

# La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos

Patricio Dobrée (compilador)

Autores/as:

Patricio Dobrée

Milena Pereira Fukuoka

Quintín Riquelme

Óscar Ayala Amarilla

Lilian Soto

Luis Caputo

Víctor Imas



# **La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos**

Patricio Dobrée (compilador)

Autores/as:

Patricio Dobrée

Milena Pereira Fukuoka

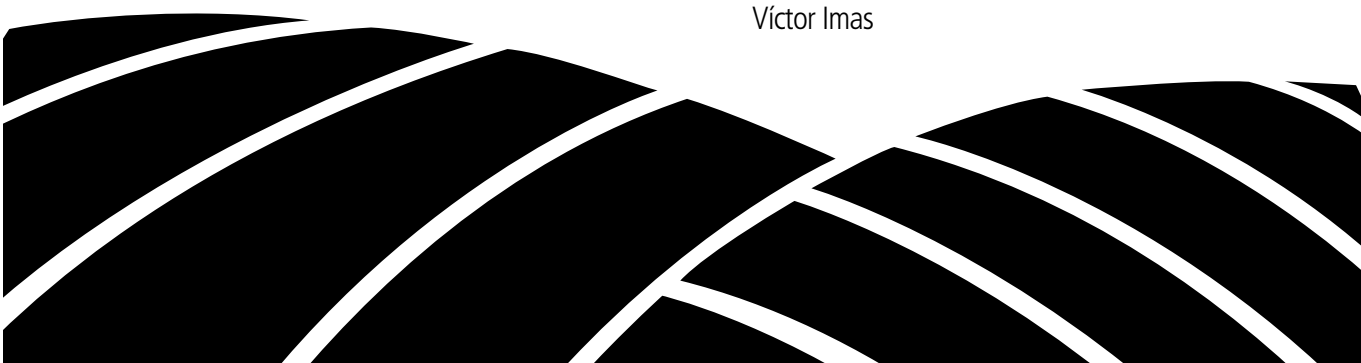
Quintín Riquelme

Óscar Ayala Amarilla

Lilian Soto

Luis Caputo

Víctor Imas



Editor responsable      **Programa Democratización y Construcción de la Paz – Paraguay**  
Compilador              **Patricio Dobrée**  
Autoras/es                **Patricio Dobrée / Milena Pereira Fukuoka / Quintin Riquelme / Óscar Ayala Amarilla /  
Lilian Soto / Luis Caputo / Víctor Imas R.**  
Edición                    **Patricio Dobrée**  
Diseño editorial         **Karina Palleros**  
Impresión                 **AGR - Servicios Gráficos SA**

ISBN 978-99967-745-0-8

© Programa Democratización y Construcción de la Paz – Paraguay  
La reproducción parcial o total de este documento es libre en tanto se mencione la fuente.

**Programa Democratización y Construcción de la Paz – Paraguay**  
Base Investigaciones Sociales  
Centro de Documentación y Estudios  
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay  
Fundación Vencer  
Grupo de Acompañamiento a Comunidades Indígenas de Itapúa  
Pojoaju. Asociación de Organizaciones No Gubernamentales de Paraguay  
Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo  
Servicio de Paz y Justicia – Paraguay

Este documento fue elaborado con el apoyo de ICCO Cooperación – América del Sur.  
La responsabilidad por las opiniones expresadas en el documento incumbe exclusivamente a los autores y las autoras firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista del Programa Democratización y Construcción de la Paz – Paraguay o de ICCO Cooperación.

## Índice

Presentación	v
1. El derecho a la tierra. Perspectivas para el análisis. Patricio Dobrée.	1
2. Derecho a la tierra y derechos humanos: la puesta en tensión de un paradigma. Milena Pereira Fukuoka.	15
3. El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos. Quintín Riquelme.	47
4. El derecho al desagravio como forma del derecho a un espacio propio y autónomo. Óscar Ayala Amarilla.	63
5. Las mujeres y la tierra en Paraguay. Lilian Soto.	79
6. Juventudes rurales y tierra en Paraguay: la dimensión simbólica y sus implicancias decisivas en la desposesión. Luis Caputo.	109
7. Derecho a la tierra, urbanización y migración. Víctor J. Imas R.	179
Referencias sobre los autores y las autoras.	217



## Presentación

Durante las últimas décadas en América del Sur se dieron grandes revoluciones agrarias en varios países, inmensas movilizaciones y revueltas sociales de campesinos e indígenas por la consolidación de sus territorios, avances legales nacionales y regionales importantes. También está clara una tendencia a la urbanización como expresión de “modernidad” y como la búsqueda de acceso a recursos y servicios que no llegan a las comunidades más lejanas. No cabe duda que los avances son mérito de las organizaciones sociales y la institucionalidad que la acompaña.

Actualmente, los avances conseguidos por la población rural están en retroceso y se ven permanentemente amenazados y asediados por las prácticas “modernas” y empresariales, impuestas por un “modelo” de desarrollo agroindustrial y extractivista que cuestiona la viabilidad de la agricultura familiar y la economía indígena y campesina. Hoy, pocos sectores consideran al campesino, al indígena y al pequeño productor familiar como sujetos que se reafirman y muchas veces reinventan sus formas de relación con las urbes y los estados de los que forman parte. En muchos países de la región, estos grupos sociales son todavía vistos como obstáculos al desarrollo.

Es evidente que existen nuevos fenómenos de acumulación de recursos productivos en el área rural y que los Estados están aplicando políticas que terminan favoreciendo a la incursión y consolidación de los procesos agroindustriales. La importan-

cia de un área rural con campesinos e indígenas, está siendo refrendada por el interés que vienen mostrando las agencias multilaterales, que han vuelto su mirada a la conservación de equilibrios y la defensa de las condiciones de vida campesina e indígena.

En este proceso, la tierra y territorio se considera un hilo conductor y articulador del trabajo y la demanda campesina indígena en la región, permite abordar el conjunto de problemáticas como el derecho al trabajo, la contribución a la economía de los países y la región, la gestión de recursos naturales, la identidad, gobierno local, el enfoque de género, la seguridad alimentaria y la cultura, entre otros.

En este escenario, ICCO Cooperación tiene como una de sus líneas estratégicas la temática de Tierra y Territorio, en torno a la cual se desenvuelven acciones complementarias entre el acceso y ejercicio de derechos, actividades económico productivas y atención a los fenómenos del cambio climático. Una de las herramientas con las cuales se busca generar nuevos intereses por la temática es el Movimiento por la Tierra y el Territorio, que busca contribuir desde una perspectiva diferente al actual movimiento mundial y regional preocupado por la expansión del latifundio, de la agroempresa y el capitalismo en el agro.

Los sujetos del Movimiento por la Tierra y el Territorio, protagonistas y destinatarios, son campesinos, indígenas, jóvenes, población urbana, activistas, políticos y profesionales. Su objetivo central es modificar el conocimiento que tenemos de la realidad campesina e indígena en Sudamérica y desde esa perspectiva introducir en la agenda pública una mejor comprensión y una más adecuada atención de la problemática rural.

ICCO Cooperación al igual que las organizaciones socias busca contribuir a un cambio a través de un proceso de reflexión masivo, regional y generacional, basado en la generación de conocimiento y difusión de la información sobre la situación de acceso y restitución de tierras y las nuevas perspectivas de la vida en el medio rural en los países de Sudamérica.

Por lo anterior, consideramos que este libro contribuirá a conocer la situación de la tierra y territorio en Paraguay; no sólo en el área rural, sino los cambios que se vienen dando en las zonas urbanas. La situación y la percepción entorno al uso y acceso a la tierra, vista desde un enfoque de género y generacional, se constituye en una forma no convencional de ver el tema. Esperamos que a partir de este conocimiento / reconocimiento, dichos grupos reciban en retribución la atención y protección necesarias para que puedan continuar contribuyendo en el conjunto de la sociedad y dispongan de condiciones de vida equivalentes a los patrones contemporáneos del desarrollo de la humanidad.

ICCO Cooperación



# 1

## **El derecho a la tierra. Perspectivas para el análisis**

**Patricio Dobrée**

Este libro fue escrito en un tiempo de sombras y desazón. Después del golpe parlamentario que en junio de 2012 interrumpió un lento y frágil proceso de construcción democrática, el rostro del sistema capitalista mundial se hizo presente en Paraguay en su versión más obscena y descarada. El modelo de desarrollo basado en la agricultura empresarial a gran escala fue fortalecido y beneficiado con la continuidad de tasas impositivas burlescas para los grandes productores, la autorización de nuevos tipos de cultivos transgénicos, la indiferencia ante las fumigaciones con agrotóxicos, la derogación de leyes ambientales y el descrédito, cuando no la violenta persecución, de cualquier intento de resistencia que proviniera de las organizaciones sociales del campo. A partir de ese momento, ya no fue necesario guardar ningún secreto. La lógica del capital impuso a la tierra su verdad, que es la de pertenecer al orden de la transacción y la acumulación dentro de un espacio económico internacional. Es cierto que esta configuración poco tiene de nuevo, ya que su estructura se ha ido desplegando y consolidando en sucesivas fases desde los tiempos de la colonia. No obstante, lo que sí resulta novedoso es la prepotencia con la que se ha pretendido instalar un régimen de percepción donde el modelo agroexportador se presenta como destino inevitable de la historia.

¿Qué significa entonces hablar sobre derecho a la tierra en este contexto? Ciertamente no se pretende realizar de una evocación melancólica de cosas que ya no son. No se trata de volver la mirada hacia un orden social pretendidamente originario, que se sustenta en lazos comunitarios inmóviles y armoniosos. Enunciar la idea del derecho a la tierra significa más bien habilitar una escena para que las personas puedan discutir y decidir de qué manera quieren vivir y cuáles son las condiciones básicas para ello, sin que sean avasalladas por las fuerzas totalitarias del mercado. Es, como lo señala Rancière (2010), un posicionamiento frente a la realidad que faculta la emergencia del disenso y pone en juego otras formas de percibir, pensar, sentir e imaginar lo posible. Las páginas que siguen a continuación, de este modo, aspiran a ser como las luces de los relámpagos que iluminan el suelo en medio de la noche y nos invitan a pensar en nuevos amaneceres.

## 1 | La construcción de un derecho

Una de las características de los derechos humanos es que constituyen una construcción histórica siempre inacabada, que ha sido elaborada sobre la base de disputas en torno al significado. Es por eso que la capacidad de enunciar qué principios y condiciones forman parte de una vida digna de ser vivida ha representado para distintos grupos y colectivos sociales una de las principales herramientas para modificar el paisaje de lo posible. El campo actual de los derechos humanos, en este sentido, ha sido definido por una sumatoria de voces que ha dado forma a un lenguaje común sobre las condiciones básicas que son necesarias para que las personas puedan desarrollarse plenamente en todos los ámbitos de su vida. Luego estos discursos se han objetivado progresivamente en pactos, normas y mecanismos acordados por los Estados y organismos internacionales, los cuales a su vez pasaron a ser vigilados por sectores de la sociedad civil comprometidos con la defensa y la promoción de la dignidad humana.

Estos procesos tuvieron sus orígenes en las ideas en torno a la protección de la libertad y la integralidad de las personas frente a posibles abusos del Estado, ampliándose más tarde a planteamientos que postularon la necesidad de asegurar condiciones económicas, sociales y culturales básicas para una vida decente. Más recientemente también ha ganado reconocimiento el concepto de que además es necesario proteger las condiciones de vida de los pueblos que tienen realidades históricas y estructurales específicas y de las generaciones futuras.

El despliegue de estos discursos ha tenido sin duda un efecto emancipador en la historia de las sociedades humanas. Sin embargo, como decíamos, no se trata de un proceso clausurado ni mucho menos realizado plenamente. Aunque se hayan logrado importantes avances, muchísimas personas todavía siguen sin poder ejercer sus derechos humanos. Cuando un gobierno no aplica decididas políticas redistributivas, como sucede en Paraguay por ejemplo, los sectores menos favorecidos de la población tienen menos o nulas oportunidades para acceder a servicios de educación o salud por falta de financiamiento público. Tampoco se ejercen los derechos humanos cuando un Estado favorece intereses privados y utiliza el monopolio de la fuerza para reprimir a quienes protestan frente a situaciones injustas.

Por otra parte, cada sociedad tiene su propia historicidad, lo cual significa entre otras cosas que las necesidades de sus integrantes pueden variar con el tiempo, tanto como sus ideas acerca de lo que significa vivir con dignidad. De igual manera, toda sociedad se produce a sí misma de un modo relativamente singular, elaborando sus propias convenciones, normas, costumbres, ficciones, rituales y tantos otros elementos que conforman su cultura material e inmaterial. Todo esto, hay que aclarar, sucede de modo conflictivo, ya que los intereses de los diversos actores que intervienen en la escena social muchas veces son contrapuestos.

Lo dicho pone en evidencia la relevancia que tiene el pensamiento para la ampliación y fortalecimiento del horizonte de los derechos humanos. Su reconocimiento depende de la capacidad para nombrarlos y darle sostén y contenidos por medio del lenguaje. Es por eso que resulta fundamental incorporar al debate social una discusión abierta y plural sobre cuál es la naturaleza de los derechos, qué principios justifican su afirmación y a qué ámbitos de la vida se extienden.

Los artículos contenidos en este libro, como ya se mencionó al inicio, pretenden contribuir a este debate social, planteando la necesidad de pensar desde una perspectiva de derechos un factor que resulta crucial para la realidad económica, política, social y cultural de Paraguay: la tierra.

El concepto 'derecho a la tierra' es una noción de uso frecuente en el discurso de las organizaciones campesinas e indígenas y de las organizaciones que apoyan sus reivindicaciones. No obstante, se carece todavía de un consenso básico sobre la definición de este principio, así como tampoco es fácil identificar con suficiente claridad sus contenidos sustantivos. En parte, ello podría atribuirse a que los planteamientos sobre el derecho a la tierra han sido enunciados e interpretados según distintos enfoques teóricos.

Una cuestión importante cuando se aborda la cuestión del derecho a la tierra es tomar en cuenta su estrecha conexión entre ésta y el territorio. Tierra y territorio son

conceptos diferentes, aunque no se los puede desvincular si se busca una comprensión más profunda de la realidad. La tierra hace referencia a un espacio material, a una base física y productiva. El territorio se entiende como un ámbito histórico de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, con características a veces muy flexibles y dinámicas, que se funda en el espacio material. La tierra, de este modo, adquiere un significado humano que se desprende del territorio; y el territorio no puede concebirse sin la base material que le ofrece la tierra. En este caso, cuando se mencione el derecho a la tierra, se lo hará desde esta perspectiva complementaria.

## 2 | Las bases de la desigualdad

La tierra ha sido un elemento fundamental para el sostenimiento de la vida desde los orígenes de la humanidad. Los alimentos se producen en la tierra, las personas hacen de ella su hábitat y las relaciones sociales se construyen dentro de este entorno. Nadie discute que el vínculo con la tierra es un factor primordial para la vida de los seres humanos.

No obstante, en países como Paraguay, la tierra es uno de los bienes peor distribuidos y la estructura de su tenencia se traduce en uno de los más elevados índices de desigualdad social. De acuerdo con los datos del censo agropecuario nacional de 2008 (MAG, 2009), los medianos y grandes productores representan el 7,3 % del total de personas dedicadas a la actividad agropecuaria<sup>1</sup>. Los productores y las productoras que se dedican a la agricultura familiar, en cambio, representan el 92,7% del mismo total. Sin embargo, las proporciones se invierten notablemente cuando se calcula la superficie de tierra que ocupan unos y otros. Los medianos y grandes productores acaparan el 93,7% de las tierras cultivadas (29.126.812 ha)<sup>2</sup>, mientras que las personas dedicadas a la agricultura familiar sólo utilizan el 6,3% (1.960.081 ha). La proporción es injusta en sí misma, pero se vuelve más alarmante si se considera que existen cerca

---

1 No existe un acuerdo pleno para definir las categorías operacionales que sirven para distinguir a los productores medianos y grandes de los productores dedicados a la agricultura familiar. En este caso, se considera productores grandes y medianos a aquellos que cuentan con 50 o más hectáreas y productores de la agricultura familiar a los que tienen menos de 50 hectáreas (PNUD, 2010).

2 Los grandes y medianos productores se caracterizan por la producción mecanizada de *commodities* (soja, maíz, trigo), el uso intensivo de capital, tecnología y agroquímicos, la preparación de suelo y cosecha mecanizada, y una baja contratación de mano de obra temporal en relación a su superficie.

de 1.040.000 personas cuya subsistencia depende de la agricultura familiar campesina (PNUD, 2010). Entre varias otras consecuencias, la concentración de la tierra motiva la migración hacia núcleos urbanos o periurbanos de las familias campesinas e indígenas que tradicionalmente habitaron las zonas en las que ahora se producen a gran escala granos para la exportación. Además, como el peso del sector industrial en la economía paraguaya es muy bajo, son insuficientes las alternativas de inserción laboral de la población desplazada de las áreas rurales. Esta coyuntura es preocupante porque, además de favorecer la persistencia de la pobreza y la desigualdad, crea un clima propicio para el decaimiento de la confianza en modos de convivencia democráticos y puede alentar la emergencia de líderes autoritarios y paternalistas.

La falta de acceso a la tierra, como se mencionó, afecta principalmente a la población campesina e indígena. Sin embargo, es importante tomar en cuenta cómo esta situación incide diferenciadamente a las personas según otras condiciones, como sucede con el sexo y la edad por ejemplo. La contribución de las mujeres campesinas e indígenas a la economía familiar ha sido destacada en numerosos estudios<sup>3</sup>. Ellas intervienen activamente en el proceso de producción dentro del contexto de la pequeña agricultura campesina e indígena, además de realizar la mayor parte de los trabajos de cuidados requeridos para el sostenimiento del núcleo familiar. Ahora bien, su aporte como fuerza de trabajo, que muchas veces es invisible para el análisis, no necesariamente se traduce en acceso a la tierra. Aunque no existen investigaciones amplias sobre el tema, algunos registros indican que en las adjudicaciones y compras de lotes predominan los hombres sobre las mujeres, sobre todo en los asentamientos campesinos más antiguos (Bareiro y Riquelme, 2004). Esta situación se produce aún cuando las mujeres en los últimos años hayan ganado importantes espacios en la dirigencia de las organizaciones campesinas.

El acceso a la tierra, por otro lado, también está más restringido para los campesinos y las campesinas jóvenes. La concentración de tierras en manos de grandes productores, la fragilidad de la pequeña economía campesina y la propia dinámica de crecimiento de las familias son factores que limitan sus oportunidades para acceder a parcelas propias (Kretschmer, 2008). Cuando las personas jóvenes quieren independizarse y formar una familia, encuentran que no tienen tierras y en muchas ocasiones se ven forzadas a permanecer en el lote paterno. Una parte significativa de la población juvenil de las áreas rurales, así, pasa a engrosar el número de migrantes o de campesinos y campesinas sin tierras.

---

3 Ver Duré, Ortega y Palau (2012); Guttandin (2007); Kidd (1995); Bareiro y Vega (1994); Ocampos (1992); Lehner (s.f.); y Soto (en este volumen).

### 3 | Los enfoques en juego

Si bien no ha sido reconocido como tal en el ámbito formal del sistema de derechos humanos, analistas de diversas tradiciones intelectuales e integrantes de movimientos sociales han comenzado a reflexionar desde diferentes perspectivas acerca de lo que implica la noción de derecho a la tierra. Dichas discusiones ciertamente no han tenido un tono homogéneo. En efecto, el concepto del derecho a la tierra ha sido abordado desde varios enfoques. En algunas circunstancias los elementos incluidos en cada noción son complementarios, aunque en otras se contraponen. En adelante, se desarrollarán de modo sucinto algunas de las principales aproximaciones al tema con el propósito de tener una comprensión general de los argumentos en juego.

