamentario de carácter multipartidario con el gobierno, quedó en 52 mil hectáreas.

En Puerto Casado el 43,6% de la población tiene serias limitaciones para acceder a la educación. El 73,4% de los habitantes viven en deficientes viviendas. Y el 84% de la población se encuentra imposibilitada en acceder a una infraestructura sanitaria básica,²⁴ con lo que se incumplen varios artículos de la Constitución Nacional que establece un Estado Social de Derecho y principios de Derechos Económicos y Sociales.

La presencia del Estado no fue tangible durante todo el siglo pasado en esa zona hasta que el Instituto de Bienestar Rural (IBR) calificó las tierras de la empresa Carlos Casado como latifundio improductivo en el Expediente N° 2644/96 sobre la base de la elaboración de un proyecto de desarrollo que el gobierno efectuó con motivo del cierre de la fábrica de tanino en el año 1996 pero que no se llevó a cabo.²⁵

El proyecto del gobierno en ese momento fue racionalizar el uso de esas tierras improductivas y convertirlas en una zona de desarrollo mediante la integración del Alto Paraguay al Chaco Central a través de un corredor vial y el asentamiento de unidades productivas que proyectarían la presencia de esa zona al escenario de los programas de conexión bioceánica, beneficiándose y potenciando otros programas de interconexión fluvial y vial previsto para el futuro.

La no ejecución de este proyecto sumió en la desesperación a la población que pendía su existencia de un hilo de esperanza en que la empresa entregara como signo de gratitud por el tiempo de trabajo desarrollado en el lugar, al menos una fracción grande de tierra para la producción de alimentos y el sitio de casa donde vive cada poblador.

Pero, eso no ocurrió. El representante de Casado apareció, imprevistamente, un día del mes de octubre del año 2000 y habiendo reunido a la población anunció que Puerto Casado con todo lo plantado, clavado, edificado y, por supuesto, con la población dentro, fue vendida a una empresa ligada a la llamada “Secta Moon”.

²⁴ Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. Principales resultados del Censo 2002 Vivienda y Población.

²⁵ Gabinete Técnico, Anexo II, Exp. N° 2644/96 – Mayo 1997 – As. IBR.

Tras la infausta noticia la población reaccionó contra los visitantes. La “Secta Moon”, nueva dueña de la gran fracción de tierra comprada a la empresa, comenzó a afianzarse en el lugar controlando totalmente a la población casadeña.

La secta, desde las oficinas que pertenecieran a la empresa Casado, comenzó a diseñar su dominio sobre el viejo plano de la población dividiendo los barrios con sus casas, calles y de los barrios que se quedaría como propietaria, partiendo en dos prácticamente al pueblo, quedándose con la mejor parte sin respetar derecho de nadie.

Y no quedó allí. Hizo algo mucho más grave, en complicidad con algunos hombres públicos del lugar, y aprovechándose de la necesidad, dividió a la gente. Dio trabajo a unas cuantas decenas de personas por un mes con un sueldo mísero incumpliendo expresas normas del Código del Trabajo, el Seguro Social y otros derechos del trabajador para evitar pagar la indemnización por antigüedad según la ley.

c) Situación respecto a la Tenencia de la tierra (Condición de Dominio y Trámites Administrativos)

Condiciones de dominio

El Estado estuvo ausente durante todo el siglo pasado en la zona hasta que el Instituto de Bienestar Rural (IBR) desde el punto técnico, productivo y socio-económico en los años 1996 y 1997, con las comprobaciones y evidencias verificables de la propiedad de la empresa Carlos Casado calificó como latifundio improductivo en el Expediente N° 2644/96 tras un estudio de un proyecto de desarrollo que el gobierno llevó a cabo con motivo del cierre de la fábrica de tanino en el año 1996 pero que llevó a cabo. (Gabinete Técnico, Anexo II, Exp. N° 2644/96 – Mayo 1997 – As.)