Uno de los enfoques más frecuentes es aquel que relaciona el derecho a la tierra con el acceso a la misma. Tener derecho a la tierra es poder disponer de este recurso de modo seguro y a largo plazo. Según esta perspectiva, existen diferentes clases de derechos sobre la tierra, que formarían parte de un mismo “haz de derechos” (FAO, 2003a). Entre ellos se encuentran los derechos de uso (pastoreo, cultivo, recolección); los derechos de control (decisiones sobre utilización, obtención de beneficios económicos, préstamo); y los derechos de transferencia (venta o hipoteca, herencia, reasignación). Dichos derechos pueden regirse por un régimen de tenencia fundamentado en normas jurídicas o consuetudinarias. A su vez, la tenencia de la tierra puede adoptar diferentes formas, incluyendo la propiedad privada, la comunal, de libre acceso y la estatal. Este enfoque guarda una cierta afinidad con la lógica del desarrollismo, a partir del cual la tierra se considera fuente de bienestar en tanto recurso productivo que es necesario dominar y del cual se debe sacar provecho para lograr el sustento de las personas (FAO, 2003b). En este sentido, la tierra se representa como un activo que, junto con el capital financiero, social y humano, asegura medios de vida sostenibles.

El derecho a la tierra, por otra parte, también ha sido concebido desde una perspectiva contractualista, que coloca un mayor acento en el derecho a la propiedad privada. En esta línea, organizaciones como el Banco Mundial asocian la tenencia legal de la tierra con una serie de beneficios relacionados con incentivos al sector privado, el acceso al crédito, un mejor manejo de los recursos, el buen gobierno y la reducción del conflicto social (Deininger, 2005). Según esta perspectiva, la adquisición de derechos seguros de la propiedad de la tierra permitiría a las personas más pobres aumentar sus riquezas y hacer uso de su capacidad laboral, volviéndolas menos dependientes del trabajo asalariado y reduciendo su vulnerabilidad.

Estos enfoques han intentado ser sustituidos en los últimos años por un paradigma distinto, que promueve una valoración más holística de la tierra, reconociendo la complementariedad existente entre la naturaleza, la sociedad y los individuos (Gudynas, 2011). Si bien no deja de considerarse como un medio de vida, en este caso se toma en cuenta que la tierra no tiene una capacidad de uso ilimitada y que los altos niveles de consumo pueden deteriorarla en niveles críticos para la vida humana. Frente a los perjuicios producidos por el modelo de desarrollo occidental, se postulan entonces alternativas centradas en el bienestar de las personas y en otro tipo de relación con el ambiente, las cuales están englobadas en las nociones indígenas del “buen vivir”.

La búsqueda de una relación más armónica entre los seres humanos y la naturaleza se asocia también a las nociones de la propiedad comunal de la tierra y de los recursos de los pueblos indígenas. Dentro de las diferentes vertientes del derecho colectivo, el territorio –y por extensión, la tierra– es una de las condiciones insoslayables para el sostenimiento de las colectividades indígenas; un punto de anclaje primordial para la conservación y recreación de su cultura; y la referencia para su inscripción como actores en el mundo contemporáneo (Stavenhagen, 2006). Tener derecho a la tierra desde este enfoque se comprende, por tanto, como un factor que trasciende la mera materialidad de la producción para convertirse en resguardo de un espacio vital colectivo donde se despliegan las relaciones sociales y se asigna un significado particular al mundo.

Finalmente, otra línea de análisis interpreta el derecho a la tierra según su ligadura con otros derechos reconocidos por los pactos internacionales, especialmente con el derecho a la alimentación. El reconocimiento del hambre como un fenómeno eminentemente rural, que está relacionado con la marginación de las familias campesinas y su falta de acceso a los recursos productivos, condujo a considerar la cuestión de la tierra como un elemento central para la defensa de los derechos humanos de este sector de la población (FIAN, 2007). Partiendo de los principios de integralidad, interdependencia e indivisibilidad, el derecho a la tierra se concibe de este modo como condición de posibilidad para el ejercicio del derecho a la alimentación.

#### **4 | La cuestión de la tierra en el ámbito formal de los derechos humanos**

Esta diversidad de criterios, en cierta manera, es consecuencia de una falta de reconocimiento claro y preciso del derecho a la tierra en el ámbito del Sistema Internacional de Derechos Humanos. Por otra parte, también es relevante volver a apuntar

que la afirmación de derechos se produce dentro de un proceso histórico en el cual intervienen numerosos actores sociales con visiones muchas veces heterogéneas. Es por eso que las perspectivas desde las que se interpreta el derecho a la tierra pueden ser diferentes en tanto y en cuanto sus contenidos todavía continúan siendo debatidos. Tomando en cuenta estas aclaraciones, de aquí en más se analizará sucintamente cómo se inscribe el derecho a la tierra en el marco formal de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado paraguayo y de la normativa jurídica nacional.

Desde un enfoque puesto en la tenencia legal de la tierra, el derecho a la propiedad –individual y colectiva– está reconocido en el artículo 17 la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Sin embargo, este derecho no fue consignado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ni en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que a diferencia de la primera declaración son vinculantes para la jurisprudencia de los países signatarios. De acuerdo con Monsalve Suárez (2004), ello se debe a que durante el proceso de elaboración de estos instrumentos la relación entre el derecho de toda persona a la propiedad y los derechos sociales se percibió como conflictiva y limitante para estos últimos, no pudiéndose llegar a un entendimiento común.

Aún así, el PIDCP tanto como el PIDESC reconocen indirectamente al derecho al acceso a la tierra a través de artículos que aluden a otros derechos relacionados. En el caso del PIDCP, se sanciona el derecho de las minorías étnicas a tener su propia vida cultural (artículo 27); mientras que en el caso del PIDESC se establece el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación. Por otra parte, en el primer artículo de ambos pactos también se declara el derecho de los pueblos a la libre determinación para establecer su desarrollo económico, social y cultural, y a no ser privados en ningún caso de sus propios medios de subsistencia. En todos estos casos, a través de observaciones generales posteriores, se destacó el rol del acceso a la tierra para garantizar los derechos mencionados.

Dentro del ámbito internacional igualmente es muy relevante citar la trascendencia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT (Convenio 169). Este instrumento es el que con mayor detalle precisa cuestiones referidas al derecho a la tierra de los pueblos indígenas. Entre sus contenidos más resaltantes, reconoce la importancia que tiene para los pueblos indígenas su relación con las tierras o territorios (artículo 13); el derecho de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan (artículo 14); el derecho a la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes (artículo 15); el derecho a no ser trasladados de las tie-



rras que ocupan (artículo 16); y las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra establecidas por los pueblos indígenas (artículo 17).

La cuestión del acceso a la tierra, por otra parte, también es un factor tomado en cuenta al analizar las desigualdades de género. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, según sus siglas en inglés) visualiza la desigualdad que existe entre hombres y mujeres en el desarrollo rural y remarca el derecho de las mujeres rurales de recibir un trato igual en los planes de reforma agraria (artículo 14).

En el plano nacional, se podría afirmar que la Constitución Nacional vigente adopta un enfoque que integra varias de las perspectivas señaladas anteriormente. Dentro del conjunto de normas sancionadas, también reconoce el derecho a la propiedad (artículo 109), pero a la par indica que en el caso de la tierra sus contenidos y límites deben estar regulados por la ley, considerando la función económica y social que tiene la propiedad a fin de hacerla accesible para todos (*ibídem*). Por otra parte, dedica toda una sección a la reforma agraria en el que, entre otras cuestiones, asigna al Estado el mandato de adoptar sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra (artículo 114) y de erradicar los latifundios improductivos (artículo 116). Igualmente en el capítulo dedicado a los pueblos indígenas, sanciona su derecho a la propiedad comunitaria de la tierra y obliga al Estado a proveerles de dicho recurso (artículo 64).

## 5 | Hacia un debate conceptual

Este libro se enmarca en los debates citados y busca realizar aportes que resulten útiles para la elaboración de un concepto de la tierra y el territorio pensado desde una perspectiva de derechos humanos. Paralelamente también despliega un amplio conjunto de evidencias empíricas que ponen de manifiesto la urgencia que tiene este debate para la sociedad paraguaya. Los artículos compilados fueron escritos por especialistas en distintas áreas temáticas, cuya líneas de reflexión se intersectan en la conciencia sobre la necesidad de construir las bases de una sociedad inclusiva y su compromiso político con este cometido.

En el primer artículo de este libro, Pereira Fukuoka deconstruye el concepto de derecho elaborado según la lógica del sujeto burgués, exponiendo algunas de sus prin-

cipales contradicciones. Para esta autora, el pensamiento liberal ha tendido erróneamente a identificar algunas nociones, y por tal razón una tarea básica para el análisis consiste en realizar una serie de distinciones. Desde la perspectiva de la tradición liberal, propiedad y libertad serían conceptos equiparables, vale decir, la propiedad de la tierra constituiría una libertad inherente del ser humano que el Estado no puede limitar ni impedir. Sin embargo, lo cierto es que se trata de figuras opuestas. Mientras que la libertad es un derecho fundamental caracterizado por su condición universal e inalienable, la propiedad debe ser entendida como un derecho patrimonial que es individual y negociable. El derecho a la propiedad de un particular, por consiguiente, requiere ser regulado y limitado por el Estado debido a que su ejercicio puede menoscabar el goce de otros derechos para terceros. ¿Cuál es entonces el enfoque apropiado para considerar la tierra como un derecho humano? Pereira Fukuoka considera que la tierra puede ser protegida como un derecho fundamental cuando representa un núcleo central para la vida digna y el desarrollo de las personas. En el caso paraguayo, esta asociación se da con las personas campesinas e indígenas para quienes la tierra representa el fundamento de su identidad y su cultura, además de ser un medio de vida. Es por eso que estos sectores de la población requieren una protección suplementaria por parte de los poderes públicos en vista a su situación de desventaja frente al poder desmesurado del capital.

Esta última línea de análisis es complementada y profundizada por Riquelme en el segundo capítulo. Para este autor, el derecho a la tierra se fundamenta principalmente en el derecho que tienen las personas, las familias y las comunidades a vivir y a producir en ella su sustento y el de los demás. Sólo posteriormente se considera la forma de tenencia y la condición jurídica de la tierra. Por otra parte, tener derecho a la tierra significa también contar con una base material para el despliegue de la cultura y las relaciones sociales. Es por eso que para Riquelme el derecho a la tierra no puede ser concebido independientemente de los actores sociales que la usufructúan y de los fines que persiguen. Partiendo de estos principios, Riquelme pone a consideración un análisis de datos estadísticos, que demuestra la extrema concentración de la tierra en Paraguay, con una consecuente polarización entre el minifundio y el latifundio, y la disminución progresiva de la superficie agrícola destinada a la producción de alimentos. Igualmente advierte sobre la paulatina incorporación de una lógica de mercado en el campesinado y sobre la creciente intervención de actores transnacionales en las disputas por la tierra. Todo eso, sumado a la verificación de retrocesos en materia de legislación, lo lleva a concluir que la posibilidad de construcción de una noción de derecho a la tierra se encuentra seriamente amenazada por la presión ejercida por grandes productores y empresas nacionales y multinacionales. Ante estas circunstan-

cias, Riquelme propone realizar esfuerzos para identificar pautas jurídicas y modelos de producción adecuados para que campesinos y campesinas puedan disfrutar de una vida digna.

El tercer capítulo está dedicado al análisis del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas. Ayala Amarilla parte de la afirmación de que para las comunidades indígenas la tierra no representa un mero objeto que se posee, sino constituye la base de su territorio, es decir, un elemento material y espiritual que determina un modo particular de ser en el mundo. Este patrimonio es condición de posibilidad para la preservación de la cultura y para su transmisión a las generaciones futuras. Aquí se asienta la construcción jurídica del derecho a la propiedad colectiva de las tierras y los territorios ancestrales. No obstante, este autor demuestra que en Paraguay dicho derecho ha sido violado de modo sistemático. Ayala Amarilla realiza una lectura historiográfica del proceso de la pérdida jurídica de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, cuyas consecuencias se proyectan hasta la actualidad y que ni siquiera los avances en el marco formal de la Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados ha podido transformar. Como alternativa para iniciar un proceso de desagravio del despojo que han padecido los pueblos indígenas, Ayala Amarilla propone revisar el concepto de la democracia para transformarla desde la perspectiva de una cultura de la participación donde las voces indígenas tengan un protagonismo real.

La relación de las mujeres con la tierra y el territorio es abordada por Soto en el cuarto capítulo del libro. La autora se refiere al “elocuente silencio” que la producción académica ha mantenido sobre este tema, pese a que las estadísticas muestran que la desigualdad en las áreas rurales se expresa con mayor fuerza entre las mujeres (menos del 10% del total de propietarios y propietarias de tierra son mujeres, por ejemplo). Partiendo de esta constatación, Soto destaca las diferencias que existen en la forma de entender el significado de la tierra para los hombres y las mujeres. Si los primeros tienden a concebirla como un bien de cambio, las segundas privilegian interpretaciones que trascienden lo meramente transaccional. La tierra, en este sentido, es para ellas además un bien de uso, fuente generadora de vida y lugar donde se produce el sustento para la familia. Es por eso que el derecho a la tierra, desde la perspectiva de las mujeres campesinas, se entiende como el derecho que tiene quien la trabaja y con ello produce las condiciones necesarias para el buen vivir del conjunto de la sociedad.

La cuestión de las juventudes rurales e indígenas es el foco abordado en el quinto capítulo. Aquí Caputo se apropia de algunas de las herramientas conceptuales elaboradas por Bourdieu para analizar los procesos de desposesión de la tierra que afectan a las personas jóvenes que viven en el campo. Con este propósito, el autor explora las

formas de violencia material y simbólica que experimentan, los dispositivos de dominación y reproducción del orden social, la naturalización de las creencias y discursos de los más poderosos y otros factores que determinan la situación de exclusión de un grupo poblacional que tiene un fundamental peso demográfico, social y cultural en las áreas rurales. Pero lejos de considerarlos sujetos pasivos, Caputo afirma la capacidad de agencia de las personas jóvenes recuperando algunas de sus principales demandas, aludiendo a sus modos organizativos y, sobre todo, destacando la relevancia que tiene la tierra para sus proyectos de vida. Esto lo lleva a proponer la necesidad imperiosa de encaminar un proceso de reforma agraria integral que asuma el enfoque etario como una de sus líneas transversales cardinales.

En el artículo final de este libro, Imas concentra su atención en el análisis del derecho a la tierra en contextos urbanos a la par que analiza la incidencia de los flujos migratorios internos. De acuerdo con este autor, el derecho a la tierra en las ciudades debe conectarse con el derecho a la vivienda y la incipiente aunque poderosa construcción de la noción de un derecho a la ciudad. La posibilidad de que las personas que viven en las áreas urbanas gocen de estándares básicos de una vida digna, en este caso, se fundamenta en el acceso al espacio tanto como a un amplio conjunto de condiciones que lo tornan habitable. Pero esta capacidad se ve limitada para muchas personas por factores como la urbanización de la pobreza, los altos costos inmobiliarios, la inseguridad y la falta de planificación en materia de servicios públicos, entre varios otros. Dicha tendencia, a su vez, se encuentra reforzada por la migración interna que es resultado de la profundización de un modelo de desarrollo basado en la agricultura empresarial a gran escala.

A modo de resumen, para concluir, se podría decir que los seis artículos coinciden en algunos aspectos básicos. El derecho a la tierra es un concepto en plena construcción, cuya relevancia guarda relación con la necesidad de asegurar un espacio vital para el desarrollo de las capacidades humanas de todas las personas. Si bien todavía no existe reconocimiento en el plano formal de los sistemas de derechos humanos, queda claro que la tierra y el territorio son condiciones elementales para la vigencia de aquellas garantías que sus principales instrumentos actualmente protegen. Sin embargo, la expansión de las relaciones capitalistas a prácticamente todos los ámbitos de la vida representa un obstáculo que dificulta enormemente este proyecto. Las desigualdades e injusticias en el acceso a la tierra, como a tantos otros elementos esenciales para el bienestar humano, son producto de un modelo de acumulación excluyente que se opone a la idea de una organización social sustentada en lazos solidarios y en mecanismos de redistribución, mientras que naturaliza la competitividad a cualquier costo y los valores del mercado. Frente a este escenario, los autores y las autoras de

este libro recuperan la tradición del pensamiento crítico a la manera en que lo hace Ranciere (2010), es decir, como una actividad que rastrea las condiciones de posibilidad para configurar mundos alternativos al impuesto por el orden dominante. Dicha actividad, que tiene vocación emancipadora, se realiza bajo el signo de la igualdad y mediante la escucha atenta a lo que tienen que decir los sujetos que hoy ocupan una posición subalterna. La trama discursiva que configura y argumenta el derecho a la tierra, de esta manera, se construye de manera colectiva uniendo los significantes que proclaman la necesidad de un cambio radical.

## Bibliografía

- BAREIRO, LINE Y RIQUELME, QUINTÍN 2004 “La lucha no da derechos” (Asunción) [Inédito].
- BAREIRO, LINE Y VEGA, CELSA 1994 *Campesinas frente a la pobreza* (Asunción: Centro de Documentación y Estudios).
- DEININGER, KLAUS 2005 *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza* (Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial).
- DURÉ, ELIZABETH; ORTEGA, JAQUELINA; Y PALAU, MARIEL 2012 *Mujeres campesinas. Actoras de la producción y de la soberanía alimentaria* (Asunción: Servilibros).
- GUDYNAS, EDUARDO 2011 “Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo” en *Alai América Latina en movimiento* (Quito: Alai), Año 35, N° 462, pp. 1-20.
- GUTTANDIN, FRIEDHELM 2007 *Pobreza campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekoporâ* (Asunción: GTZ – UNFPA – SAS).
- KIDD, STEPHEN 1995 “Relaciones de género entre los pueblos minimalistas del Chaco paraguayo: una perspectiva teórica y una consideración de los cambios actuales”, en *Suplemento Antropológico* (Asunción: Centro de Estudios Antropológicos) Vol. 30, N° 1 y 2, pp. 7-59.
- KRETSCHMER, REGINA 2008 “Informe de Situación Tipo I. Movimiento de Jóvenes Campesinos en Paraguay. Las demandas de acceso a la tierra, educación, trabajo y recreación del Consejo Juvenil Regional de la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA)”, en Caputo, Luis (coord.) *Juventudes y espacio público. Las demandas de la juventud campesina de ASAGRAPA y estudiantil de la FENAES en el Paraguay* (Asunción: BASE IS – IBASE – POLIS – IDRC).
- FIAN 2007 *Acceso a la tierra y derecho a la alimentación* (Heidelberg: Foodfirst Information & Action Network).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN / FAO 2003 A *Las cuestiones de género y el acceso a la tierra* (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN / FAO 2003 B *Tenencia de la tierra y desarrollo rural* (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).
- LEHNER, BEATE s.f. *Economía indígena. Economía campesina* (Asunción: Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena – Mesa de Desarrollo Sostenible).
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA / MAG 2009 *Censo agropecuario nacional. Volumen 1* (Asunción: MAG).
- MONSALVE SUÁREZ, SOFÍA 2004 “Derecho a la tierra y derechos humanos” en *El otro derecho* (Bogotá: ILSA), Num. 31-32, agosto, pp. 41-57.
- OCAMPOS, GENOVEVA 1992 *Mujeres campesinas y estrategias de vida. El caso de las señoras de la Coordinación de Agricultores Asociadas (CODAA). Yhú, Caaguazú* (Asunción: RP Ediciones – Base ECTA).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO / PNUD 2010 *Sector rural paraguayo: una visión general para un diálogo informado* (Asunción: PNUD).
- RANCIÈRE, JAQUES 2010 *El espectador emancipado* (Buenos Aires: Manantial).
- STAVENHAGEN, RODOLFO 2006 “Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos”, en Berraondo, Mikel (comp.) *Pueblos indígenas y derechos humanos* (Bilbao: Universidad de Deusto)

# 2

## Derecho a la tierra y derechos humanos: la puesta en tensión de un paradigma

Milena Pereira Fukuoka

*En el principio era el Burgués. Y el Burgués estaba en el mundo. Y se creía amo del mundo. Entonces dijo el Burgués: separemos el Hombre de la Naturaleza; y creyó el Burgués que esto era bueno. Pasó así el día primero. Al segundo día dijo el Burgués: sepárense la res cogitans de la res extensae, y creyó el Burgués que esto era bueno. Al tercer día dijo el Burgués: hagamos al hombre a nuestra imagen y semejanza. Y creó entonces al sujeto moderno: idéntico, inteligible, universal y necesario lo creó. Y creyó el Burgués que esto era bueno. Y le dijo el Burgués al sujeto moderno: dominarás la tierra y consumirás y destruirás cuanta especie animal, vegetal o mineral sea necesario para que el sistema siga funcionando. Y así siguió la historia, pues el Burgués nunca descansó.*

*Enrique Del Percio, Política o Destino*

“*Moõ rohóta, mba'e rojapóta yvy'ÿre*” –adónde iremos, qué haremos sin tierra– habían preguntado campesinos de Marina Kue a un funcionario del Estado paraguayo el 7 de junio de 2012, una semana antes de la incursión fiscal-policial que culminaría con once campesinos y seis policías muertos, varias personas heridas, denuncias de ejecuciones extrajudiciales, omisiones de auxilio, torturas, tratos inhumanos y degradantes contra personas campesinas, así como privación de libertad y procesamiento penal de decenas de mujeres y hombres trabajadores rurales sin tierra.

La convicción por parte de quienes han aprendido a vivir cultivando la tierra de su derecho a acceder a dicho bien para subsistir, sus crecientes luchas por la supervivencia material y cultural y el aumento de la consciencia a nivel internacional de que la producción diversificada y sustentable campesina e indígena son opciones que es necesario fomentar ante el hambre, el acaparamiento de tierras y los desastres ecológicos generados por el sistema alimentario global neoliberal, son situaciones que contrastan con las escasas garantías para los derechos de dichos grupos humanos, en particular, del derecho que es considerado por los mismos la base para una vida digna: la posesión de tierras adecuadas y la posibilidad de arraigo en ellas.

La problemática campesina e indígena no es en lo fundamental una cuestión de derecho, sino de contradicción entre lo que podría sintetizarse como la racionalidad neoliberal, dominante en la metafísica del capital, y la vida campesina e indígena. Dicha oposición se ha traducido en el aumento de la intensidad, la escala y las formas de violencia contra las y los sujetos concretos que encarnan aquellas identidades. Para estas personas, el trabajo agrícola es parte de una cultura que se sustenta en relaciones con la naturaleza, relaciones que no se reducen ni al negocio ni al ocio y en las cuales el espacio natural es también el ámbito de vida, no una mera superficie para la ciega acumulación depredadora. Se trata pues de un modo de vivir diferente al del sujeto burgués, cuya lógica, valores, intereses y pasiones han modelado las instituciones de la modernidad. Así, aunque el principal problema no es formal, la formalización jurídico-política de las relaciones ha desempeñado y desempeña un rol clave en estas disputas; más aún cuando el derecho y su supremacía sobre los demás poderes ha pasado a ocupar el lugar del absoluto en el fundamento del orden social, ante el vacío que produjo el desplazamiento del cuerpo del rey tras el triunfo de las revoluciones liberales.

Paradójicamente, la diferencia radical de las culturas indígenas con la cultura burguesa ha permitido el reconocimiento, cuando menos “en papel”, de sus principales derechos, inclusive su derecho al territorio, ya que éste es consagrado como derecho comunitario, no individual y, además, dotado de características que lo sustraen de la posibilidad de negociación en el mercado. En cambio, los campesinos y campesinas encuentran dificultades para dicho grado de tutela, justamente por la esfera de similitudes culturales con el sujeto burgués y la propia estructura lógica de construcción de los derechos considerados fundamentales, ya que los esfuerzos para construir una caracterización teórica de los derechos humanos se han desarrollado distinguiéndolos de los derechos patrimoniales. Por ello, el principal aspecto de tensión para poder considerar el acceso a la tierra como un derecho humano de personas campesinas deriva de la connotación patrimonial implicada en el acceso a tierras por parte de las mismas.



El reconocimiento con carácter de derecho fundamental, eventualmente individual, no colectivo, tratándose del acceso a bienes con una connotación patrimonial relevante como es la tierra, implicaría develar algunas de las ficciones en las que se sustenta el orden social capitalista y sus desigualdades intrínsecas. Requeriría, además, discutir y trascender la ideología que legitima hoy no sólo un poder, sino un verdadero derecho subjetivo a la acumulación y el consumo ilimitados que se traduce en la falta de límites jurídicos al poder de acaparar recursos estratégicos en detrimento de derechos fundamentales de las personas.

Ante tales desafíos teóricos y prácticos, debe señalarse el muy escaso abordaje en doctrina jurídica de la cuestión de la tierra como derecho humano, su contenido y alcance, pese a las potentes reivindicaciones en el campo social y los avances en el reconocimiento positivo.

En este trabajo nos proponemos abordar las siguientes cuestiones: la primera, clarificar la situación de consagración positiva del derecho a la tierra en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos; la segunda, introducir una breve reflexión sobre la legitimidad axiológica del derecho a la tierra de campesinas y campesinos, esto es, si el mismo debe ser garantizado como un derecho humano o fundamental; y la tercera, identificar si existen razones teóricas que impiden dotar del estatus de derecho humano o fundamental al derecho a la tierra.

El último punto exige reconocer las tensiones con el paradigma clásico de derechos humanos<sup>1</sup>, diferenciar el contenido actual del derecho civil a la propiedad “como derecho fundamental” del derecho patrimonial de propiedad, y profundizar en la relación del derecho a la tierra no sólo con el derecho a la alimentación adecuada y a la vivienda, sino también con el derecho al trabajo. Y, si el derecho al trabajo constituye uno de los núcleos que más evidencia la crisis del sistema actual pues las reglas de funcionamiento de la economía de mercado en poco contribuyen per se a la realización de este derecho humano, la reivindicación del derecho a la tierra de campesinos y campesinas suma otro elemento: la demanda de acceso a un medio productivo del que cada vez más productoras y productores rurales son separados por causas económicas, lo que acentúa las tensiones entre las reglas de uno y otro subsistema, si así se los concibe, el económico y el jurídico-político. En este artículo no pretendemos dar cuenta acabada de todos los aspectos citados, pero sí señalar algunos puntos que, según estimamos, necesitan ser profundizados si se apunta a avanzar en la dirección de la estipulación positiva del derecho a la tierra.

---

1 El cual ha sido construido sobre la igualdad abstracta y la desigualdad concreta en la dimensión del patrimonio, entre otras esferas de dominación.

Asimismo, pensamos que el establecimiento del derecho a la tierra de campesinas y campesinos como derecho fundamental, difícilmente pueda escindirse de un derecho colectivo –de todas y todos–, a una distribución equitativa y a un uso de la tierra que sea sustentable en lo ecológico y diverso, en lo productivo y cultural. En otras palabras, se torna complejo fundamentar el derecho a la tierra de quienes se vinculan a ésta como medio de vida, desde una lógica que la conciba como pura mercancía, sujeta sólo a las reglas de una economía de mercado.

Si el derecho es principalmente discurso jurídico, construcción argumentativa y simbólica de sentidos, el derecho a la tierra nos sitúa ante la complejidad de construir en diálogo con el paradigma actual una teoría de los derechos humanos intercultural y post capitalista. Escenario aún más problemático, cuando a la dificultad teórica que representa trabajar con categorías e instituciones propias del capitalismo buscando trascenderlas, se une a la urgencia práctica, dados los niveles de violencia, desprotección y verdadero racismo cultural que sufren cotidianamente las personas campesinas. Esta realidad se ha querido tener presente al hacer una referencia inicial a la tragedia humana de Marina Kue, la cual no fue causada por fuerzas naturales, sino por un entramado institucional que, cuando se trata de violar leyes en perjuicio de personas campesinas e indígenas para asegurar mayor acumulación al capital, se muestra cada vez más carente de control y límites.

## **1 | Situación actual del reconocimiento del derecho a la tierra**

### **Controversias sobre el estatus del derecho a la tierra**

La relación entre tierra y derechos humanos se ha abordado sobre todo considerando la primera como un derecho implícito en derechos humanos reconocidos en tratados internacionales o como medida necesaria para la realización de los mismos. Se ha vinculado el acceso y la seguridad en la tenencia de la tierra con el derecho a la propiedad, a la libre determinación, a la vida cultural de las minorías, con el derecho a la alimentación adecuada, al agua, a la vivienda adecuada, al trabajo, al medio ambiente sano, a la participación y asociación. Se han analizado las ramas del derecho que interactúan en los casos de conflictos en torno a la tierra, mencionándose al derecho civil, los derechos humanos y el derecho penal, tanto como los alcances jurídicos de la función social de la propiedad en un Estado social de derecho.

Subsisten opiniones diferentes respecto del carácter de la tierra como derecho. En algunos casos, se ha negado la existencia específica de un derecho humano a la tierra, en otros, se ha afirmado su carácter de derecho fundamental<sup>2</sup>. También se ha considerado que su calidad de condición necesaria para la vigencia de otros derechos reconocidos en forma expresa en el ámbito internacional abogaría a favor de que la tierra sea reconocida como un derecho humano<sup>3</sup>.

Resulta importante para la temática la diferenciación entre los términos ‘tierra’ y ‘territorio’, conceptos íntimamente relacionados. “Por *tierra* se entiende la base física y productiva de un territorio. Por *territorio* se entiende el conjunto de relaciones y representaciones que se construyen a partir de la tierra” (CINEP, 2009: 10; énfasis original). El territorio incluiría relaciones sociales, culturales, políticas, de sostenimiento, económicas y ambientales, las cuales no pueden existir sin su base física. La noción de territorio integraría la tierra, los colectivos humanos que la habitan y las relaciones emergentes de esas interacciones (CINEP, 2009: 10-15). Cabe señalar que el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio N° 169 de la OIT) conceptualiza

---

2 La noción de derechos fundamentales aquí empleada no se utiliza en sentido jerárquico, como algún sector de la doctrina lo ha hecho hace algunos años, intentando dar el carácter de derechos esenciales o fundamentales a los derechos civiles y políticos, diferenciándolos de los demás. Esta visión ha sido superada por el desarrollo de la propia interpretación autorizada de los organismos de supervisión de tratados internacionales de derechos humanos y órganos jurisdiccionales de protección internacional de derechos humanos, los cuales han reafirmado la indivisibilidad e interdependencia de los mismos, sin jerarquías de valor. Las expresiones ‘derechos humanos’ y ‘derechos fundamentales’ se utilizan en el sentido que le es atribuido por las principales corrientes del constitucionalismo contemporáneo, llamando derechos humanos a aquellos considerados como inalienables de las personas, establecidos o reconocidos como tales por la comunidad internacional a través de normas vinculantes acordadas en dicha esfera. Mientras que se denomina derechos fundamentales a los derechos inalienables de las personas, establecidos como tales en el ámbito interno de un Estado. Gil Domínguez afirma que los derechos humanos dan un paso más que los derechos fundamentales respecto de los límites de las mayorías, cumpliendo el rol de límites heterónomos a la voluntad de la súper mayoría que se reúne en torno a una Convención Constituyente. Para este autor, una asamblea de esa naturaleza, encontrará en los derechos humanos un límite ideológico, político y normativo (cuyo grado dependerá del compromiso asumido respecto de los derechos humanos por el estado en sede internacional) infranqueable a la hora de aprobar o reformar una Constitución (Gil Domínguez, 2009: 101).

3 Véase el número 31-32 de la revista *El otro derecho* en el año 2004, titulado: “Derecho a la tierra: conceptos, experiencias y desafíos”, publicada en Bogotá por el Instituto Latinoamericano de Servicios Sociales Alternativos (ILSA). Dentro de la misma revista se encuentran autores con posiciones que afirman la existencia de un derecho fundamental a la tierra, y otros que niegan dicha existencia. Asimismo, en la publicación del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) de Bogotá del año 2009, denominada *Derecho a la tierra y al territorio*, se profundiza en los que serían contenidos centrales del derecho a la tierra y al territorio, que se postula como derecho fundamental. Por su parte, en *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales. El caso del Perú* del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), se analizan algunas tensiones con la teoría de los derechos humanos, centrándolas en las diferencias entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales; se identifican particularidades del derecho de propiedad de la tierra y de ésta como bien.

al territorio como la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna u otra manera.

Con respecto a los contenidos generales de la tierra y el territorio como derecho humano, quienes postulan su existencia han identificado como tales al acceso a la tierra, el acceso a los recursos que permitan realizar los proyectos de vida de las personas titulares del derecho a la tierra y al territorio, y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra<sup>4</sup>.

### **Derecho a la tierra en la normativa internacional de derechos humanos**

Para referirnos al derecho a la tierra en el ámbito de los derechos humanos es necesario comenzar mencionando el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En su artículo 11 se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), órgano encargado de la interpretación autorizada del PIDESC, ha clarificado el contenido y alcance de algunos derechos sociales de suma relevancia como el derecho a la alimentación adecuada, al agua y a la vivienda adecuada.

En la Observación General N° 4 que desarrolla los elementos del derecho a la vivienda adecuada y las obligaciones del Estado para garantizarlo, en el elemento específico de asequibilidad, el Comité DESC incluye la obligación de hacer asequible la tierra como derecho:

En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, *incluido el acceso a la tierra como derecho*” (Comité DESC, 1991; énfasis propio).

En concordancia con ello, la Observación General N° 7 sobre el derecho a la vivienda adecuada y los desalojos forzosos, incluye el derecho de las personas a ser protegidas contra desalojos forzosos de las tierras que ocupan: “Tal como se emplea en la presente Observación general, el término ‘desalojos forzosos’ se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados

---

4 Para el desarrollo de cada uno de estos aspectos, véase CINEP, *op. cit.*, pp. 27-33.

de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” (Comité DESC, 1998). En el mismo instrumento normativo el Comité prescribe que los casos en que pudieran ser necesarias limitaciones al derecho a una vivienda adecuada y a la protección contra el desalojo forzoso deben ser determinados por ley, y sólo en la medida compatible con la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales, y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Respecto de las principales referencias a la tierra contenidas en la Observación General N° 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, la primera se encuentra en el elemento de disponibilidad, pues por tal

[...] se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente”. La otra mención importante se da con relación a las estrategias para evitar la discriminación en el acceso a alimentos que debe incluir “garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada (Comité DESC, 1999).

Conforme a lo expuesto hasta aquí, puede interpretarse que el derecho a la tierra de las personas que la requieren para subsistir se encuentra reconocido como parte del derecho a la vivienda y a la alimentación adecuada, tanto en lo que hace a la obligación del Estado de posibilitar que la tierra sea asequible a quienes carecen de ella, como a la protección contra desalojos forzosos de quienes ocupan una tierra para subsistir, aunque no sean sus titulares formales.

Sumado a ello, se han desarrollado dos instrumentos importantes orientados a dotar de mayor garantía, sobre todo, al derecho a la alimentación adecuada.

En el año 2004 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) aprobó las “Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”<sup>5</sup>. Estas directrices fueron acordadas por todos los Estados miembros de la FAO y constituyen un instrumento de precisión e interpretación que, partiendo de los estándares jurídicos vinculantes ya existentes para el derecho a la alimentación, avanzan en el modo en el que los Estados pueden cumplir con las obligaciones que emanan de este derecho. A su vez, se trata de orientaciones relevantes por su legitimación a nivel de la comunidad internacional, ya que por primera vez los Estados acordaron las líneas de acción para la garantía del derecho a la alimentación.

---

5 En adelante, Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación.

Esto puede ser considerado un avance ante las lagunas en materia de garantías de derechos sociales.

Las directrices incluyen indicaciones relativas al sistema político y de protección de derechos humanos, a políticas económicas, incluyendo políticas productivas, a políticas sociales, políticas específicas en materia de inocuidad, nutrición y educación; así como sobre recursos financieros y sistemas de vigilancia y monitoreo.

Dentro de las orientaciones relativas a políticas económicas y productivas es posible ubicar a la directriz voluntaria N° 8 sobre acceso a recursos y bienes. En la misma se plantea la vinculación entre el derecho a la alimentación adecuada y el acceso no discriminatorio, sostenible y seguro a los recursos y bienes. Centrándonos en el tema bajo análisis, la directriz afirma que los Estados deberían emprender procesos de reforma agraria a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los sectores empobrecidos, así como adoptar medidas para que los miembros de los grupos en situación de vulnerabilidad puedan tener acceso a oportunidades y recursos económicos que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía.

Se señala además la importancia de prestar especial atención a los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales. La directriz indica que los Estados deberían proporcionar a las mujeres acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua y las tecnologías apropiadas, además de control sobre ellos.

El otro instrumento orientador, más relevante aun en lo que hace al desarrollo del derecho a la tierra, lo constituyen las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”. Las mismas fueron adoptadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) el 11 de mayo de 2012 y se las considera como continuación y respaldo de las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación<sup>6</sup>.

Mientras se desarrollaba el proceso de elaboración de las directrices, el CSA se negó a aprobar automáticamente los “Principios de Inversión Agrícola Responsable” (RAI por su sigla en inglés), elaborados bajo la dirección del Banco Mundial, decidiendo continuar con su propio proceso sobre la materia, considerando a los RAI sólo como una contribución dentro de la configuración de múltiples partes interesadas del CSA.

---

6 La elaboración de las Directrices sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques respondió a un enfoque participativo e incluyó la creación por el CSA de un grupo de trabajo de composición abierta para la revisión del primer borrador de las directrices, considerando las propuestas recibidas sobre el borrador cero por parte de personas del sector público y privado, de la sociedad civil y del mundo académico, provenientes de distintos lugares del mundo.

Luego de la adopción de las directrices en 2012, organizaciones de la sociedad civil que participaron activamente en el proceso de desarrollo de las mismas emitieron una declaración conjunta en la cual saludaban la adopción y afirmaban que las Directrices sobre la Tenencia de la Tierra, las Pesquerías y los Bosques son un primer paso, pero que es necesario hacer mucho más para garantizar los derechos a la tierra y los recursos naturales<sup>7</sup>.

En la declaración publicada, las organizaciones recuerdan que es responsabilidad de todos los gobiernos y las agencias intergubernamentales, especialmente FAO y FIDA, aplicar plenamente las Directrices, lo cual consideran urgente para contribuir a crear una gobernanza de los recursos naturales justa y sustentable. Así también, se hace un llamado a los gobiernos para que creen tan pronto como sea posible plataformas nacionales de diálogo inclusivas y participativas con el objetivo de discutir, especialmente con las organizaciones de los/as productores/as de alimentos, las prioridades de implementación. También urgen al CSA a que inicie conversaciones para elaborar una estrategia coordinada de implementación de las Directrices con la participación activa de la sociedad civil.

Si bien el estudio detallado de todas las directrices excede por su envergadura a este trabajo, estimamos conveniente mencionar cuando menos algunas indicaciones contenidas en este instrumento internacional de aprobación relativamente reciente, ya que marcan un decidido cambio de tendencia respecto de la relación Estado-mercado en materia de tierras, identificándose instrumentos de política pública claves para una mayor garantía de derechos humanos.

Así, ya en el prefacio se reconoce que muchos problemas relacionados con la tenencia de tierras surgen como consecuencia de una débil gobernanza, y que los intentos de abordar los problemas de tenencia se ven afectados por la calidad de la gobernanza. Se afirma que una gobernanza débil tiene efectos adversos en la estabilidad

---

7 La declaración conjunta está suscrita por 29 organizaciones internacionales, entre ellas, La Vía Campesina, y por 21 organizaciones nacionales. Las principales críticas de las organizaciones de la sociedad civil apuntan a que las Directrices no cuestionan la falsedad de que las grandes inversiones en agricultura, pesca y silvicultura industrial son necesarias para el desarrollo, pues consideran que el acaparamiento de tierras y recursos viola derechos humanos básicos de los/as productores/as de alimentos en pequeña escala y no puede justificarse bajo ninguna circunstancia. También lamentan que las Directrices no jueguen un rol importante en el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas tal como han sido reconocidos en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos en el contexto de la tenencia. A su vez, señalan que el agua está íntimamente ligada a la tierra, las pesquerías y los bosques, y que juntos constituyen los ecosistemas que sostienen la producción de alimentos. En este sentido, consideran una omisión grave que el agua haya sido excluida.

La declaración conjunta se encuentra publicada en el sitio web: [www.csm4cfs.org/files/3/final\\_political\\_statement\\_20120504\\_es.doc](http://www.csm4cfs.org/files/3/final_political_statement_20120504_es.doc), consultado en fecha 16 de mayo de 2012.

social, la utilización sostenible del medio ambiente, las inversiones y el crecimiento económico; admitiéndose que las personas pueden verse condenadas a vivir una vida de hambre y pobreza si pierden sus derechos de tenencia sobre la tierra debido a la corrupción, o al hecho de que los organismos de ejecución no protegen sus derechos. También se reconoce que las personas pueden incluso perder la vida cuando una gobernanza deficiente de la tenencia conduce a conflictos violentos.