El proyecto del gobierno en ese momento fue racionalizar el uso de esas tierras improductivas y convertirlas en una zona de desarrollo mediante la integración del Alto Paraguay al Chaco Central a través de un corredor vial y el asentamiento de unidades productivas que proyectarían la

presencia de esa zona al escenario de los programas de conexión bioceánica, beneficiándose y potenciando otros programas de interconexión fluvial y vial previsto para el futuro.

La inexecución de este proyecto sumió en la desesperación a la población que pendía su existencia de un hilo de esperanza en que la empresa entregara como signo de gratitud por el tiempo de trabajo desarrollado en el lugar, al menos una fracción grande de tierra para la producción de alimentos y el sitio de casa donde vive cada poblador.

Características de Puerto Casado y de la empresa taninera

La zona mencionada se encuentra aislada y lejana de otros centros de poder, de producción y comercialización del país, comunicándose únicamente por vía fluvial o aérea.

El tipo de industria ha propiciado la conformación de una comunidad urbana industrial asentada en el entorno rural. La explotación de la mano de obra de trabajadores, tanto indígenas como no indígenas en condiciones de semi esclavitud o esclavitud durante mucho tiempo.

La marginación y miseria económica con carencia de salud, educación, vivienda y falta total de infraestructuras en los obrajes, carrerías y estancias.

El sistema de producción de Casado, ha sido del tipo explotador extractivo, propiciando la depredación del bosque y expoliación de los recursos naturales hoy sin proyecto en manos de la secta Moon.

Trámites administrativos

Un poco antes de la inminente clausura de la fábrica, con la finalización de la explotación taninera y la liquidación de los obreros, como la virtual quiebra de la empresa, los pobladores iniciaron en el año 1996, un proceso de reivindicación de las tierras donde viven, reclamando el derecho de la tierra por haber permanecido asentados con sus familias en el lugar por muchos años y, fundados en estos legítimos derechos adquiridos, solicitaron en adjudicación a través de Instituto de Bienestar Rural todo

el casco urbano más 50.000 has. de tierras rurales, ubicadas en los límites del pueblo, a fin de ser destinadas a emprendimientos productivos para la alimentación y el desarrollo de la comunidad.

El 29 de octubre la firma Atenil S. A. responde oficialmente a los requerimientos de la Asamblea Popular. Algunas de las respuestas que denotaron claramente el carácter autoritario y feudalista de la secta fueron: *“Toda el área de la fábrica sigue bajo total y absoluta propiedad de la empresa Atenil S.A.”*; *“se firmará un contrato de alquiler por el término de un año a partir del primero de noviembre de 2000, fijándose un alquiler simbólico de G. 1 mensual”*; *“El cementerio: se traspasará a la comunidad en donación”*; *“Las personas que actualmente viven en las viviendas de la empresa, pueden continuar ocupando por el término de un año a partir del primero de noviembre de 2000”*. *“Mientras tanto, entre los proyectos de la empresa se elaborará un plan de viviendas para todas aquellas personas que habitan en las mencionadas casas”*; *“todas las oficinas del gobierno y edificios públicos serán mantenidas en el lugar que actualmente están ocupando por el termino de un año a partir de la fecha, plazo durante el cual, de común acuerdo se logrará una ubicación definitiva”*; *“la empresa compra tierras para desarrollar sus proyectos productivos y crear fuentes de trabajo. No realiza negocios inmobiliarios...”*; *“la ex casa del Mariscal José Félix Estigarribia se entrega en donación a la comunidad”*.

Los protagonistas principales del nuevo episodio de esta historia son: Sun Myung Moon (reverendo Moon) jefe de la Secta Moon o de la llamada Iglesia de la Reunificación Familiar; Luis Cavanagh, presidente de la empresa Carlos Casado S.A.; Luis Chileli, gerente de la misma; Koo Bae Park, presidente de Atenil S.A., empresa de la Secta Moon que se instaló en Casado.