El documento indica que los sistemas de tenencia determinan quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones; y que estos sistemas pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero igualmente en costumbres y prácticas no escritas. Se contemplan las diferentes formas de tenencia, incluidas la pública, la privada, la comunal, la colectiva, la indígena y la consuetudinaria. Con respecto al concepto de 'tierra' en el contexto de la tenencia, se indica la inexistencia de una definición internacional, y que el significado de la palabra podrá definirse en el ámbito nacional.

Los principios de aplicación de las directrices son considerados esenciales para contribuir a la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Entre los mismos se encuentran los principios de dignidad humana, no discriminación, equidad y justicia, igualdad de género, consulta y participación. Asimismo, son relevantes el enfoque holístico y sostenible que reconoce la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, así como la necesidad de adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración; la rendición de cuentas que contribuye a responsabilizar a los individuos, los organismos públicos y los actores no estatales de sus acciones y decisiones; la mejora continua, en virtud de la cual se postula que los Estados deberían mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia a fin de desarrollar programas basados en datos y garantizar mejoras constantes.

Con relación a los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia, se enfatiza que es responsabilidad del Estado asegurar la gobernanza responsable de la tenencia. Y, a lo largo de todo el documento, se repite la fórmula de que todas las actuaciones del Estado en la materia se deben ajustar a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, debiendo esto ser garantizado por el propio Estado. Asimismo, se explicita que la gobernanza de la tenencia de la tierra debe tomar en cuenta todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Y que el Estado debe proteger en especial los derechos humanos de los campesinos, pueblos indígenas, pescadores, pastores y trabajadores rurales, observando sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando trate con personas y asociaciones que actúen en defensa de la tierra, la pesca y los bosques.



También es importante lo consignado respecto de los derechos y obligaciones de todas las partes. Las Directrices indican que todas las partes deberían reconocer que ningún tipo de derecho de tenencia, incluida la propiedad privada, tiene carácter absoluto. Afirma que todos los derechos de tenencia están limitados por los derechos de otros y por las medidas adoptadas por los Estados con finalidades de interés general; que los derechos de tenencia también tienen un contrapeso debido a la existencia de deberes, y que todos los individuos deberían actuar en el respeto de la protección a largo plazo y la utilización sostenible de la tierra, la pesca y los bosques. En este punto, se evidencia la búsqueda de superación del imaginario respecto al carácter absoluto de los derechos de tenencia sobre bienes naturales, reafirmando los límites y deberes correlativos que dicha tenencia conlleva. Ello no es menor, si se atiende que en la raíz del acaparamiento y la depredación ambiental se encuentra la idea de que todo puede ser producido y consumido, la inconsciencia de límites, el ánimo de totalidad.

A continuación, citaremos algunas de las medidas de política pública que conforme a las Directrices deberían ser implementadas por los Estados, a modo de dimensionar a grandes rasgos no sólo las distancias, sino las contrarias políticas en la materia de Estados como el paraguay. Nos centraremos sobre todo en lo dispuesto con relación a la transparencia, las medidas de limitación efectiva de la concentración de tierras, el mercado, las inversiones, el sistema de registros, la reforma agraria, el ordenamiento territorial y las garantías administrativas o jurisdiccionales que deberían existir para los casos de vulneración de derechos de tenencia.

### **Políticas anti-corrupción**

Los Estados deberían tratar de eliminar la corrupción, en particular aumentando la transparencia, sometiendo a los responsables de la toma de decisiones a la obligación de rendir cuentas, y asegurando que las decisiones, producto de un proceso imparcial, sean puestas en práctica sin demora.

### **Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia**

El reconocimiento y asignación jurídica de los derechos de tenencia de individuos, familias y comunidades debería llevarse a cabo de manera sistemática, avanzando zona por zona, en consonancia con las prioridades nacionales, con el objeto de proporcionar a las personas pobres y vulnerables plenas oportunidades para el reconocimiento jurídico de sus derechos de tenencia.

Cuando no sea posible un reconocimiento legal de los derechos de tenencia, los Estados deberían impedir los desalojos forzosos que contravengan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, de conformidad con los principios de las presentes Directrices.

Las transacciones de los derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques deberían cumplir la reglamentación nacional sobre la utilización de la tierra y no poner en peligro los objetivos de desarrollo básicos.

### **Mercados**

Los Estados deberían proteger los intereses más generales de las sociedades mediante políticas y legislaciones adecuadas sobre la tenencia.

Los Estados deberían establecer políticas, leyes, sistemas y órganos reguladores con el propósito de asegurar la transparencia y la eficiencia en las operaciones de los mercados en aras de ofrecer un acceso no discriminatorio y de impedir las prácticas contrarias a la competencia.

Dada la importancia de los productores en pequeña escala para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social, los Estados deberían velar por la protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala.

### **Inversiones**

Los Estados deberían proporcionar garantías para proteger los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia. Entre dichas garantías podría encontrarse la introducción de límites sobre las transacciones de tierras permitidas y la reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada, como, por ejemplo, el recurso a la autorización parlamentaria.

Los Estados deberían estudiar el fomento de una serie de modelos de producción e inversión que no resulten en la transferencia a gran escala de derechos de tenencia a inversores.

Los Estados que inviertan o fomenten inversiones en el extranjero, deberían conducirse en consonancia con la protección de los derechos legítimos de tenencia, el fomento de la seguridad alimentaria y de acuerdo con sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.

### **Reformas redistributivas**

Las reformas redistributivas pueden facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y un desarrollo rural integrador. A este respecto, los Estados podrán estudiar la asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la expropiación de tierra, pesquerías o bosques privados para fines de interés general.

Los Estados podrán estudiar el establecimiento de límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas.

Cuando opten por realizar reformas redistributivas, los Estados deberían definir claramente los objetivos de los programas de reforma y las tierras exentas de la misma.

Se deberían determinar con claridad quiénes son los beneficiarios previstos.

Los Estados deberían asegurar que las políticas ayudan a los beneficiarios, bien sean estas comunidades, familias o individuos, a obtener un nivel de vida adecuado de la tierra que adquieran y deberían garantizar la igualdad de trato de hombre y mujeres en las reformas redistributivas.

Los Estados deberían asegurar que los programas de reforma agraria redistributiva brinden a los beneficiarios que las necesiten todas las formas de apoyo necesarias, como el acceso al crédito, a los seguros de cosechas, a los insumos, a los mercados; a la asistencia técnica en extensión rural, al desarrollo de explotaciones y a la vivienda. La provisión de servicios de asesoramiento debería ser coordinada con el traslado de los beneficiarios en las tierras de que se trate.

Los costos totales de las reformas agrarias, incluidos los costos de los servicios de apoyo, deberían determinarse anticipadamente e incluirse en los presupuestos pertinentes.

Los Estados deberían aplicar las reformas redistributivas de acuerdo con enfoques y procedimientos transparentes, participativos y responsables.

El acceso a los medios de solución de controversias debería estar regulado en la legislación nacional. Los Estados deberían impedir la corrupción en los programas de reforma redistributiva, en especial gracias a la intensificación de la transparencia y la participación.

### **Registros de los derechos de tenencia**

Los Estados deberían poner en marcha unos sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos.

Los Estados deberían asegurar que la información sobre los derechos de tenencia pueda ser fácilmente consultada por todos, pero con restricciones de privacidad. Tales restricciones no deberían impedir que el público averigüe la existencia de transacciones corruptas o ilegales.

### **Ordenación reglamentada del territorio**

La ordenación reglamentada del territorio afecta a los derechos de tenencia al restringir legalmente su uso. Los Estados deberían realizar una ordenación reglamentada del territorio y supervisar y hacer cumplir los correspondientes planes, los cuales deberían comprender un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios, de manera tal que se promuevan los objetivos de estas Directrices. A este respecto, la ordenación territorial debería reconciliar y armonizar diferentes objetivos del uso de la tierra, la pesca y los bosques.

Los Estados deberían esforzarse por reconciliar y priorizar los intereses públicos, comunitarios y privados, y dar cabida a las necesidades para diferentes usos, como los rurales, agrícolas, nómadas, urbanos y medioambientales. Para la ordenación territorial deberían exigirse evaluaciones de riesgo apropiadas. Debería haber coordinación entre los planes nacionales, regionales y locales de ordenación del territorio.

En la ordenación territorial se deberían tener debidamente en cuenta la necesidad de fomentar la ordenación sostenible diversificada de la tierra, las pesquerías y los bosques, incluyendo los enfoques agroecológicos y de la intensificación sostenible, y la necesidad de afrontar los desafíos del cambio climático y la seguridad alimentaria.

### **Solución de controversias sobre derechos de tenencia**

Los Estados deberían proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones.

Los Estados podrán estudiar el establecimiento de tribunales u órganos especializados dedicados únicamente a dirimir las disputas sobre los derechos de tenencia, y crear en el seno de las autoridades judiciales puestos de peritos para los asuntos técnicos. Los Estados podrán asimismo crear tribunales especiales para solucionar las disputas sobre ordenación reglamentada del territorio, agrimensura y valoración.

Es posible observar que las directrices adoptadas en el año 2012 desarrollan una perspectiva que implica un cambio de tendencia, postulando la necesidad de un rol activo por parte de los Estados en la regulación de la tenencia de tierras. Se reconoce que la desregulación del mercado y la falta de delimitaciones institucionales claras en lo que hace a las formas de acceso a la tierra, los bosques y la pesca generan concentración de recursos, violaciones de derechos humanos y desequilibrios ambientales.

### **Situación positiva: síntesis**

La implementación por los Estados de las orientaciones contenidas tanto en las Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, como en las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación –interpretadas de acuerdo a los pactos internacionales de derechos humanos– permitiría contar con los marcos de garantías primarias y secundarias básicas para la realización del derecho a la alimentación, a la vivienda y a un nivel de vida adecuados de las personas campesinas, en particular, avanzar en la realización de su derecho de acceso y seguridad en la posesión de tierras. Este derecho en la actualidad se encuentra estipulado como parte de los otros tres derechos mencionados y reconocidos de manera expresa en normas jurídicas de derechos humanos, como el PIDESC y las Observaciones Generales del Comité DESC.

Por ende, los Estados que hayan ratificado el PIDESC, incorporándolo a su ordenamiento jurídico interno, están obligados a generar políticas que posibiliten el acceso a tierras de personas campesinas que carecen de estas, a abstenerse de efectuar desalojos forzosos que las priven de las tierras que ocupan como medio de subsistencia, a promover políticas de reconocimiento jurídico de las diferentes formas de tenencia de tierras por campesinas y campesinos, entre las principales medidas ordenadas como derivación de dicho tratado internacional.

Distinto es el estatus de reconocimiento como derecho humano del derecho al territorio de los pueblos indígenas. Las personas que forman parte de pueblos indígenas, en tanto integrantes de los mismos, cuentan con derechos específicos de carácter colectivo reconocidos de manera expresa en normas internacionales. Entre estos derechos se encuentra el derecho al territorio, reconocido sobre todo en el Convenio N° 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Remitimos con relación a esta temática al artículo que la aborda en forma particular. Sólo a efectos de una mejor comprensión de los alcances del derecho a la tierra de personas campesinas, diferenciándolo de los alcances del derecho de propiedad individual de tierras, cabe citar el artículo 14 del Convenio N° 169 que estipula:

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

El derecho al territorio de los pueblos indígenas tiene estatus de derecho humano, implica que los mismos tienen derecho a que los Estados reconozcan su *derecho de propiedad* sobre sus tierras tradicionales, como derecho real frente a terceros. Las características del modo de relación de las comunidades indígenas con la tierra habrían facilitado este reconocimiento, pues se la reconoce como propiedad comunitaria e inalienable. Así, el bien es sustraído del mercado y no podría ser enajenado válidamente por ninguno de los miembros ni por la comunidad en su conjunto. Bajo el marco jurídico dominante, lo que la comunidad titular del territorio podría eventualmente hacer es renunciar a su derecho colectivo revirtiendo el condominio de la tierra al patrimonio público. Sin embargo, incluso en este caso, la norma no declara la existencia del derecho patrimonial, sino del derecho al derecho patrimonial de propiedad, ya que el surgimiento de este último depende de otros actos jurídicos que lo produzcan.

## 2 | Legitimidad de la reivindicación del derecho a la tierra

Luego de observar su situación desde la perspectiva del derecho positivo, examinaremos brevemente la legitimidad del derecho a la tierra, esto es, si el mismo debe ser garantizado como un derecho humano o fundamental. Es en este ámbito donde se cuenta con una gran cantidad de estudios sociológicos e incluso antropológicos relativos a la situación de extrema vulnerabilidad de las comunidades productoras rurales en el contexto socioeconómico actual que permitirían fundar con suficiencia la legitimidad y necesidad de establecimiento del derecho humano a la tierra de campesinas y campesinos. Los datos concretos de la realidad muestran que, sin un fuerte despliegue de garantías públicas orientadas a hacer posible el acceso equitativo a tierras y a la producción sostenible, el sector campesino tiende –lo desee o no– a la proletarianización y a ser separado de su medio de producción principal que es la tierra, pues se encuentra situado en una dinámica dentro de la cual carece del poder suficiente para resistir la potencia de los poderes concentrados del capital.

Para examinar si un derecho debe ser considerado fundamental, Ferrajoli (2010) propone tres criterios axiológicos. El primer criterio vincula los derechos humanos

con el objetivo de *paz* instituido en el preámbulo de la Declaración universal de 1948. Así, se postula que deben estar garantizados todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz. En un mundo en el que sobrevivir es cada vez menos un hecho natural y cada vez más un hecho artificial, en el cual avanzan situaciones de muerte –como el acaparamiento de tierras y su degradación, el hambre y la malnutrición–, el derecho a la tierra por parte de las personas que viven en las mismas y producen alimentos nutritivos e inocuos puede ser considerado un derecho vital y necesario para la paz.

El segundo criterio, particularmente relevante para los derechos de las minorías, es el nexo entre derechos e *igualdad*. La igualdad sería en primer lugar igualdad en los derechos de libertad, que garantizan el igual valor de todas las diferencias personales que hacen de cada persona un individuo diferente a todos los demás y de cada individuo una persona igual a todas las otras. En segundo lugar, es igualdad en los derechos sociales, que garantizan la reducción de las desigualdades económicas y sociales. En este punto para fundar el derecho, bastaría con contrastar los datos estadísticos respecto del avance del acaparamiento de tierras en el mundo y, en especial, en los países no desarrollados –o “arrollados” como diría Del Percio– con las cifras de personas campesinas sin tierra, personas campesinas en situación de pobreza y pobreza extrema, expulsiones por motivos económicos, crecimiento de la población urbana que sobrevive en condiciones precarias, y aumentos de las desigualdades en todo el planeta.

Los potentes mecanismos de la economía de mercado actúan en sentido anti-igualitario, por ello la reivindicación campesina de un derecho humano a la tierra pone en el centro de la discusión la relación entre igualdad, trabajo humano y medios de producción. ¿Cómo los Estados pueden cumplir su obligación de garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas cuando la dinámica del mercado destruye incesantemente formas de trabajo rural y no crea empleo urbano? ¿Pueden los Estados cumplir su obligación de promover el derecho a la igualdad limitándose a proveer prestaciones sociales, mientras los medios de producción de riquezas se concentran, generando una desigualdad concreta cada vez mayor? Y, vinculando estos procesos al valor de la paz, ¿son seguros órdenes sociales cada vez más desiguales?, ¿acaso no promueve el aumento de la violencia la inserción dentro de sociedades de consumo de masas crecientes de personas que deben ser asistidas para acceder a bienes primarios de subsistencia, viendo comprometida su autonomía en el mediano plazo?

El tercer criterio es el papel de los derechos fundamentales como *leyes del más débil*. Ferrajoli afirma que todos los derechos fundamentales son leyes del más débil como alternativa a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia: en primer lugar el derecho a la vida, contra la ley de quien es más fuerte físicamente; en segundo lugar

los derechos de inmunidad y de libertad, contra el arbitrio de quien es más fuerte políticamente; en tercer lugar los derechos sociales, que son derechos a la supervivencia contra la ley de quien es más fuerte social y económicamente. En el caso del acaparamiento de tierras y demás recursos naturales confluyen grandes poderes económicos, políticos y violencias para-institucionales que afectan día a día los derechos de las personas campesinas. En un contexto de globalización neoliberal y sin protecciones efectivas, la subsistencia económica del campesinado tiende a situarse en niveles de pobreza, y la supervivencia sociocultural de este sector social se encuentra en evidente riesgo.

Parecerían existir suficientes elementos para argumentar que es legítima la consagración del derecho a la posesión de tierras de las personas campesinas, si el justificativo y el fin de establecer determinadas necesidades, intereses y libertades como derechos fundamentales es que éstos sean necesarios para la paz, la igualdad y la protección de las personas en situación de vulnerabilidad, estableciéndose potentes obligaciones del Estado para su consecución.

De hecho, han existido avances respecto de la posibilidad de reconocimiento de derechos campesinos en el ámbito de las Naciones Unidas.

El 27 de septiembre de 2012, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó una resolución que significa un avance hacia el reconocimiento y protección de los derechos de los sectores campesinos a nivel mundial<sup>8</sup>. En la misma se estipula que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU “decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental con el mandato de negociar, concluir y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y campesinas y otras personas trabajadoras en las zonas rurales”. Esto se dio luego de que La Vía Campesina haya trabajado durante varios años en construir una “Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos”, aprobándola en 2008 y que, luego de consultar a sus miembros en todo el mundo, haya llevado la iniciativa a las instancias de las Naciones Unidas. El proyecto de declaración continúa en debate por el grupo de trabajo.

Con respecto a la declaración del movimiento campesino, la misma plantea varios derechos que configuran un modo alternativo de producir y relacionarse con la tierra, distinto al del agronegocio dominante. En lo que concierne al derecho a la tierra y al territorio, dicho instrumento establece: “Las campesinas y campesinos tienen derecho a poseer tierras, colectiva o individualmente, para su vivienda y para sus cultivos”.

---

8 Resolución A/HRC/21/L23. Fue aprobada después de que 23 Estados miembros votaran a favor, 15 se abstuvieran y nueve votaran en contra del texto.

El derecho a la tierra se define en términos de posesión, lo cual implica una relación física con el bien material; detentación que cuenta con garantías de tutela y genera derechos si se trata de una posesión de buena fe. Podría encontrarse en la no reivindicación del derecho de propiedad un sustrato crítico a los efectos que ha tenido en la vida social la propiedad privada sobre los medios de producción. De hecho, desde los movimientos sociales se discute la afirmación de que la única relación que puede tenerse con la tierra es la de propiedad, pues de ese modo se desconoce que se trata de un bien con carácter indispensable para la reproducción de la vida de toda la humanidad<sup>9</sup>.

### **3 | Tensiones subsistentes para la estipulación del derecho a la tierra como derecho humano o fundamental**

#### **Derechos fundamentales y derechos patrimoniales en la teoría del derecho**

Existen diversas concepciones respecto del fundamento de los derechos humanos, aspecto que diferencia a iuspositivistas e iusnaturalistas; así como posiciones críticas respecto del uso instrumental de los mismos con fines de dominación y de las características estructurales que les han sido atribuidas. La universalidad es un aspecto que ha sido cuestionado con rigor por autores que adhieren a una perspectiva intercultural y/o crítica con respecto al orden socioeconómico dominante.

Sin embargo, existe coincidencia en relación con lo que serían las características de la estructura lógica de los derechos humanos en su configuración histórica hasta la actualidad<sup>10</sup>: los derechos humanos o fundamentales, según la esfera de reconocimiento, son concebidos como universales, inalienables, indivisibles e interdependientes. Corrientes que poseen diferencias con relación, por ejemplo, al basamento de los derechos fundamentales, el tipo de normas en las cuales deben ser establecidos o reconocidos, el grado de amplitud autorizado a la interpretación judicial, no presentan

---

9 Consideramos pertinente además que la declaración no refiera a la tenencia de tierras, sino a su posesión; ya que el término “tenencia” alude a muy diversas formas de relación con un bien, pudiendo significar, como en el Código Civil paraguayo, la forma más elemental de vinculación con una cosa como es la relación del depositario, no habilitado siquiera a su uso.

10 Si bien se encuentra generalizado el uso del término “naturaleza” para referir a las características estructurales de los derechos considerados fundamentales, preferimos no utilizar dicho término pues conlleva una idea de esencia y sustancialidad que puede hacer perder de vista que, como parte del mundo de la cultura, la noción de derechos humanos es una construcción histórica.



divergencias en cuanto a la caracterización de los derechos fundamentales. Además, la misma ha quedado afirmada a través de normas internacionales orientadoras. Así, los Principios y Plan de Acción de Viena de 1993 de las Naciones Unidas, en su párrafo quinto, parte primera, afirma: “Todos los derechos humanos son universales, interdependientes e interrelacionados. La comunidad internacional debe tratar a los derechos humanos globalmente de forma justa y equitativa, en un pie de igualdad y con el mismo énfasis” (Wlasic, 2006: 33).

Expondremos a continuación una síntesis del análisis sobre la temática efectuado por Luigi Ferrajoli, quien ha efectuado útiles aportes en la elaboración de una definición formal de derechos fundamentales, identificando su estructura lógica. Para dicho autor se trata de aquellos “derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto personas o ciudadanos con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables” (Ferrajoli, 2010: 42).

Aquí no se nos dice cuáles son, sino qué son los derechos fundamentales, se nos dice que si queremos garantizar un derecho como “fundamental” debemos sustraerlo tanto a la disponibilidad de la política como del mercado, formulándolo en forma de regla general y por tanto confiriéndolo igualmente a todos; aunque nada se nos diga sobre sus contenidos, esto es, sobre las necesidades y las inmunidades que están o deberían estar establecidas como fundamentales.

### **Diferencias entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales**

Ferrajoli explica que los derechos fundamentales pueden entenderse como opuestos a los derechos patrimoniales. Así, los primeros son derechos universales y, por ello, indispensables e inalienables, y resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos o capaces de obrar. Mientras, los derechos patrimoniales, como la propiedad y el crédito, son derechos singulares que adquiere cada individuo con exclusión de los demás; los derechos patrimoniales resultan de sus correspondientes actos singulares de adquisición, junto con los deberes que les corresponden, de forma tal que no sólo de hecho, sino también de derecho, tales derechos no existen sin sus obligaciones correspondientes, cuyas violaciones resultarían siempre, por su parte, justificables (Ferrajoli, 2010: 61-72). La violación de los derechos fundamentales en cambio no puede ser justificada pues, como se verá seguidamente, su respeto constituye el límite para el accionar legítimo de los poderes.

Las diferencias que enuncia Ferrajoli entre estos tipos de derechos pueden resumirse del siguiente modo: a) mientras que los derechos fundamentales son universales en el sentido lógico de la cuantificación global (*ómnium*) de la clase de sujetos que son

sus titulares; los derechos patrimoniales son derechos singulares (*singuli*) en el sentido lógico de que para cada uno de ellos existe un titular determinado (o varios cotitulares) con exclusión de los demás; b) mientras que los derechos fundamentales son derechos indisponibles, inalienables, inviolables, intransigentes y personalísimos; los derechos patrimoniales son disponibles, negociables y alienables. Mientras los derechos fundamentales permanecen invariables, los derechos patrimoniales se acumulan. No es posible hacerse jurídicamente más libre, pero sí hacerse jurídicamente más rico, señala el jurista florentino; c) los derechos fundamentales son normas téticas, aquellas que inmediatamente disponen las situaciones expresadas mediante ellas; los derechos patrimoniales son predispuestos por normas hipotéticas, aquellas que no adscriben ni disponen nada de forma inmediata, sino simplemente predisponen situaciones jurídicas como efectos de los actos previstos en ellas (Gil Domínguez, 2009: 149-150).

Los derechos patrimoniales son derechos singulares que corresponden a cada uno con exclusión de los demás. Por su naturaleza, son alienables, junto a los poderes de usarlos y disponer de ellos que les son propios. Están pre-establecidos por normas como efecto de los actos negociables por ellas previstos. En ellos se basaría la desigualdad jurídica, esto es, una desigual protección de la ley, ya que si se es titular de un derecho patrimonial real o personal, se encuentra protección en la ley civil; si no se es titular, se carece de dichas garantías.

Por su parte, los derechos fundamentales –ya sean civiles o políticos, de libertades o sociales– son derechos universales, indisponibles y están establecidos inmediatamente por normas. En ellos se basa la igualdad jurídica.

### **Diferencias entre derechos de libertad y derechos de autonomía, (derechos de libertad y (derechos de) poder**

Las diferencias entre libertad y propiedad resultarán más clarificadas al distinguir derechos de libertad y derechos de autonomía. El intelectual italiano explica que la tradición liberal ha ignorado la distinción entre derechos de libertad y derechos de autonomía que él considera esencial, “quizá la más importante en el campo de los derechos fundamentales” (Ferrajoli, 2010: 296). Se desconoce la naturaleza de poder de los derechos de autonomía y se confunde, en particular, los derechos de libertad y los derechos civiles o de autonomía privada.

La distinción entre éstos ha sido favorecida por la ambivalencia del concepto de “propiedad” con que han sido designados simultáneamente tanto *los derechos civiles de autonomía*, es decir, *de adquirir y disponer autónomamente de los propios bienes de propiedad*, como *los derechos patrimoniales reales sobre determinados bienes de propiedad*” (Ferrajoli, 2010: 295; énfasis propio).

Siguiendo con el análisis, entre derechos de libertad y derechos de autonomía, unos y otros fundamentales, existe sin embargo una diferencia estructural indebidamente ignorada:

Los derechos de libertad son libertades negativas sustraídas, en cuanto establecidas como universales, a la autonomía privada y, donde tengan rango constitucional, a la autonomía política. Los derechos de autonomía son por el contrario libertades positivas consistentes en *potestates agendi*, es decir, en la potestad de autodeterminarse, directamente en la esfera del mercado e indirectamente en la esfera pública de la política, mediante actos jurídicos potestativos. En este sentido, (derechos de) *libertad* y (derechos de) *autonomía* son figuras jurídicas distintas, no siendo reducibles las unas a las otras y pudiendo subsistir las unas independientemente de las otras (Ferrajoli, 2010: 296; énfasis original).

La estructura de estas dos clases de derechos es diferente. Los derechos de *libertad*, siendo simples inmunidades a lesión o constricción (o “libertad de”) o también facultades de comportamiento no jurídico igualmente inmunes a impedimentos (o “libertad para”, además de “libertad de”), tendencialmente conviven sin recíprocas interferencias. Los derechos de *autonomía*, siendo *derechos civiles* (o de autonomía privada) o *derechos políticos* (o de autonomía política), consistiendo en poderes cuyo ejercicio produce efectos sobre las genéricas libertades negativas y positivas, están por el contrario destinados a chocar siempre que no estén jurídicamente limitados y disciplinados.

Los derechos de autonomía, a diferencia de los derechos de libertad, son *derechos-poderes*, que como todos los poderes están (o, mejor, deberían estar) en el Estado de derecho, que no admite poderes *legibus soluti*<sup>11</sup>, sujetos a la ley: precisamente a los límites y vínculos impuestos por los derechos de libertad y por los derechos sociales no sólo a la representación política y a la legislación producidas por el ejercicio de los derechos políticos, sino también al mercado y a la autodeterminación privada producidos por el ejercicio de los derechos civiles (Ferrajoli, 2010: 297; énfasis original).

El autor distingue aquí los derechos-poder del ciudadano burgués –derechos civiles–, de las libertades fundamentales de todas las personas, las que pueden verse afectadas por el ejercicio de la autonomía privada si la misma no es adecuadamente limitada.

### Efectos de equiparar libertad y propiedad

Ferrajoli considera que “libertad” y “propiedad”, esto es, derechos fundamentales y derechos patrimoniales son figuras incluso opuestas, de manera que no puede entenderse, salvo por los usos ya consolidados, que se los denomine con la misma palabra “derechos”.

---

11 Expresión latina que se traduciría en castellano como “libre de ataduras legales”.

Coincidimos con dicho jurista en que parte de las razones que explican la confusión entre libertad y propiedad se remonta a la tradición del Estado liberal de derecho, el cual identificó a los poderes únicamente como poderes públicos, sesgo que habría calado profundamente la cultura jurídica y política hasta nuestros días. Es cierto que solamente el Estado y la política se identificaron como el lugar del poder, que según el paradigma del Estado de derecho debía ser subordinado justamente al derecho, esto es, a límites y vínculos, a reglas y controles. La sociedad civil y el mercado, por el contrario, serían el reino de las libertades y las autonomías, es decir, del ejercicio de los relativos derechos que se trataría únicamente de proteger contra los abusos y los excesos de los poderes públicos. Hoy más que nunca resulta claro que esta es una concepción restringida del poder e insostenible, conectada con la idea de que no existen, en sentido estricto, poderes privados, siendo éstos nada más que las libertades individuales.

Aunque no nos asiste la convicción de que se trate sólo de confusiones conceptuales, concordamos con Ferrajoli en que históricamente se ha equiparado libertad y propiedad y que ello ha pesado sobre la tradición liberal y sobre la tradición comunista, contribuyendo a contrapuestas operaciones ideológicas: la valorización en el pensamiento liberal de la propiedad y de la libertad contractual como derechos del mismo rango que las libertades fundamentales e, inversamente, la desvalorización en el pensamiento marxista de las libertades como derechos “burgueses” del mismo tipo que la propiedad.

Acordamos con la lectura de dicho autor respecto de los efectos que ha producido y sigue produciendo la equiparación entre libertad y propiedad: un verdadero absolutismo de mercado, y cabría agregar en el caso de las tierras, un absolutismo latifundista en países como el Paraguay, donde el poder de acumular tierras carece de límites institucionales. Es cierto que si no tematizamos estas distinciones, se corre el riesgo de arrollar al paradigma mismo de los derechos fundamentales que deberían ser los límites de cualquier poder, tanto político como económico.

La exaltación como “libertad” de lo que en realidad son derechos-poder se resuelve de hecho en la exaltación de su contrario, terminando por acreditar dos formas convergentes de absolutismo: el absolutismo de la mayoría, o sea, de los poderes representativos generados por el ejercicio de los derechos políticos, y el absolutismo del mercado, o sea, de los poderes económicos expresados por el ejercicio de los derechos civiles. Y está claro que esta doble ausencia de límites y de vínculos tiene como punto de llegada la confusión entre los dos tipos de poder, uno como medio para conquistar y acrecentar el otro, la tendencial deformación en sentido plebiscitario de la democracia política y en sentido monopolístico del mercado, además del vaciamiento del paradigma del Estado de derecho, que quiere decir sujeción a la ley de cualquier poder, público o privado, en garantía de la libertad de todos (Ferrajoli, 2010: 297)<sup>12</sup>.

---

12 En lo que refiere al campo político, la distinción que realiza el autor se encuentra en consonancia con los análisis

También coincidimos en los desafíos que emergen de las diferencias teóricas y de las deformaciones institucionales existentes: la necesidad de construir un Estado social de derecho<sup>13</sup> y de desarrollar un constitucionalismo de derecho privado. Así, existiría un vacío en el desarrollo del paradigma del Estado de derecho –tanto en su dimensión liberal o negativa como en la social o positiva– en lo que atañe a los poderes económicos, ya que no se ha desarrollado junto al constitucionalismo de derecho público, un constitucionalismo de derecho privado.

Ya sea en su visión liberal-democrática o en la social-democrática, el único poder frente al cual se ha entendido siempre que están justificadas las garantías, es decir, los límites y los vínculos para tutelar los derechos fundamentales de sus destinatarios, es el poder público. La expresión “Estado de derecho” es por lo demás emblemática: es sólo el Estado –o sea, los poderes públicos que encabezan el Estado– el sujeto frente al cual se justifican reglas, prohibiciones y obligaciones dirigidas a impedir los abusos que dañan los derechos fundamentales. Sólo los poderes públicos, y no también los poderes privados, según este modelo, deben ser sometidos al derecho (Ferrajoli, 2010: 294).

De este modo, el paradigma garantista del Estado de derecho ha sido elaborado principalmente en lo que atañe a libertades, no a derechos sociales, y únicamente con respecto a la relación vertical Estado/ciudadano y no también para las relaciones verticales que se instauran entre ciudadanos y entre poderes privados/libertades individuales/derechos sociales.

### **Necesidad de distinguir el contenido de la propiedad considerado como derecho fundamental**

Distinguir entre derechos fundamentales y patrimoniales no sería suficiente para clarificar el estatus del derecho de propiedad en los sistemas de protección de derechos humanos. Estimamos que en este punto la explicación de Ferrajoli requiere ser profundizada y complementada.

---

sis en la teoría política y la teoría de la democracia con relación al potencial totalitario de la idea rousseauiana de “voluntad general” llevada al extremo como fin, una homogeneización total que devendría en proscripción del conflicto.

13 El modelo de Estado de derecho se ha desarrollado en la tradición del pensamiento liberal, como un sistema de límites y prohibiciones negativos, correlativos a los derechos de libertad, oponibles únicamente al poder político. El Estado según este modelo que puede llamarse “Estado liberal de derecho”, se legitima como “Estado mínimo” garante de libertades y autonomías individuales, de deberes de no hacer, en la esfera privada de los ciudadanos. Sin embargo, está ausente en el horizonte teórico liberal y notablemente en el terreno de las garantías, aunque presente en las promesas formuladas en las cartas constitucionales de la segunda mitad del siglo XX, la elaboración de un Estado social de derecho como sistema de derechos y vínculos positivos de hacer, correlativos a los derechos sociales y por tanto como ‘Estado máximo’, garantizado además por obligaciones de prestación para el sostenimiento de las necesidades vitales de las personas (Ferrajoli, 2010: 293).

Basta observar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho a la propiedad, individual y colectiva, y el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella<sup>14</sup>. Con relación a los dos grandes pactos internacionales de derechos humanos, el derecho civil a la propiedad no fue establecido, ya que no hubo acuerdo entre los representantes de los Estados comunistas y de las potencias capitalistas en la redacción del texto respectivo.

El artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho a la propiedad privada, en los siguientes términos: “1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley.”

De los argumentos teóricos y las disposiciones normativas citadas hasta aquí puede deducirse que:

- a) El derecho-poder de adquirir y disponer autónomamente de los propios bienes de propiedad es un derecho civil de autonomía, establecido con categoría de derecho humano o fundamental, que requiere ser limitado para garantizar los demás derechos fundamentales, en particular, las libertades personales y los derechos sociales. Así, se encuentra convenido como derecho fundamental el derecho de autonomía privada, negocial o de iniciativa económica, asegurada en la esfera del mercado como derecho (poder) civil –no “libertad civil” como aún suele estudiarse– atribuido a todos los sujetos con capacidad de obrar. Este derecho de autonomía civil se encuentra establecido como derecho fundamental, al igual que la autonomía política asegurada en la esfera pública por los derechos políticos, o que libertades fundamentales, como la libertad religiosa, la libertad de manifestación del pensamiento, de reunión, de asociación y similares.
- b) El derecho de propiedad es un derecho patrimonial, condicionado al cumplimiento de una función social. Goza de fortísimas garantías, hasta el punto de que el denominado derecho civil o derecho privado es una rama del Derecho que regula centralmente la propiedad (derechos reales, contratos, obligaciones, sucesiones, quiebras, etc.) Por su parte, el derecho procesal civil prevé las ac-

---

14 “Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, y nadie será privado arbitrariamente de ella.”

ciones y procedimientos jurisdiccionales en los casos de conflictos en torno a la propiedad de bienes, esto es, sus garantías secundarias.

Subsiste, sin embargo, un aspecto a dilucidar. ¿Existe una esfera del derecho de propiedad patrimonial protegida con carácter de derecho humano o fundamental?

Al respecto, es posible encontrar coincidencia entre autores que abordaron dicha cuestión, dando una respuesta positiva y limitando la esfera de protección de la propiedad como derecho fundamental a un núcleo vital para el desarrollo subjetivo, esto es, a aquellos bienes indispensables para la subsistencia, la vida digna, la autonomía personal y, vinculado a esta última, para el desarrollo del proyecto de vida.

En opinión de Zolo, no deben ser conculcadas formas de propiedad

preciosas para la autonomía del sujeto y para su calidad de vida, tales como la propiedad del domicilio, de los objetos personales, del pequeño ahorro y, en general, de todas aquellas formas de relación ‘exclusiva’ entre el sujeto y el entorno, que desempeñan una función protectora análoga a la de las libertades individuales. Y esto vale también, y quizá principalmente, para la protección de los sujetos más débiles (Zolo, 2009: 92).

Perrone señala algunas precisiones. En primer término, que el derecho de propiedad debe ser considerado parte de la categoría derechos humanos en la medida en que es un medio para realizar el proyecto de vida; mientras que, por el contrario, cuando la relación particular entre el sujeto y la cosa no es esencial para la dignidad de la persona, cuando el fin en sí mismo es el derecho de propiedad, acrecentar esa relación sujeto-cosa cuantitativamente, queda fuera de dicha categoría. Recuerda que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los derechos humanos excluyen la protección de la relación que se establece entre una persona jurídica y una cosa. Mientras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos distingue entre actividades que tienden a generar más propiedad, de aquellas que tienen por miras proveer los medios para cumplir un plan de vida. Por lo tanto, la generación de producto por la actividad propia de cada sujeto, en términos generales el resultado del trabajo, es protegido como un medio para desarrollarse (Perrone, 2013: 355-356)

El derecho de propiedad como derecho humano estaría conformado, entonces, por dos aristas principales:

“la primera es ese grupo de cosas necesarias, en términos razonables, para el desarrollo del sujeto; mientras que la segunda es el producto del trabajo personal e intelectual de la persona, es decir, las cosas materiales o inmateriales que a partir de su interacción con el mundo externo son creadas o producidas” (Perrone, 2013: 357).

En términos parecidos, Orlando (2011) sostiene que la propiedad privada merece una protección agravada sólo en tanto y en cuanto esté vinculada con alguna otra noción, por ejemplo, de autonomía individual y de igualdad política. Ello remite a la

idea de un “mínimo” o un “piso”, es decir, de asegurar un núcleo muy básico de bienes protegidos por una relación de propiedad entre el sujeto y esos bienes materiales e inmateriales que se encuentran vinculados al aseguramiento de la decencia humana y de la autonomía individual. Esto, a su vez, tendría un fuerte fundamento republicano, ya que para ser un ciudadano en una democracia –es decir, para participar en el proceso democrático– se necesita una cierta independencia básica que no puede ser asegurada sin una independencia económica.

Desde un análisis constitucional, para este autor el rol de la tutela de la propiedad privada es “proteger el título normativo que une el plan de vida de un sujeto con aquel bien que resulta indispensable para ello. De aquí es posible derivar dos consecuencias normativas: por un lado, qué tipo de bien estará protegido y, por el otro, de qué tipo de protección estamos hablando. En cuanto a las exigencias de la autonomía y de la ‘vida humana decente en sociedad’, creo que ambos principios requieren de ciertos bienes primarios, es decir, aquellos fundamentales para la existencia de la vida en sociedad. Y aun con esta amplitud, es posible identificar en este concepto desde cosas (dinero, ropa, alimentos, vivienda etc.), hasta derechos crediticios (por ejemplo, un ahorro bancario). Lo que torna valioso el bien en cuestión no es un valor en sí mismo, sino su relación con las ideas de autonomía y ‘vida decente’ [...] La protección agravada implica que, cuando nos encontramos ante una limitación de la propiedad privada vinculada a la vida del sujeto de manera sustancial para la materialización de su plan de vida, se activará el escrutinio ‘fuerte’ o agravado: presunción de inconstitucionalidad de la distinción, inversión de la carga probatoria y el deber de dar razones de urgencia y de imperiosa necesidad para poder revertir aquella presunción. Por ello mismo, el hecho de que la relación entre un bien y un sujeto se encuentre protegida en términos agravados no sólo se define por el carácter objetivo ‘esencial’ de dicho bien, sino por la relación que este tiene con el plan de vida del individuo y con la noción de ‘vida decente’” (Orlando, 2011: 139-141).