Negociaciones frustradas

El 6 de noviembre, la Asamblea Popular resuelve ratificarse por escrito en sus reivindicaciones: la transferencia del casco urbano a los pobladores, más 50.000 hectáreas de tierra para emprendimientos comunitarios, este planteamiento fue considerado “innegociable como patrimonio de interés comunitario”. El 7 de noviembre la empresa Atenil S.A. remite una nota al Vice Ministro del Interior, Mario Agustín

Sapriza, en la que manifiesta en su primer punto lo siguiente: *“Nuestra empresa, como es de conocimiento público ha adquirido de la firma Casado S.A. un inmueble y otros activos dentro del marco legal del Paraguay, respetando puntiliosamente todas las disposiciones que regulan la materia, con el pago de todas las obligaciones fiscales, con el objetivo de la realización de un gran proyecto de desarrollo de carácter agropecuario e industrial, que evidentemente traerá un mayor bienestar a los pobladores del lugar y progreso a una lejana región del país. Por estas razones, no reconocemos la existencia de conflictos alguno, sí de inquietudes que estamos dispuestos a analizar”*. Con ironía, en la misma nota, la Atenil S.A. expresa al vice Ministro que *“no está en nuestro ánimo aceptar condicionamientos, pues, consideramos que las conversaciones entre amigos no deberían tener condiciones previas...”*

La Empresa Atenil S.A, hasta la fecha, no ha presentado a las instancias administrativas correspondientes del Estado Paraguayo, ningún proyecto o programa productivo industrial o comercial. Todos sus planteamientos han sido de modo enunciativo presentando a lo sumo un listado de posibles actividades a ser desarrolladas en la zona. Requisito fundamental para la garantía de la propiedad señalada en la Constitución.

La mesa de diálogo, no prosperó, por tanto no se llegó hasta ahora a ningún acuerdo. La Secta Moon se niega categóricamente al reclamo, con la salvedad de haber ofrecido en “donación” el cementerio comunitario, el colegio, la escuela, un monumento y un edificio histórico, relativo a la guerra del Chaco, a cambio que los pobladores abandonen en el plazo máximo de 1 año el resto de los edificios y la viviendas habitadas se entiende por los antiguos moradores. En caso contrario, transcurrido el plazo serían desalojados.

Esta propuesta indignó una vez mas a los representantes de la comunidad: la cínica oferta de “donación” de aquello que es propio de la comunidad donde ni siquiera la Empresa Carlos Casado S.A. intervino nunca: *“el cementerio lo construimos nosotros y los muertos son nuestros, los monumentos históricos son de patrimonio nacional, y ahora viene esta gente extraña, extranjera, que sin conocer ni respetar nuestra historia y cultura pretende disponer de todo lo nuestro”* expresaron los pobladores.

Coordinadora de Solidaridad con el pueblo casadeño para apoyar trámites de la comunidad.

A partir de la información que trascendió a toda la prensa nacional referente a lo ocurrido con la población y las tierras que reclaman los casadeños, se ha constituido en Asunción, la “Coordinadora de Solidaridad con el pueblo casadeño”, que trabajó en estrecha colaboración y coordinación con la Asamblea Popular Permanente de Puerto Casado.

Sus Objetivos eran, apoyar a la Asamblea Popular Permanente en todas las gestiones y tramitaciones de expropiación de las 158.000 has. de tierras incluyendo el casco urbano de Puerto Casado, a favor de los pobladores, hasta su solución definitiva, en ese sentido, los abogados del Area Rural del Comité de Iglesias llegaron hasta la población casadeña ya a fines de octubre del 2000 y con la coordinación del Area se elaboró el complejo Proyecto de Ley de Expropiación para el Senado con los planos de la superficie a ser expropiada, planillas de ingenieros civiles que posteriormente utilizaran los parlamentarios en el nuevo gobierno para reactivar en el año 2005 y que sirviera de base para el disminuido pedido de 52 mil hectáreas y, a apoyar a la comunidad a través de sus organizaciones a fin de consolidar su establecimiento definitivo en el lugar, acompañar y asesorar en la formulación y desarrollo de proyectos productivos sustentables.

La Coordinadora de Solidaridad está integrada entre otras, por la Asociación de ONGs del Paraguay - POJOAJU, que a su vez aglutina a más de 80 OGNs con otras redes por áreas temáticas como la Red Rural, la Ambiental e importantes ONGs como el CIPAE, Base IS, Tierraviva, Conferpar (Confederación de Religiosos del Paraguay), Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI), Pastgoral Social, la CNT (Central Nacional de Trabajadores) entre otras 20 organizaciones más.

Expropiación

Concretando esta reivindicación, el 12 de noviembre del 2000, los pobladores representados por el Intendente Municipal juntamente con los dirigentes sociales de la comunidad, cursan ante el Congreso Paraguayo la petición de expropiación de 158.000 hectáreas del terreno en conflicto, incluyendo el casco urbano histórico.

El territorio reivindicado, sujeto de expropiación, corresponde al casco urbano habitado por los antiguos pobladores, quienes se encontraban en peligro de ser desalojados por la secta Moon, y a una fracción de terreno, imprescindible, para asentamientos rurales, agrícolas, ganaderos y forestales a fin de satisfacer las necesidades mínimas y garantizar la implementación de medidas urgentes para la superación de la difícil situación que están pasando.

Mediante una medida judicial de no innovar en el terreno, se evitó el desalojo. Mientras se gestionaba el pedido de expropiación, quedó estancado en la Cámara de Senadores durante casi 4 años donde la única comisión que analizó el caso, la Comisión de Reforma Agraria, dictaminó en contra del pedido.

Este rechazo en comisión se produjo durante el período 1998 – 2003 y como se percibía un ánimo contrario a la expropiación y para evitar un rechazo que luego sería mas difícil revertir, se optó por esperar el cambio parlamentario, quedando el expediente sin presentar la ampliación del pedido de las 150 mil hectáreas ya planteado por un senador colorado, remitiéndose el proyecto a la Secretaría del Senado donde quedó parado. La idea era no dejar de seguir impulsando las gestiones tampoco en el año 2004 y ante el nuevo congreso como se vino haciendo acompañando a los pobladores.

En ese sentido el Proyecto de Ley (Expropiación) fue elaborado por los Abogados del CIPAE y Ingeniero Civil Pankof. Finalmente, con el nuevo parlamento, se realizaron articulaciones políticas entre la mayoría y sectores de la minoría que permitieron llevar adelante con éxito el proyecto.

La expropiación se dio en agosto de 2005 y de inmediato tuvo la promulgación por parte del Poder Ejecutivo, pese a las amenazas de algunos representantes de Atenil S.A. de abandonar el país o de recurrir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando la inaplicabilidad de la ley de expropiación, por ser supuestamente inconstitucional.

d) Principales Reclamos y/o solicitudes formuladas al Estado y respuestas a los mismos

Francisco Dick en la audiencia pública señaló: “ Los casadeños somos paraguayos, mucha tierra tenemos y pocos habitantes pero somos pobladores sin tierra, los casadeños no tenemos un solo espacio de metro cuadrado para poder quedarnos con nuestra gentes, no vamos a renunciar a un derecho Constitucional, aca exigimos solamente la plena vigencia de las Leyes Agrarias nuestra defensa se fundamenta en el Estatuto Agrario, se fundamenta en la nueva Ley del INDERT, la lucha por la tierra para los casadeños es vida o muerte, vamos a hacer la marcha mas larga de historia de la lucha social, para buscar la tierra que necesitamos tenemos que hacer un sacrificio, no vamos a claudicar en nuestra lucha por conseguir nuestras tierras y no solamente tierra, sino también es cuestión de poder desarrollarnos.”

Los pobladores apelaron ante el INDERT la solución de este conflicto solicitado la expropiación de 158.000 hectáreas incluyendo el caso urbano y un casco rural para el desarrollo de la comunidad y que finalmente la expropiación quedó en 52.000 hectáreas tras un pacto político.