Por su parte, Pisarello y Tedeschi consideran que debe distinguirse entre el “derecho generalizable a la propiedad” y el “derecho excluyente de propiedad”. Conforme a esta distinción y desde una mirada igualitaria, “el derecho a la propiedad podría considerarse un derecho fundamental, sobre todo cuando afecte a personas que no sean propietarias y a bienes imprescindibles para llevar adelante una vida digna y autónoma. El derecho de propiedad, en cambio, quedaría sometido a límites y controles que impidan su configuración como derecho patrimonial absoluto sobre todo cuando se refiera a los grandes medios de producción, intercambio y comunicación, y su concentración en pocas manos pueda constituir un obstáculo real a la democratización política y económica” (Pisarello y Tedeschi, 2011: 132).



## Acceso a tierras: proyecto de vida y vida digna de campesinas y campesinos

A partir de las especificaciones señaladas es posible fundamentar que la relación entre las personas campesinas y un bien como la tierra puede ser considerada como parte del núcleo vital para la vida digna y como medio indispensable para la realización de sus planes de vida. Es decir, aun cuando el derecho a la tierra como derecho humano implique proteger un título jurídico y con connotaciones patrimoniales, ello no colisionaría con la concepción teórica actual de los derechos fundamentales en la medida en que los titulares sean sujetos cuyo plan de vida requiere para su realización del bien tierra.

Sin embargo, hay cuestionamientos que deben ser pensados. Se ha señalado que los derechos fundamentales son aquellos que aparecen reconocidos a favor de determinados sujetos con base en su *status* y no con base en su actividad negocial. El trabajador y la trabajadora, por su parte, son protegidos en su condición de tales por reconocerse que se hallan insertos en una desigual estructura de poder, pero es sumamente limitado y débil el desarrollo de las garantías de realización de derechos para los trabajadores/as desempleados. Mucho menos se considera que tengan derecho a elegir el tipo de oficio o labor que desean realizar. En el marco de una economía de mercado es difícilmente imaginable que el Estado pueda garantizar a los diversos sectores de trabajadores/as y con categoría de derecho humano el acceso a los medios necesarios para que desarrollen la actividad económica de su preferencia.

Estas son tensiones innegables que van adquiriendo dimensiones de fisura en el contexto actual.

Con respecto a dicho punto, en el caso del acceso de campesinas y campesinos a la tierra, puede argumentarse que la relación de aquellos con la naturaleza y con la tierra en particular no se reduce a la relación con un medio productivo, sino que se vincula con una identidad, una cultura y un proyecto de vida.

Otro aspecto a ser desarrollado es el relativo a la consagración de un régimen plural de derechos de propiedad y de consagración de otros títulos jurídicos diferentes a la propiedad, capaces de asegurar un control estable y asequible de bienes básicos. Entre estos últimos pueden mencionarse el arrendamiento, el usufructo, la cesión de uso, la enfiteusis y la posesión a largo plazo. Ello sería imprescindible si se apunta a transformar los regímenes actuales fundados en principios competitivos, en sistemas más democráticos e igualitarios, inspirados en principios cooperativos. Como sostienen Pisarello y Tedeschi (2011), los mencionados regímenes de tenencia pueden proporcionar un acceso a ciertos recursos –como la tierra– tan seguros, asequibles y

generalizables como los que brinda la propiedad, aunque sin los elementos especulativos que esta puede traer aparejados<sup>15</sup>.

De hecho, el movimiento campesino organizado a nivel internacional reivindica el derecho a la posesión de tierras en el marco del derecho a una forma alternativa de producción que, a su vez, se inserta en un horizonte de sentido distinto al que subyace a la acumulación y consumo capitalista. Por ende, la construcción de respuestas teóricas y prácticas creativas y superadoras se torna un imperativo ante estas aspiraciones emancipadoras.

La última tensión que visualizamos que podría subsistir es aquella que deviniera de considerar el reconocimiento del derecho a la tierra y las obligaciones estatales concomitantes como una distorsión de la igualdad de competencia en el mercado. Este último postulado constituye una ficción que no resiste ninguna verificación de índole práctica en la actualidad. Por el contrario, dado el nivel de concentración y desigualdad, la propia recomposición de la competencia requeriría de una acción estatal afirmativa. También en esta clave pueden ser leídos los avances internacionales en materia de regulación de la tenencia de tierras y de conformación de una comisión para elaborar una declaración sobre derechos de personas campesinas en el ámbito de la ONU.

## 4 | Consideraciones finales

La tierra es uno de los principales recursos productivos, junto con el trabajo y el capital. Dado su carácter de recurso natural limitado y, sobre todo, por la necesidad de protección de campesinos y campesinas fue desarrollado el derecho agrario, derecho que regula las relaciones en el ámbito de producción de la tierra. Valga señalar que no es casual el debilitamiento jurídico del derecho agrario en su carácter tuitivo del campesinado, como expresión y reforzamiento del neoliberalismo agrícola y la profundización latifundista que lo acompaña.

En contraposición a ello, campesinas y campesinos resisten en el territorio y disputan el reconocimiento de sus derechos en esferas nacionales e internacionales. El

---

15 Al respecto, véase parte del artículo de Gerardo Pisarello y Sebastián Tedeschi (2011) "El derecho de propiedad privada. Propiedad y Constitución en la Argentina: del "derecho terrible" a la democracia económica" en Gargarella, Roberto (coord.) *La Constitución en 2020: 48 propuestas para una sociedad igualitaria* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores), pp. 131-133.

reconocimiento específico como derecho humano del derecho a la tierra y al territorio de campesinas y campesinos aún no ha sido logrado plenamente, pero se encuentra en proceso de serlo. Estaríamos ante un derecho humano en construcción y en disputa. A más de la declaración de sus derechos, los movimientos campesinos señalan la necesidad de que los mismos sean reconocidos en una convención, lo cual les dotaría de una mayor fuerza vinculante.

Los derechos humanos de campesinas y campesinos pueden ser considerados como esfera de protección especial, tal como han sido desarrolladas para otros sectores, tratándose de un sector poblacional que para la realización efectiva de sus derechos fundamentales requiere de una protección suplementaria a la general y que reconozca sus especificidades. En tal caso, necesariamente se requerirá una traducción en el orden de prestaciones obligatorias por parte del Estado, incluyendo el acceso a tierras, que acercan al derecho en cuestión a los derechos económicos y sociales. Los titulares del derecho de acceso a tierras serían las personas campesinas que carecen de este bien o lo poseen con carácter precario, en cantidad insuficiente o de una calidad inadecuada para el desarrollo de una vida digna.

Si bien no existirían argumentos de filosofía jurídica ni de teoría jurídica para rechazar la consagración del derecho a la tierra, es necesario reconocer que el edificio del derecho contemporáneo se ha construido sobre una serie de confusiones, ficciones, mitos y absolutismos, en el cual la propiedad privada e ilimitada de los medios de producción, su confusión con las libertades fundamentales, así como la idea de competencia en el mercado han jugado un rol central.

Al ser el derecho un universo simbólico, un mundo de significados cuya efectividad y funcionamiento dependen de la formación en torno suyo de un “sentido común”, cabe recordar que las normas jurídicas no tiene un carácter auto-ejecutorio y que, en materia de derechos humanos, existe toda una construcción social que efectuar y un sentido que disputar al pensamiento hegemónico por el cual se naturaliza que una persona pueda ser propietaria de extensiones de tierra que equivalen a un país europeo y que millones carezcan de un lote para vivir y producir lo necesario para su subsistencia.

Queda todo un Estado social y un constitucionalismo de derecho privado por desarrollar para garantizar no solo en la dimensión sociológica, sino en las propias esferas teórica y normativa, los derechos sociales, así como establecer los límites necesarios al poder económico evitando afectaciones a derechos humanos.

La “puesta en agenda” del derecho a la tierra de quienes viven y trabajan en las mismas es un hecho que puede transformarse en acontecimiento, en una ruptura con

el estado del orden, si confluyen perspectivas emancipadoras en su desarrollo teórico y práctico. En ese proceso convendrá tener presente lo que Danilo Zolo llama la “ley de la eficacia decreciente” de los derechos, pues al reconocimiento cada vez más amplio de la titularidad formal de nuevas categorías de derechos ha correspondido una eficacia decreciente de su disfrute, con garantías cada vez más selectivas, imperfectas y políticamente reversibles. Ello se debe a que los derechos civiles pertenecen a la “normalidad fisiológica” por así decirlo de los ordenamientos liberaldemocráticos, mientras sólo una permanente “lucha por el derecho” podrá dar eficacia a los derechos sociales y, cuánto más, a derechos como el de acceso a tierras que apuntan a una mayor justicia en la distribución de bienes que estructuran el orden social.

## Bibliografía

- BIDART CAMPOS 1991 *Teoría General de los Derechos Humanos* (Buenos Aires: Astrea).
- BIDART CAMPOS, GERMÁN 1994 *La interpretación del sistema de derechos humanos* (Buenos Aires: Ediar).
- CAPÓN FILAS, RODOLFO 2005 “Mundo del trabajo, bienestar general, derechos humanos” en Bidart Campos, Germán y Risso, Guido (coords.) *Los derechos humanos del siglo XXI. La revolución inconclusa* (Buenos Aires: Ediar).
- CÁRCOVA, CARLOS 2012 *Las Teorías Jurídicas Post Positivistas* (Buenos Aires: Abeledo Perrot).
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR 2009 *Derecho a la tierra y al territorio* (Bogotá: CINEP).
- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES 2009 *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales. El caso del Perú* (Lima: CEPES).
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ONU 1991 *Observación General N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)* E/1991/23.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ONU 1998 *Observación General N° 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos* E/1998/22, anexo IV.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ONU 1999 *Observación General N° 12 El derecho a una alimentación adecuada* E/C.12/1999/5.
- DEL PERCIO, ENRIQUE 2009 *Política o Destino* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).
- FERRAJOLI, LUIGI 2010 *Democracia y garantismo* (Madrid: Trotta).
- FERREYRA, RAÚL 2001 *Notas sobre derecho constitucional y garantías* (Buenos Aires: Ediar).
- GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS 2005 “Los derechos humanos como límites a la democracia” en Bidart Campos, Germán y Risso, Guido (coord.) *Los derechos humanos del siglo XXI. La revolución inconclusa* (Buenos Aires: Ediar).
- GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS 2009 *Constitución socioeconómica y derechos económicos, sociales y culturales* (Buenos Aires: Ad Hoc).
- LA VÍA CAMPESINA 2009 “Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos” en <<http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf>> acceso 3 de mayo de 2013.
- LE COZ, JEAN 1976 *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao Tsé-tung y la Fao* (Barcelona: Editorial Ariel).
- LORENZETTI, RICARDO 2010 *Justicia Colectiva* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni).
- MARÉS, CARLOS 2004 “La propiedad de la tierra en la Constitución brasilera de 1988” en *El otro derecho* (Bogotá: ILSA), pp. 13-40, agosto.
- MARÍ, ENRIQUE, et al. 2006 *Materiales para una teoría crítica del derecho* (Buenos Aires: Lexis Nexis).

- MONSALVE SUÁREZ, SOFÍA 2004 “Derecho a la tierra y derechos humanos” en *El otro derecho* (Bogotá: ILSA), pp. 41-57, agosto.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN 2012 *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* CSA 2012/38/2, en <[http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG\\_Final\\_SP\\_May\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_SP_May_2012.pdf)> acceso 5 de febrero de 2013.
- ORLANDO, FEDERICO 2011 “Reflexiones en torno a la propiedad privada en la Constitución Nacional” en Gargarella, Roberto (coord.) *La Constitución en 2020: 48 propuestas para una sociedad igualitaria* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores), pp. 134-141.
- PEREIRA, MILENA 2012 *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay* (Asunción: Base Is).
- PERRONE, NICOLÁS 2013 “Derecho a la propiedad privada” en Alonso Regueira, E. (dir.) *Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino* (Buenos Aires: La Ley; Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho), pp. 355-370.
- PISARELLO, G. Y TEDESCHI, S. 2011 “El derecho de propiedad privada. Propiedad y Constitución en la Argentina: del “derecho terrible” a la democracia económica” en Gargarella, Roberto (coord.) *La Constitución en 2020: 48 propuestas para una sociedad igualitaria* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores), pp. 128-133.
- SUÁREZ, ANA MARÍA 2004 “Diversas perspectivas jurídicas de los conflictos de tierras” en *El otro derecho* (Bogotá: ILSA), pp. 59-73, agosto.
- WLASIC, JUAN C. 2006 *Manual Crítico de Derechos Humanos* (Buenos Aires: La Ley).
- ZOLO, DANILO 2009 “Libertad, propiedad e igualdad en la teoría de los ‘derechos fundamentales’. A propósito de un ensayo de Luigi Ferrajoli”, en Ferrajoli, L. *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (Madrid: Trotta), pp. 75-104.

# 3

## El derecho a la tierra desde la concepción de los movimientos campesinos

Quintín Riquelme

### 1 | Introducción

La tierra para los campesinos y las campesinas es el principal medio de vida y de producción. Por esta razón, el acceso a la misma debe ser garantizado por el Estado, de tal manera a asegurar la satisfacción de las necesidades básicas como la vivienda, el trabajo, la alimentación, la educación, además de las formas culturales y su modo de vida. Es fundamental que la tierra sea reconocida como un derecho, para que los campesinos y las campesinas puedan garantizar su reproducción y preservar su identidad.

Cuando se habla del derecho a la tierra, se alude fundamentalmente al derecho que tienen las personas, las familias y las comunidades a vivir y a producir en ella su sustento y el de los demás. Esta es la concepción primaria que tiene el campesino y la campesina de la tierra. Posteriormente vienen la forma de tenencia y la condición jurídica de las personas que hacen uso de ella. La tierra se puede poseer de forma individual, asociativa, comunal o mixta y/o como propiedad, en arriendo o como ocupante.

La importancia de la tierra está en relación a su uso y a los colectivos sociales que habitan en ella. No es lo mismo utilizar la tierra para producir alimentos que destinarla a la producción de *commodities* para la exportación. Tampoco es igual cuando sirve de

asiento a comunidades que cuando sirve sólo para asiento de la producción agrícola y ganadera. Estas son las razones por las cuales se dan visiones dispares sobre la tierra.

El derecho a la tierra también tiene que ver con la cultura, la manera como se desarrolla la vida de las personas, las familias y las comunidades sobre ese bien físico. La forma de uso determina la concepción y el modo de ser de las familias y las comunidades, creando cultura y viceversa. La cultura posteriormente determina la concepción y el uso de la tierra. La tierra es la base material sobre la cual se desarrolla las relaciones sociales. Si es el *tekoha* (territorio) donde se desarrolla el *teko* (la forma de vida, el modo de ser), la forma de uso y el cuidado de la tierra será distinta de aquella que la concibe como un bien de cambio, una mercancía, donde lo que se busca fundamentalmente es sacar provecho económico de ella, sin respetar sus características ni los recursos naturales que ella contiene, como por ejemplo el agua, los bosques, el suelo y la biodiversidad.

Por lo tanto, el derecho a la tierra no puede ser concebido independientemente de los actores sociales que la usufructúan y de los fines que éstos persiguen. Tales fines pueden ser económicos, sociales y culturales.

Los dos principales actores que usufructúan la tierra son:

- a. Los que están representados por las unidades de producción capitalistas, como los ganaderos y los grandes productores, que trabajan en base a la utilización intensiva de capital y maquinarias y cuya producción está orientada fundamentalmente a la exportación y a la maximización de la tasa de ganancia.
- b. Los representados por las unidades campesinas pequeñas y medianas, que producen básicamente alimentos orientados a la satisfacción de las necesidades básicas del núcleo familiar y algunos rubros para la venta, en base al trabajo de sus integrantes.

Estas unidades de producción, con sus matices y niveles, son las que actualmente habitan la tierra rural en nuestro país.

Si estos actores son analizados desde el punto de vista de sus características culturales, se encontrarán las diversas formas de relacionamiento que se generan.

Las unidades capitalistas de producción no generan prácticamente ninguna relación más que la que se da entre el patrón y el trabajador, que es una relación vertical y de dependencia.

En cambio, las unidades de producción campesinas y las comunidades rurales en general, producen múltiples relaciones: de cooperación, de reciprocidad, formales e informales (como la minga, el *jopoi*, el trueque) y otro tipo de relaciones generadas



por el parentesco, el compadrazgo o la vecindad, independientemente de las características socioeconómicas de dichos actores. Estos vínculos son de tipo horizontal.

También es importante destacar que las unidades campesinas de producción no son homogéneas. Dependiendo del territorio que ocupan, pueden ser caracterizadas de una u otra manera. Apelando a la clasificación planteada por Domínguez (1977) en su obra *El Valle y la Loma*, el campesino perteneciente al poblado “valle” es más tradicional y está inmerso en una economía agrícola-ganadera. En cambio, el campesino perteneciente al poblado “loma” es más dinámico y practica una economía centrada al mercado.

De igual manera, Wolf (1977) en su libro *Una tipología del campesino latinoamericano* hace una diferenciación entre los campesinos que viven en comunidades corporativas y campesinos que viven en comunidades abiertas. Las comunidades corporativas están aferradas a mantener cierto equilibrio tradicional, tratando de minimizar o evitar las influencias externas que amenazan la integridad de su comunidad. En cambio, las comunidades abiertas promocionan la interacción con el mundo exterior y permiten la acumulación individual y el consumo de riquezas durante los períodos de incremento de la demanda externa.

Dependiendo de la extensión de las parcelas ocupadas y de la capacidad productiva, se encontrarán diversos estratos de campesinos y campesinas, a partir de los cuales se podrá construir una tipología: los muy pobres, los pobres y los que tienen un nivel de vida aceptable o recursos elementales para una vida digna, también llamados medianos productores.

Para complementar este análisis, conviene recordar lo que sostiene Bartra (2010) con relación al *ser campesino*, asumiendo que es mucho más que un pequeño productor definido por una escala.

[...] “campesino” designa un ethos y una clase, de modo que reconocerse campesino es el primer paso en el camino de reafirmar una específica socialidad y –eventualmente– conformar un sujeto colectivo de primera división (Bartra, 2010: 8).

La palabra campesino designa una forma de producir, una sociabilidad, una cultura pero ante todo es un sujeto social que se ha ganado a pulso su lugar en la historia. Ser campesino es muchas cosas pero ante todo es pertenecer a una clase: ocupar un lugar específico en el orden económico, confrontar predadores semejantes, compartir un pasado trágico y glorioso, participar de un proyecto común (Bartra, 2010: 7).

En términos sociales, el campesino [es] un conglomerado social en cuya base está la economía familiar multiactiva pero del que forman parte también y por derecho propio, quienes teniendo funciones no directamente agrícolas participan de la forma de vida comunitaria y comparten el destino de los labradores (Bartra, 2010: 11).

En resumen, como dice Shanin (citado por Bartra, 2010: 9), “el campesino es un modo de vida, entender esto es esencial para comprender su naturaleza”.

Estas caracterizaciones son pertinentes en la medida que determinan la conciencia y la pertenencia de clase o de grupo para plantear las luchas por el derecho a la tierra y otros derechos.

## 2 | Debate teórico sobre el derecho a la tierra

Cuando se analiza la concepción sobre la tierra, las dos posturas contrapuestas que se debaten básicamente son: las que conciben a la tierra como mercancía, es decir, como un bien sujeto a transacción e intercambiable como cualquier otra mercancía, y las que conciben a la tierra como un bien cuyo fin fundamental es la reproducción de la vida y colateralmente como un bien transable. En este último sentido, la tierra para el campesino también es un factor de producción, por tanto sujeto a transacción.

Por esta razón, la tierra no tiene el mismo valor ni significado para los actores sociales que usufructúan de ella.

Para las grandes empresas o los grandes productores, como señala Van Dam (2007), la tierra es concebida como una mercancía, que se puede comprar y vender como cualquier otra cosa. Es un insumo más de la producción, como lo son la maquinaria, los trabajadores o los agroquímicos. El comprar, vender o quedarse con la tierra depende básicamente de los beneficios o de la ganancia que reporte. La tierra es un objeto. No tiene vida, así como tampoco tienen vida el agua o el bosque. Por eso estos actores no sienten la obligación de cuidar de la tierra o de la naturaleza, salvo porque les brinda beneficios o porque la ley lo exige.