Respuestas del Gobierno

Creemos que, el Poder Ejecutivo, poder administrador de la República, prácticamente no tiene presencia en la localidad de Puerto Casado. En dicha localidad no hay oficina de ninguna secretaría del estado a excepción de un juzgado de paz dado que la jurisdicción donde se debe recurrir judicialmente está en Concepción, es decir, en el 1er. Departamento de la Republica.

La Policía Nacional usa la camioneta de la secta a cambio de ello está a las órdenes de los latifundistas para reprimir, detener, remitir a la gente a

la cárcel por orden de los empresarios. El Ministerio de Justicia y trabajo no tiene ninguna oficina en esta localidad. El Ministerio Público tampoco. La Municipalidad y la Gobernación departamental tienen, curiosamente, sus oficinas en la Capital.

e) Situación laboral, alimentaría y de vivienda

Se puede hablar de fuentes de ingreso insuficientes para subsistir, falta de fuentes de trabajo, inseguridad en la tenencia de la tierra y las viviendas, estado de pobreza, mano de obra ociosa, amenazas permanentes de desalojo a los pobladores de parte de los personeros de la Secta Moon.²⁶

Asimismo existe necesidad de apoyo y asesoramiento para el fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad, necesidad de apoyo técnico y financiero, necesidad de desarrollo de Microproyectos productivos sostenibles para las áreas rural y urbana a fin de consolidar la autogestión y autodeterminación, indefinición y dilación inicial en el Parlamento Nacional sobre el pedido de Expropiación, necesidad de mayor solidaridad con el reclamo casadeño a fin de potenciar las gestiones de la población.

Dionisio Da Silva: *señaló “Esta gente Moon desde que llegaron violan los derechos de los trabajadores en el tema salario, estabilidad, no puedes opinar, te pagan lo ellos quieren, pagan un salario de 25 mil guaraníes miserable a parte de eso no es un trabajo seguro porque es changa (trabajos casuales) humillan a la clase, a todo el pueblo a los trabajadores aprovechan al máximo la necesidad y el hambre de la gente”*

Emiliano Aponte *señala “No podemos alimentarnos, no nos podemos rebusca porque los Moon recorren con la policía por la ruta, los pobres llevan leña para hacer sus comidas y les atajan y les quitan, así humilla y nos va matando de hambre”*

Las leyes sobre los derechos alimentarios de la población y los convenios ratificados por nuestro país, simplemente, no se cumplen. Es decir, se acatan pero no se cumplen ²⁷.

²⁶ Ver art. 109 de la CN que garantiza la Propiedad Privada y los derechos de autor y propiedad intelectual y 116 sobre latifundio improductivo. Art. 86 y 87 del Derecho al Trabajo y al Pleno Empleo.

²⁷ Guillermo Ortega Ríos, BaselS, Codehupy 2004, pags. 330 – 331

Emiliano Aponte, “ Yo tuve muchos problemas con la policía y la gente de los Moon. Porque recogí escombros en cierta oportunidad casi me asesina un tal Pin, uno de los de la secta. Me salvé de pura casualidad. Han alambrado todo. No podemos traer un poco de carne animal del bosque y pescar, tampoco, en la costa del río, enseguida viene la policía y nos detiene. Así nos ocurrió a mi y a dos de mis hijos.”

f) Identificación de Violaciones

La inexistencia del estado en la región permite que la empresa de la Secta Moon cometa arbitrariedades con la población que va desde la conculcación de los derechos a la alimentación, al trabajo, a la vivienda, a la tierra y de los derechos civiles y políticos desde que compró Puerto Casado y gran superficie de tierra de la empresa Casado impidiendo a la población en general salir en busca de alimento en el bosque y pescar en la costa del río para la alimentación, cualquier intento de ir al monte de cualquier poblador implica la detención por la policía.

Las violaciones de elementales normas laborales y del seguro social garantizados y reconocidos por la Constitución y el Código del Trabajo, especialmente con los indígenas son de sistemática práctica en el lugar.

Las viviendas están abandonadas a raíz de las constantes amenazas a los pobladores por parte de los nuevos dueños.

La inmensa propiedad de la tierra, hoy de la Secta Moon constituye un latifundio improductivo, que conforme a las verificaciones técnicas documentadas sólo el 2% (dos por ciento) de las 596.618 hectáreas está racionalmente explotadas, lo que viola el Estatuto Agrario (Ley 1863/02), Art. 4 y las condiciones exigidas por la Constitución, Art. 116.

g) Obligaciones del Estado y responsabilidad en la violación de las mismas

Con la reforma de la Constitución en 1992, en el Art. 114; se establecen: “los objetivos de la Reforma Agraria considerando que es uno de los factores

fundamentales para lograr el bienestar rural” y el Art. 115 establece: “las bases de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural”, con disposiciones específicas sobre el derecho al acceso y la tenencia de la tierra, además de garantizar taxativamente que la propiedad inmobiliaria rural cumpla con su función económica y social, y eliminar el latifundio improductivo progresivamente con la expropiación.

El Estado en este caso concreto tiene que velar por el cumplimiento de los derechos laborales contemplados también en la Constitución de la República, *Art. 86; Todos los habitantes de la República tienen derecho al trabajo lícito, libremente escogido y en condiciones dignas y justas. La ley debe proteger el trabajo en todas sus formas...*” Derecho violentado por esta empresa Moon contra los humildes pobladores de la zona.

El gobierno paraguayo eludió en principio su obligación constitucional de garantizar *a todos por igual el acceso a la tierra* y por el contrario permitió la venta de las tierras de la empresa Carlos Casado S.A. a la Secta Moon en el año 2000, estando ya en vigencia la Constitución Nacional de 1992 que establece la necesidad de que la tierra cumpla una función económica y social y la Reforma Agraria entre otros puntos importantes.

Paraguay firmó con la República de Corea el Tratado sobre Protección de Inversiones de capital el 22 de diciembre de 1992, Ley 225/93, vigente desde el 6 de agosto de 1993, que en su artículo 6 prohíbe la expropiación, nacionalización o cualquier otra medida de la misma naturaleza o del mismo efecto en contra de inversiones coreanas en Paraguay, salvo que la medida se tomada por causa de interés público y para beneficio social.

Según representantes de Victoria S. A., otra de las empresa ligadas a la “Secta Moon” y arrendataria de las tierras adquiridas por Atenil S.A., estos requisitos no se cumplen, pero la pretensión de aplicar este Tratado internacional viola la Constitución paraguaya y no puede prevalecer por encima de instrumentos de derechos internacional de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La propiedad inmobiliaria de Atenil S.A. y Victoria S.A. es un latifundio que arremete y conculca el derecho humano a la alimentación adecuada, a la vivienda, al trabajo, ya que siendo la tierra y a través de ella la agricultura y la ganadería, el único recurso con que cuenta el Estado paraguayo para satisfacer dichos derechos. La privación de la tierra es la negación de tales derechos.

El Indert no cumple cabalmente con su función. Esta institución agraria asume una posición distante e indiferente frente al grave problema social que vive el pueblo casadeño. Las leyes 2419/04 y 1863/02 obligan de oficio a la institución agraria intervenir en estos casos y a solicitar la expropiación constitucional, por tratarse de un latifundio improductivo.

Victoria S.A. constituye un improductivo enclave en la región del Chaco Paraguayo al igual que otras de empresas que por desidia del gobierno paraguayo incumple con sus obligaciones legales, perjudicando a los pobladores que viven sometidos al arbitrio de las empresas, cuyo único propósito es el enriquecimiento sin límites en detrimento de nuestros recursos naturales.

Marco Jurídico Incumplido

Constitución de la República del Paraguay.

El preámbulo de la Constitución, junio de 1992 que reconoce la dignidad humana con el de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, de la representatividad, participativa y pluralista, y ratifica la soberanía e independencia nacional, manifestando su integración a la comunidad internacional ²⁸.

Art.1 de la C.N.

Que tiene como modelo de Estado paraguayo un Estado Social de Derecho basado en la participación, en el pluralismo para la dignificación de las personas, de los ciudadanos etc.