Para los campesinos o pequeños productores, la tierra tiene un significado holístico. La tierra es fundamento de su propia vida y la de su familia. Les asegura la subsistencia, es su trabajo, es su mayor capital. En general, el campesino y la campesina no se aferra a la tierra sólo por una cuestión de propiedad, sino porque siente que en la tierra se encuentran sus raíces, que en ella produce, que allí está su historia, su pasado, pero también su futuro y el de los hijos e hijas (Van Dam, 2007).

En la mayoría de los casos, los empresarios y los grandes productores no residen en su parcela y no sienten la necesidad de protección que requiere una comunidad campesina, cuya sobrevivencia sí depende de los recursos que contenga esa parcela. La preservación del hábitat por lo tanto es crucial para estos colectivos sociales.

Asimismo, siguiendo nuevamente a Van Dam (2007), también existen otros tipos

de “dueños”, que únicamente se interesan por la tierra como bien inmobiliario, vale decir, que compran tierra porque saben que es un buen negocio.

Estas diferentes formas de valorar la tierra, dice este autor, es lo que genera tantos conflictos.

Con estas caracterizaciones, queda claro que campesinos y campesinas son aquellas personas que viven en su tierra y de su tierra, mientras que el empresario agrícola y los grandes productores sólo viven de su tierra.

Por otra parte, el movimiento campesino en la actualidad no sólo habla de la tierra como medio de producción, también incorpora el concepto de territorio entendido éste como totalidad y no como un conjunto de parcelas familiares en un espacio geográfico.

[...] es la posesión colectiva de los recursos naturales, la autogestión política y la recreación de la economía moral, de la producción distribución justas y solidarias de los bienes. Es un continuo de bienes comunes naturales, culturales e infraestructurales de una población local. Es un concepto o una visión integral y holística que abarca el arraigo de las generaciones con su memoria histórica, con los conocimientos tradicionales del manejo de ese mismo territorio... Sólo desde la concepción de territorialidad, y control territorial, se puede garantizar una reforma agraria que sostenga un desarrollo integral y sustentable (Ledesma, 2006: 5-7).

### 3 | Cómo se da este debate en Paraguay

En Paraguay, la tierra tampoco tiene el mismo significado o valor para los distintos actores que usufructúan de ella.

La oligarquía tradicional concibe la tierra como un bien que le proporciona riqueza y poder, además de prestigio. La oligarquía moderna, en cambio, la concibe más como una mercancía sujeta a compra venta y generadora de lucro. Esta distinción se observa claramente entre el ganadero tradicional y el ganadero moderno. Los productores modernos utilizan tecnologías de avanzada y someten la tierra a una utilización intensiva. En cambio, los ganaderos tradicionales acumulan tierra especulando con ella y la utilizan extensivamente.

Para el campesino y la campesina, la tierra significa mucho más que un simple medio de producción. Es su medio de vida, parte de su identidad, de su cultura, al igual que para el indígena, que considera a la tierra como el factor fundamental de su desarrollo físico y espiritual. Por lo tanto, como indica Alderete (2006), la tierra para los sectores campesinos e indígenas cumple una función multidimensional. Además de ser un factor de producción, es un recurso esencial para el acceso a los alimentos,

al agua, a la vivienda, al trabajo y la preservación de su cultura. Si una persona agricultora o indígena pierde su tierra, dice el autor citado, no habrá perdido sólo una mercancía, sino también su trabajo, su vivienda, su alimento y su identidad.

De acuerdo a Galeano (1994), las actitudes de los campesinos ante la tierra están basadas, por un lado, en

[...] elementos culturales extra-económicos, como la posibilidad de vivir en familia, rodearse de amigos, de asumir la responsabilidad de la producción y de ser el señor de sí mismo. Y por otro lado, en elementos basados en la lógica de la economía campesina, en la que prevalece la explotación propia, donde desplegar sus conocimientos y destrezas (Galeano, 1984: 35).

A partir de estos dos elementos contrapuestos, Galeano concluye que

[...] la cultura campesina a lo largo de su formación histórica es la resultante de la combinación de elementos inherentes y de elementos derivados o externos [...] y esto porque la población campesina no es homogénea y se enfrenta a los distintos procesos de cambios desde diferentes posiciones y de distinta manera (Galeano, 1984: 35).

También concluye que, “debido al predominio cada vez mayor de la lógica de la economía de mercado (capitalista) los campesinos comienzan a percibir y a utilizar la tierra como un bien comercial” (Galeano, 1984: 35).

Esta combinación de intereses y de visiones de las personas campesinas sobre la tierra es producto de la mayor mercantilización impuesta por el capitalismo en el campo, que gradualmente va generando contradicciones en el campesinado. Al mismo tiempo, la mayor valorización de la tierra va haciendo más complicado el acceso a la misma. Hoy, sin la participación del Estado, el acceso del campesino a la tierra se vuelve imposible.

¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales los campesinos y las campesinas pueden acceder a la tierra? En el caso paraguayo, el acceso puede darse a través de los siguientes mecanismos:

- a. *La compra*: El Estado compra la tierra con fondos propios o préstamos externos y entrega a los/as sujetos/as de la reforma agraria, y los/as beneficiarios/as asumen el compromiso de pagar al Estado por esas tierras.
- b. *La expropiación*: El organismo de aplicación de la reforma agraria presenta el proyecto de Ley de expropiación al Parlamento, y éste toma la decisión por mayoría de aceptar o rechazar la expropiación.
- c. *La recuperación*: El organismo de aplicación puede gestionar la recuperación mediante unos trámites administrativos que la Ley le concede. En otros casos, la Procuraduría General del Estado gestiona a través del Poder Judicial.

Desde el 2008, prácticamente ninguno de estos mecanismos funcionó por las trabas políticas en el Parlamento y el Poder Judicial.

## 4 | Fundamentos empíricos

La lucha por el derecho a la tierra en el Paraguay no es un fenómeno nuevo. Se remonta al último cuarto del siglo XIX cuando la población campesina se vio acorralada por los nuevos latifundios, resultado de la venta masiva de tierras a capitales extranjeros. Desde entonces el acceso a la tierra se constituyó en una de las demandas históricas del campesinado. Las primeras denuncias de problemas de tierra fueron presentadas a partir de 1880 en adelante, y hasta hoy esta disputa sigue siendo el mayor generador de conflictos sociales en el país.

De acuerdo con Araujo (2006), la desigual distribución de la tierra en la actualidad se ha visto intensificada debido a las siguientes razones:

- a. Por un proceso de modernización tecnológica excluyente derivado de los cambios en el negocio agropecuario internacional que promueven la concentración.
- b. Por la falta de políticas sostenidas en el tiempo que faciliten el acceso al recurso de la tierra, pero también a otros recursos claves.
- c. Por un proceso de extranjerización creciente dado por la abundante disponibilidad de recursos naturales a un bajo costo relativo, circunstancia que hace atractiva la inversión de multinacionales en la región.

Los datos oficiales proveídos por los censos agropecuarios realizados en diferentes décadas (1921, 1944, 1956, 1981, 1991 y 2008) confirman la creciente concentración de la tierra en el país. En el Censo Agropecuario de 2008, la tercera parte del territorio nacional (27.807.215 ha) se encuentra en poder de 7.478 explotaciones agropecuarias mayores a 500 hectáreas, lo que confirma claramente que la concentración de la tierra sigue aumentando año tras año. El índice de Gini llega a 0,94, colocando a Paraguay entre los países de mayor concentración de tierra en el mundo (Guerreña, 2013: 8).

Con relación al acceso efectivo a la tierra, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra (INDERT) ha informado que en Paraguay, entre 1960 y 2005, fueron creadas 895 colonias (841 en la Región Oriental y 54 en la Región Occidental) con una superficie total de 10.832.585 hectáreas (3.671.674 hectáreas en la Región Oriental y 7.160.911 hectáreas en la Región Occidental), distribuidas en 163.727 lotes (136.819 en la Región Oriental y 26.908 en la Región Occidental), con un promedio de 26,83 hectáreas por lote en la Región Oriental y 266,16 en la Región Occidental.

La comparación de los datos proveídos por el INDERT con los del Censo Agropecuario 2008 del MAG, permite visualizar el proceso de minifundización creciente

que se ha dado a lo largo de estos años y la pérdida de la superficie por la agricultura campesina.

Los 136.819 lotes distribuidos en el marco de la reforma agraria de 1960 a 2005, en la Región Oriental, con una superficie de 3.671.674 hectáreas, pasó en el Censo Agropecuario 2008 a 241.956 lotes y la superficie bajó a casi la tercera parte, 1.340.096 hectáreas. El promedio de la superficie de lotes descendió de 26,83 a 5,5 hectáreas. Los números evidencian que se ha producido un rápido proceso de parcelación de los lotes agrícolas y una considerable disminución de la superficie (MAG, 2008).

Una tendencia clara observada en la actual distribución de la tierra es, por un lado, una mayor polarización entre minifundio y latifundio; y, por otro lado, una progresiva disminución de la superficie destinada a la producción de alimentos y continuo crecimiento de la población que requiere esos alimentos.

## 5 | Uso de la tierra

El cuadro que sigue muestra la distribución de la tierra en cuanto a su uso tanto en la Región Oriental como en la Región Occidental. Como puede apreciarse, del total de tierras que posee el país, 40.675.200 ha, en 2008 más de 31 millones estaban destinadas a la producción agroganadera y forestal, distribuidas en 288.875 fincas. De esta superficie, sólo el 10,8% (3.365.203 ha) se destinaba a la agricultura y el 57,4% (17.837.589 ha) a la ganadería.

**Tabla N° 1. Uso de la tierra (ha)**

	<b>Sup. Total</b>	<b>Cultivada</b>	<b>Pastura</b>	<b>Montes</b>	<b>Barbecho</b>	<b>Otros</b>
<b>Paraguay</b>	31.086.894	3.365.203	17.837.589	7.477.454	472.143	1.934.506
<b>Reg. Oriental</b>	13.442.283	3.341.951	7.059.770	1.700.519	442.877	897.166
<b>Reg. Occidental</b>	17.644.612	23.252	10.777.819	5.776.935	29.266	1.037.340

Fuente: Elaboración propia con base a proporcionados por el CAN 2008.

El 10,8% de la superficie destinada a la agricultura se distribuye a su vez de la siguiente manera: el 78,6% (2.644.856 ha) es utilizada por el complejo sojero (soja,

trigo, girasol y maíz); el 4,6% (150.000 ha) se destina a otros monocultivos como el eucalipto, el pino y la caña dulce. De esta manera, el área cubierta por el monocultivo llegaba a un total aproximado de 83,2% en 2008, dando como resultado que sólo el 16,8% de toda la tierra productiva es destinada a la producción de alimentos y otros rubros de renta del pequeño productor como el algodón, el tabaco o el sésamo. Si a esta superficie se le suman las 35.000 ha de arroz sembrado también en régimen de monocultivo en 2008, el porcentaje de área cubierta con monocultivo sube.

Los datos de la superficie sembrada con monocultivos variaron significativamente desde 2008 a 2012. La superficie sembrada de soja en el período 2011/12 fue de 2.957.408 ha; la de caña dulce, 104.000 ha; y la de arroz, 87.000 ha. Estos datos indicarían que la superficie destinada a la producción de rubros tradicionales de alimentos se ha reducido, teniendo en cuenta la no adjudicación de nuevas tierras a la agricultura campesina durante el período 2008/2012. Es de destacar que durante el gobierno de Fernando Lugo (agosto 2008 a junio de 2012), no se ha creado una sola colonia nueva, con lo cual la superficie ocupada por la agricultura campesina no tuvo incremento. Al contrario, es probable que haya tenido pérdidas significativas por el avance de la agricultura empresarial en los asentamientos campesinos.

La ganadería utiliza el 57,14% del total de las tierras, más de 7 millones en la región Oriental y casi 11 millones en la región Occidental. Si consideramos que en 2008 el Paraguay contaba con un hato ganadero de 10.500 mil cabezas de ganado vacuno y búfalos, la relación da una cantidad de 1,75 hectáreas de tierra para cada ganado. Como contraste, las familias con pequeñas tierras –de hasta 5 ha– y las que carecen de ella suman un total aproximado a 420 mil familias. Este contrasentido en la distribución y utilización de la tierra es el principal causante de los numerosos conflictos de tierra que soporta el país desde varias décadas atrás (Riquelme y Vera, 2013).

## 6 | Fundamentos normativos

### Normativas nacionales

La legislación paraguaya que regula y garantiza el acceso a la tierra está contenida en varios cuerpos legales: Constitución Nacional; Código Penal; Código Civil; Estatuto Agrario; y legislaciones específicas. Las numerosas leyes existentes no están exentas de contradicciones, lo que hace que su aplicación resulte parcial, en algunos casos, o resulte imposible, en otros. Las reformas y las modificaciones que se han hecho sobre algunas

de estas leyes en los últimos años (1990-2002) no necesariamente han representado un marco que favorezca un mayor acceso a la tierra para las personas campesinas.

En Paraguay, la reforma agraria como estrategia o política de desconcentración de la tierra fue incorporada en la legislación agraria recién en la década de 1930, con el Decreto Ley N° 1060 promulgado como Ley por el Congreso en 1936, durante el gobierno del Coronel Rafael Franco (junio de 1936 a agosto de 1937). Posteriormente, en el año 1940, se promulga el primer Estatuto Agrario, el cual recoge y amplía las leyes agrarias existentes hasta entonces. En la década siguiente, específicamente en 1951, se cambia el Departamento de Tierras y Colonización por el de Instituto de Reforma Agraria (IRA), y en 1963 se crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y se promulga otro Estatuto Agrario (Pastore, 1970), que estuvo vigente hasta el año 2002. En 2002 se cambia este Estatuto Agrario por otro, y en julio de 2004 el Poder Ejecutivo promulga la Ley N° 2.419 por la cual se crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra (INDERT), que es el organismo actual de aplicación de la Reforma Agraria.

Desde entonces la reforma agraria pasó a formar parte del discurso y de la estrategia de los gobiernos, pero sin poder consolidarse como una política que transformara la estructura territorial y buscara el desarrollo económico y social de la población rural, como establece la Constitución Nacional.

En muchos aspectos, estas reformas han significado en realidad un retroceso, como es el caso, por ejemplo, del artículo 83 de la Constitución Nacional de 1967, que hablaba del derecho de toda familia paraguaya a la tierra propia, para lo cual se perfeccionarán las instituciones y se dictarán las leyes más convenientes a fin de generalizar la propiedad inmobiliaria urbana y rural. Este artículo fue modificado en la Constitución Nacional de 1992 por el del derecho a una vivienda digna, sin hacer mención a la tierra propia y a la generalización de la propiedad inmobiliaria urbana y rural (Riquelme, 2003).

Otra traba legal introducida en la Constitución de 1992 es el previo pago de una justa indemnización acordada convencionalmente o por orden judicial de las tierras expropiadas –artículo 109–. Esta norma consagrada en la Constitución Nacional de 1992 fue un retroceso en comparación con la anterior de 1997, al incorporar el previo pago de una justa indemnización como una condición en las expropiaciones. La misma coarta la posibilidad de que el campesinado acceda a la tierra a través de la figura de la expropiación.

Con esta ley lo que se hizo fue trasladar una potestad del Estado a la luz del derecho público a una operación de casi compra-venta de la propiedad, según manifestó Hugo Halley Merlo (2001), expresidente del IBR. Contrasta con la naturaleza jurídica



de la expropiación, la cual es definida como un acto unilateral propio del Estado, que impone una decisión fundamentada en consideraciones de orden económico, político y social, que la persona afectada no discute porque el Estado lo hace en función de la necesidad del desarrollo rural del país. Sin embargo, la ley no permite eso, se resuelve la expropiación a favor de los ocupantes o peticionantes y se empieza a negociar el precio, lo que puede llevar años. Mientras tanto, se extiende la inseguridad y la precariedad de la posesión.

Esta nueva situación generada a partir de 1992 ha hecho que varias expropiaciones no se hayan podido legalizar por falta de acuerdo sobre el precio entre el propietario, los interesados y el Estado, incluso en los casos de los latifundios improductivos que no están sujetos al previo pago.

Varios otros artículos de la Constitución Nacional hacen referencias al acceso a la tierra a través de la Reforma Agraria. Uno de esos artículos es el 114, que establece los objetivos de la reforma agraria.

Este artículo expresa textualmente que:

La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro (Constitución Nacional).

Otro artículo de la Constitución Nacional es el 115 que establece las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural, el cual expresa que la reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases:

1. La adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona;
2. la racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada;
3. la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola;
4. la programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud;
5. el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario;
6. el otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios;
7. la defensa y la preservación del ambiente;

8. la creación del seguro agrícola;
9. el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia;
10. la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria;
11. la participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales.
12. el apoyo preferente a los connacionales en los planes de la reforma agraria;
13. la educación del agricultor y la de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional;
14. la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas;
15. la adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales, y,
16. el fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales (Constitución Nacional).

Sobre los latifundios improductivos, el artículo 116 de la máxima ley del país establece:

Con el objeto de eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley atenderá a la aptitud natural de las tierras, a las necesidades del sector de población vinculado con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico. La expropiación de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria será establecida en cada caso por la ley, y se abonará en la forma y en el plazo que la misma determine (Constitución Nacional).

Como se puede observar, este artículo pregona la eliminación gradual del minifundio y del latifundio. Sin embargo, la concentración de la tierra sigue aumentando al igual que el minifundio que también sigue creciendo, lo que obliga a los campesinos y campesinas a buscar estrategias fuera del marco legal para el acceso a la tierra.

El Estatuto Agrario también ha experimentado cambios. El estatuto de 1963 establecía que el objetivo de la reforma agraria era *transformar* la estructura agraria del país (artículo 2). En cambio, el estatuto de 2002 propone como objetivo *adecuar* la estructura agraria del país (artículo 2).

En el nuevo Estatuto Agrario (Ley 1.864/02) ya no se habla de la extensión del latifundio. En el estatuto anterior (Ley 854/63) se consideraba latifundio a partir de 10.000 ha en la región Oriental y 20.000 has en la región Occidental, que no esté racionalmente explotado (artículo 4).

También hubo cambios en el concepto de explotación racional. La Ley 854/63 hablaba solo de explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento racional (artí-

culo 3º, inciso a). Sin embargo, según el Estatuto Agrario vigente, un inmueble “se encuentra eficiente y racionalmente utilizado cuando observa aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental, de por lo menos el 30% de su superficie agrológicamente útil, a partir del quinto año de vigencia de la presente ley”.

Lo agrológicamente útil resulta de descontar de la superficie total del inmueble: a) los suelos marginales; b) las áreas de reserva forestal obligatorias; c) las áreas silvestres protegidas; d) las áreas de aprovechamiento y conservación de bosques naturales; y e) los bosques naturales y áreas destinadas a servicios ambientales, declaradas por autoridad competente. Con esta nueva definición de la racionalidad en la explotación de un inmueble, la expropiación prácticamente quedó como una figura decorativa.

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

Para finalizar este apartado dedicado a la legislación nacional, es oportuno citar la lectura que realiza algunos especialistas en la temática sobre cómo las bases legales del Estado son interpretadas y aplicadas.

Si bien son ambiguos los artículos constitucionales en cuanto a la regulación del derecho a la tierra propia por parte de familias campesinas, que tienen como sustento diario los trabajos agrícolas de manera personal y directa, de una interpretación integral de la misma se colige que está garantizado el acceso a parcelas agrícolas a hombres y mujeres, paraguayos/as para que a través de su cultivo obtengan lo necesario para una vida digna. Sin embargo, la interpretación que vienen haciendo de ella los distintos servidores públicos restringe cada vez más las posibilidades de desconcentración de las tierras en Paraguay.

Por otro lado, se identifica al Código Penal como un claro obstáculo para acciones de presión a favor de una reforma agraria en Paraguay, pues de manera indisimulada protege los intereses de los grandes propietarios, en detrimento de los de la mayoría, sin tierra; y, en la aplicación del Código por parte de los jueces y fiscales penales son aún más evidentes su utilización como instrumento de persecución y desarticulación de los movimientos campesinos que reivindican derechos humanos fundamentales, entre ellos, el acceso a la tierra” (Martens, Palau y Riquelme 2010, 23).