Capítulo IX

De los Derechos Económicos y de la Reforma Agraria

Sección I

De los Derechos Económicos

Art. 107 – De la libertad de concurrencia

Art. 108 - De la libre circulación de productos

De la propiedad

Art. 109 – cuyos límites serán establecidos por ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos.

Sección II – Reforma Agraria – De los objetivos de la Reforma Agraria

Art. 114 –De a Reforma Agraria

Art. 115 – De las Bases para la reforma agraria y el desarrollo

Art. 116 – De los latifundios improductivos, expropiación, características

Capítulo XI

De los Deberes

Del Cumplimiento de la Ley

Art. 127

Art. 128

Parte II

Del Ordenamiento Político de la República

Título I

De la Nación y del Estado

Capítulo I

De las Declaraciones Generales

De la supremacía de la Constitución

Art. 137, 1, 2 y 3 párrafos

De la validez del Orden Jurídico

Art. 138

De los Tratados Internacionales

Art. 141

De la Denuncia de los Tratados

Art. 142

De las relaciones Internacionales

Art. 143, Numeral 5

Art. 145

Capítulo VI

De la política Económica del Estado

Sección I

Del Desarrollo Económico Nacional

De la política económica y de la promoción del desarrollo

Art. 176 – La promoción del desarrollo económico, social y cultural

Art. 177

Art. 178 De los recursos del Estado

Sección II, DE la Organización financiera

Art. 181 De la igualdad del tributo

(La igualdad es la base del tributo)

Capítulo III

Del Poder Judicial

Sección I

De las Disposiciones Generales

Art. 247 – El Poder Judicial es el custodio de esta Constitución, la interpreta, la cumple y la hace cumplir

Art. 257

Código Civil

Código del Trabajo (Ley 1160/1997)

Código Sanitario (Ley 836/1980)

Sistema Nacional de Salud (Ley 1032/1996)

Decreto 22385/1998 (Que reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de Salud)

Decreto 22369/1998 (Reglamenta la Dirección Médica Nacional)

Decreto 19.966/1998 (Reglamenta Ley 1032/1996)

Decreto 20.553/1998 (Reglamenta la Superintendencia de Salud)

Derecho al Trabajo

(Derecho a un puesto de trabajo productivo, condiciones justas de trabajo)

Ley 213/1993, Código del Trabajo

Ley 496/1995 que modifica y amplía artículos del Código

Derecho a la Alimentación (pág. 207 – 208 – Observatorio Desc Mercosur)

Derecho a la Vivienda (pág. 208 – 209 – Observatorio Desc Mercosur)

Derecho a la Tierra (pág. 210 – 211 - Observatorio Desc Mercosur)

Declaración Universal de Derechos Humanos

Art. 22, numeral 1

Art. 23, numeral 1,2,3 (C.N. Art. 86, 92 y 96)

Art. 24, (C.N. Art. 91)

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute de tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Art. 25 – Nivel de vida adecuado, alimentación, vivienda (C.N. Arts. 6 y 55)

Art. 27 – Derecho de tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad.

(Su firma data del 10 de diciembre de 1948, Paraguay es signatario)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

(Ley N° 4 ratificada el 9 de abril de 1992)

Arts. 6, 7 y 8 (trabajo)

Art. 11 (A nivel de vida adecuada para si y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados)

Numeral 2 – Inc. a)

Convención Americana s/Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)

Cap. III – Derechos Económicos, Sociales y culturales, Art. 26 – Desarrollo progresivo

(Ley 1, ratificada el 18 de agosto de 1989)

Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias, suscrita en Montevideo, Uruguay el 15 de julio de 1989
Ley 899/96 del 31 de julio de 1996

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y culturales
Ley 1040, ratificada el 16 de abril de 1977

Art. 6 - Trabajo

Art. 7 - Trabajo

Art. 8 - Trabajo

Art. 12 - Alimentación, Numerales 1 y 2

Art. 14 - Cultura

Protocolo San Salvador.