## Normativas internacionales

Uno de los pactos internacionales al que Paraguay se adhirió es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado en 1992, que en su artículo 11 manifiesta:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
  - a. Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
  - b. asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Como se puede observar, varias de las normativas nacionales sobre tierra se han modificado en perjuicio de los intereses campesinos. Si bien quedaron otras que los favorecen, en general y debido a la inobservancia y la parcialidad en su aplicación, campesinos y campesinas quedan desprotegidos frente a los intereses de los sectores con mayor poder económico y político. En estas condiciones, las personas que carecen de una parcela y que no cuentan con los recursos económicos para participar en el mercado de tierra, deben desafiar y vencer todas estas leyes para hacerse de una parcela propia. Esta situación las coloca frente al desafío de la ocupación, que conlleva necesariamente el conflicto y la intervención del Estado. Esta estrategia de lograr la intervención del Estado se explica por el hecho de que el mercado está fuera de sus posibilidades y la única manera de lograr adjudicarse una parcela es a través del Estado.

Esta experiencia de adjudicación a través y gracias al conflicto fue la nota distintiva en el país durante toda la transición democrática.

Con relación a las normativas internacionales, específicamente los derechos consagrados en el PIDESC estuvieron lejos de ser observados por el Estado.

La ausencia de un reconocimiento normativo explícito frente a los derechos a la tierra y al territorio no significa que éstos no existan [...] el reconocimiento de los derechos es el producto de largos procesos históricos de reivindicación que han realizado los seres humanos frente a los Estados. Los derechos no existen únicamente a partir del reconocimiento legal. Estos comienzan a existir a partir de las necesidades vitales y las demandas fundamentales de los seres y los grupos humanos que los exigen (Coronado Delgado, 2009: 16).

## 7 | Conclusión

La tierra en la actualidad pasa a ser el centro de disputa, no sólo por la crisis alimentaria mundial, sino porque la alimentación se constituye en un arma de control y de poder. Tanto es así que esta disputa por la tierra ya no sólo se da entre las oligarquías nacionales sino se ha internacionalizado. Los propios estados están comprometidos en el acaparamiento de tierras. En síntesis, la lucha por la tierra se ha globalizado. Este fenómeno, si bien no es nuevo, asume otras características por la inserción de actores extraagrarios provenientes de otros ámbitos económicos, fundamentalmente el financiero.

Esta nueva realidad de la agricultura compromete seriamente la supervivencia del modelo de producción campesino para el cual la tierra es un factor determinante. La falta de tierra y la minifundización para este modelo de producción son los principales factores que generan exclusión y pobreza.

En el año 2006, en Porto Alegre (Brasil), el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) retomó el tema de la reforma agraria como una política indispensable, a nivel global, para enfrentar el problema del hambre y de la miseria. Esta decisión, sin embargo, no se ha reflejado en una estrategia en los países de América Latina para la construcción de políticas públicas para el sector, que proporcione un desarrollo sustentable, el ejercicio de la soberanía alimentaria, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales. A la inversa, el modelo agroexportador sigue creciendo a costa de la pequeña propiedad, produciendo desplazamiento y destruyendo el medio ambiente.

Como se puede apreciar, en Paraguay, el derecho que tienen históricamente los campesinos y las campesinas sobre la tierra por ser los “propietarios” originarios y por el hecho de que su propia existencia depende de la misma no es reconocido. El reconocimiento de este derecho se define a partir de lo legal y desde la oferta y la demanda, con lo cual, se universaliza este derecho a todos por igual, ricos y pobres, población rural y urbana, agricultores y no agricultores, nacionales y extranjeros, razón que explica el acaparamiento de tierras por los grandes productores, las empresas nacionales y multinacionales y más recientemente por otros estados.

Frente a estos desafíos, urge seguir buscando salidas jurídicas y de modelos de producción adecuados que permitan a los campesinos y las campesinas el desarrollo de una vida digna tanto en lo que respecta a la seguridad y soberanía alimentarias como al desarrollo de su modo de vida.

## Bibliografía

- ALDERETE, ALBERTO 2006 “Titulación gratuita de tierras, acceso al crédito y desarrollo rural”, en *Informativo Campesino* (Asunción: Centro de Documentación y Estudios), N° 212, pp. 15-17.
- ARAUJO, LAUDICEIA 2006 *Revista Voces del Sur* (Buenos Aires: Programa Mercosur Social y Solidario), N°1.
- BARTRA, ARMANDO 2010 “Campesindios. Aproximaciones a los campesinos en un continente colonizado”, en *Revista de Política y Cultura Memoria* (México: Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista A.C.), Noviembre, N° 248, pp. 4-13.
- CORONADO DELGADO, SERGIO 2009 *Derecho a la tierra y al territorio* (Bogotá: CINET).
- DOMÍNGUEZ, RAMIRO 1977 *El valle y la loma* (Asunción: El Lector).
- GALEANO, LUIS 1984 *Ensayo sobre cultura campesina* (Asunción: CPES).
- GUERREÑA, ARANTXA 2013 *El espejismo de la soja. Los límites de la responsabilidad social empresarial. El caso de desarrollo agrícola del Paraguay* (Asunción: OXFAM).
- HALLEY MERLO, HUGO 2001 “Fundamentos para la reforma del Estatuto Agrario”, ponencia presentada en el marco del estudio del proyecto organizado por la Red Rural (Asunción).
- LEDESMA, REINALDO 2006 “La Reforma Agraria en el Mercosur”, en *Voces del Sur* (Buenos Aires: Programa Mercosur Social y Solidario), N°1.
- MARTENS, JUAN, PALAU, TOMÁS Y RIQUELME, QUINTÍN 2010 *Reforma agraria es desarrollo nacional que beneficia a todos y todas. Propuesta y acciones para la implementación de una reforma agraria en Paraguay* (Asunción: Campaña de la sociedad civil por la reforma agraria).
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA / MAG 2008 *Censo Agropecuario Nacional* (Asunción: MAG).
- PASTORE, CARLOS 1970 *La lucha por la tierra en el Paraguay* (Montevideo: Editorial Antequera).
- RIQUELME, QUINTÍN 2003 *Los sintierras en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino* (Buenos Aires: CLACSO).
- RIQUELME, QUINTÍN Y VERA, ELSY 2013 *La otra cara de la soja. El impacto del agronegocio en la agricultura campesina y en la producción de alimentos* (Asunción: Oxfam).
- VAN DAM, CHRIS 2007 *Tierra, territorio y derechos de los pueblos: indígenas, campesinos y pequeños productores de Salta* (Buenos Aires: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos).
- WOLF, ERIC 1977 *Una tipología del campesinado latinoamericano* (Buenos Aires: Nueva Visión).

# 4

## El derecho al desagravio como forma del derecho a un espacio propio y autónomo

Óscar Ayala Amarilla

*El término “autóctono”, de origen griego, significa que el grupo al que hace referencia ha sido el primero en vivir en el sitio en cuestión. El término “indígena” (en inglés indigenous) proviene del latín “indigenae”. Ese término singulariza a los individuos que han nacido en un lugar dado en oposición a los individuos que vienen de otros lugares (advenae).*

### 1 | Introducción

Para una comprensión adecuada del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas es necesario ir a su naturaleza jurídica, de tal modo a establecer la diferencia de este derecho respecto a otros que hacen también al acceso a la tierra, y comprender así su contenido particular.

A partir de la adopción de la actual Constitución de la República del Paraguay y la incorporación del Capítulo V dedicado a los derechos de los pueblos indígenas, se generan consecuencias políticas y jurídicas de gran relevancia para el derecho paraguayo. El pluralismo cultural que deviene del reconocimiento constitucional da paso también al pluralismo jurídico, como consecuencia de lo anterior.

El reconocimiento legal de los pueblos indígenas conlleva el principio de igualdad, que tiene por propósito el goce, en la misma medida que otros sectores de la población, de derechos con dimensión colectiva que son inherentes a las identidades étnicas existentes. Esta diversidad fue negada y ocultada jurídica y políticamente por años, desde los propios orígenes del Estado.

A partir del avance constitucional, el eje principal de la normativa se centra en la garantía y respeto a la identidad de las comunidades y pueblos indígenas, así como a las de sus miembros, por lo que todos los derechos de estas colectividades originarias deben entenderse bajo el imperativo constitucional referido, en tanto entidades preexistentes a la organización y formación del Estado paraguayo.

Los elementos centrales de la estructura social y cultural de cualquier pueblo, entre otros, constituyen el idioma, las tradiciones, las creencias, los usos y costumbres, en suma, todo lo que constituye su mundo y modo de vida. Estas prácticas resultan determinantes para la configuración de su identidad étnica y suponen una multiplicidad de aspectos que pasan, en lo esencial, por garantizar un espacio geográfico, cuya dimensión jurídico política suponga un resguardo suficiente para la preservación, realización y reproducción de la vida económica, social y cultural de los pueblos.

Es así que ese espacio de autonomía (no estatal) es el que da sentido y expresión política a la pluriculturalidad y multietnicidad declamada constitucionalmente. Un ámbito de vida que, obviamente, no se da en el vacío, sino en el único lugar que puede ser pleno: el hábitat, la tierra, el territorio y no cualquier otro lugar.

Es por ello que la construcción jurídica del derecho a la propiedad colectiva de las tierras y los territorios ancestrales tiene por fundamento el especial vínculo que las comunidades mantienen con sus sitios históricos y de uso, siendo esta relación la que da vigencia al derecho a la restitución en el tiempo.

Los pueblos indígenas y tribales, como es sabido, tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa fundamentalmente en su relación con la tierra. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual. Esta relación única con el territorio tradicional puede expresarse de distintas maneras, dependiendo del pueblo indígena particular del que se trate y de sus circunstancias específicas; puede incluir el uso o presencia tradicionales, la preservación de sitios sagrados o ceremoniales, asentamientos o cultivos esporádicos, recolección estacional o nómada, cacería y pesca, el uso consuetudinario de recursos naturales u otros elementos característicos de la cultura indígena o tribal (CIDH y OEA, 2009). Como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “para las comunidades indígenas la relación con la tierra no



es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (CIDH, 2001: 78). Por otro lado, además indica que “la garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores” (CIDH, 2005: 83). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también ha concluido que los derechos territoriales de los pueblos indígenas son únicos, y abarcan una tradición y una identificación cultural de los pueblos indígenas con sus tierras que ha sido generalmente reconocida (CIDH y OEA, 2009).

El derecho a la propiedad bajo el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene, por ende, una importancia singular para los pueblos indígenas y tribales, porque la garantía del derecho a la propiedad territorial es la base fundamental para el desarrollo de la cultura, la vida espiritual, la integridad y la supervivencia económica de las comunidades indígenas. Es un derecho al territorio que incluye el uso y disfrute de sus recursos naturales. Se relaciona directamente, incluso, como un pre-requisito, con los derechos a la existencia en condiciones dignas, a la alimentación, al agua, a la salud, a la vida, al honor, a la dignidad, a la libertad de conciencia y religión, a la libertad de asociación, a los derechos de la familia, y a la libertad de movimiento y residencia. A lo largo de las Américas, los pueblos indígenas y tribales insisten en que el Estado “les garantice en forma efectiva su derecho a vivir en su territorio ancestral y poder así no sólo realizar sus actividades tradicionales de subsistencia, sino también preservar su identidad cultural” (CIDH, 2005: 84).

Esta construcción jurídica, que recoge la cosmovisión de los pueblos indígenas, también se sostiene sobre la base de la reparación histórica, como una forma de desagravio, por el despojo y exclusión del cual fueron víctimas los pueblos indígenas.

La pérdida de los derechos indígenas sobre sus tierras y territorios tradicionales se ha dado a partir de la sistemática exclusión de los mismos, con lo cual se les impidió defender sus derechos e intereses, al negárseles el derecho a la participación en las decisiones de Estado, como ser en la nacionalización y posterior privatización de sus tierras y territorios, que tan gravemente afectaron su devenir histórico hasta nuestros días.

## 2 | De la nacionalización a la privatización de las tierras

Al repasar la historia del Paraguay es posible identificar dos momentos que son cruciales para entender la pérdida jurídica de los derechos de propiedad de los indígenas sobre sus tierras, ambos verificados en el siglo XIX, y cuyas consecuencias se proyectan hasta hoy día, condicionando gravemente la realización de los derechos formalmente reconocidos por el marco jurídico que se ha ido moldeando a partir de la Constitución de 1992, seguido por la adhesión del Estado al Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” y la moderna jurisprudencia de la Corte IDH, actualmente complementada por la Declaración de las NN.UU. sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Los hechos históricos demuestran que durante el gobierno de Carlos Antonio López se adoptó una de las medidas que dio inicio al proceso de pérdida jurídica de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, que consistió en la promulgación del Decreto Supremo del 7 de octubre de 1848, que “declara Ciudadanos de la República a los Indios naturales de los veinte y un pueblos del territorio de la República” (artículo 1) y declaró “propiedades del Estado los bienes, derechos y acciones de los mencionado veinte y un pueblos de naturales de la República” (artículo 11). Es decir, se decretó la nacionalización de las tierras ocupadas por los indígenas (Corte Suprema de Justicia, 2003: 13)

Se podría pensar que, si bien la mencionada disposición convertía los territorios indígenas en propiedades del dominio privado del Estado, las personas indígenas adquirirían la condición de ciudadanía quedando habilitadas en adelante para participar con cierta igualdad junto a los demás sectores de la nación paraguaya en las cuestiones inherentes a la gestión del gobierno de la República. Sin embargo, el proceso de pérdida de sus derechos territoriales se complementaría posteriormente con la absoluta exclusión de los indígenas de la vida política del país, cuando en 1852 el mismo gobierno de Carlos Antonio López reformó la Ley que Reglamenta la Administración de la República, estableciendo la condición de “propietarios” para el acceso a los cargos públicos y a la condición del ciudadano.

Con esto, resulta claro que a partir de estas dos decisiones (o maniobras jurídicas) el Estado paraguayo procedió, en un primer momento, a privar a los indígenas de sus derechos territoriales, consumando la confiscación de sus bienes para luego, en un segundo momento, privarles también de sus derechos de ciudadanía que, como está visto, sólo podían ejercerlo los “propietarios”, condición que los indígenas ya no

podrían alcanzar al haberseles decretado la pérdida de sus derechos territoriales, que habían pasado al Estado.

Al hecho señalado sigue, ya hacia finales del siglo XIX, luego de la derrota del Paraguay en la guerra de la “Triple Alianza”, lo que podría considerarse el mayor proceso privatizador de América Latina, exactamente cien años antes de los procesos similares que se verificaron en la región durante el auge del neoliberalismo.

Compelido el Paraguay por las condiciones impuestas al país luego de la conflagración bélica y la instauración de gobiernos títeres y fieles al capital financiero internacional y a las potencias regionales triunfantes, Argentina y Brasil, así como Inglaterra, cuya influencia era conocida en la Río de la Plata hacia finales del siglo XIX, se procedió a la venta masiva de las tierras fiscales, pasando éstas al dominio privado de empresas transnacionales, sin reparo alguno por las comunidades y pueblos que habitaban en ellas, con lo cual se comenzó a configurar el latifundio bajo un nuevo régimen. Esta situación impactó decisivamente en las condiciones de vida y la economía de los miembros de las comunidades y pueblos indígenas, quienes, de sentirse y ser dueños de las tierras, gradualmente pasaron a ser trabajadores, cuando no sirvientes en condiciones feudales o semi-feudales, del capitalismo latifundista emergente que así extendía, con el poder del dinero y las leyes a su medida, sus dominios en el Paraguay.

### 3 | La restitución como forma de reparación

La descripción *grosso modo* del proceso histórico del despojo a los pueblos indígenas es útil para comprender y establecer la forma que adquirió el proceso de apropiación originaria de sus tierras en el Paraguay. Estas tierras hoy día se encuentran concentradas en un puñado de grandes propietarios con un innegable poder político y con privilegios que son condicionantes estructurales que impiden la realización actual de los derechos indígenas.

No obstante ello, en el plano formal, se ha avanzado en el reconocimiento explícito de reconocer derechos y reparar a los pueblos indígenas. Tal situación, sin embargo, no tiene un correlato en la acción estatal, lo que sitúa esta cuestión en un plano de contradicción fáctica permanente al Estado “pluricultural y multiétnico” en su enunciado dogmático (formal) y “mono-étnico” en su praxis (material).

Este aspecto irresuelto, entre los que decimos ser y lo que somos realmente, es lo que en términos políticos se traduce en una tensión, sin solución aparente, que recla-

ma como fórmula necesaria de superación, el otorgamiento y concreción de espacios territoriales con autonomía para las comunidades y pueblos indígenas.

Ahora bien, la tensión descrita, está contenida en otra, que surge de la consolidación de un régimen de privilegio basado en la propiedad privada, cuyo resguardo jurídico, político e institucional ha sido un objetivo defendido tenazmente por las ideas que han predominado hegemónicamente hasta aquí, fundadas principalmente en doctrinas del libre mercado.

A pesar de esto, las luchas del movimiento indígena, la mayor conciencia histórica sobre el despojo, así como la evolución del derecho, han tenido un impacto suficiente para moldear un marco jurídico formalmente más inclusivo y garantista, que está dado por un conjunto de principios y normas jurídicas de aceptación nacional e internacional que tienen por fuentes la Constitución de la República del Paraguay, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales y la doctrina.

En este sentido, y yendo al nudo central de la cuestión, se puede afirmar que las obligaciones del Estado frente a los derechos a la tierra y al territorio, bajo la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, se resumen en la obligación de delimitar, demarcar y titular el territorio ancestral indígena, como precondition para el ejercicio pleno de los derechos de propiedad y posesión de carácter colectivo de las tierras o territorios que ocupan o tradicionalmente han ocupado las comunidades y pueblos indígenas.

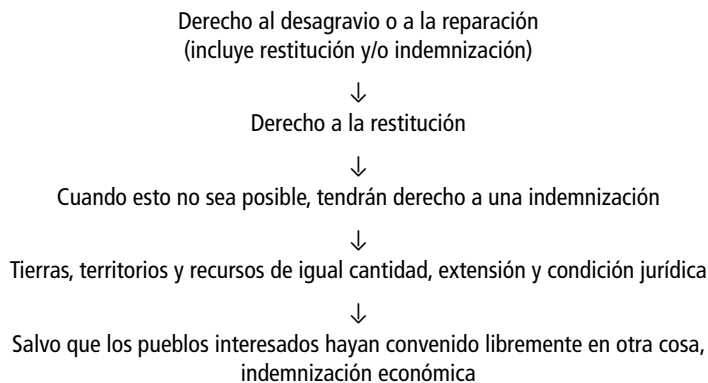
El cumplimiento del conjunto de acciones que supone este marco conlleva la participación plena y permanente de los pueblos y comunidades en todas las fases del procedimiento, así como la adopción misma de una normativa instrumental que permita la ejecución de las acciones necesarias a este fin, mediante la instauración de un recurso sencillo e idóneo para el efecto.

El reconocimiento abstracto del derecho a la propiedad colectiva que hace la Constitución, por tanto, para que cobre virtualidad jurídica y no se convierta en una mera declaración, debe leerse, integrarse y complementarse con los estándares desarrollados en el ámbito del Derecho Internacional, principalmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH y OEA, 2009).

El desarrollo de la jurisprudencia de la Corte IDH en la materia, una de las fuentes del derecho indígena que más ha evolucionado en los últimos años, fue construida y afirmada sobre la base de la presentación de los casos del Pueblo Enxet, que tuvo fallos condenatorios para el Paraguay. Dichas sentencias fueron enriqueciendo el marco

jurídico, aportando directrices y contenidos a los derechos de los pueblos indígenas aplicables no solamente en los casos concretos, sino a nivel general.

Resumiendo, lo que se ha hecho hasta aquí, es que, para operar la reparación histórica de los pueblos indígena, desde el punto de vista jurídico, se ha avanzado en la siguiente fórmula, en relación al acceso y recuperación de las tierras ancestrales:



Siendo aplicable este derecho, según el Convenio N° 169 de la OIT,

[...] a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (OIT, 2007).

## 4 | Una aproximación a la actual tenencia de la tierra<sup>1</sup>

De acuerdo con el estudio sobre “Tierra y Migración Indígena” (Rehnfeldt y Kretschmer, 2005) realizado por encargo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos en base a los datos del censo 2002, de las 414 comunidades que fueron censadas sólo el 54,3% contaba con tierra propia, o sea un poco más de la mitad, lo cual

<sup>1</sup> El siguiente apartado se basa en un diagnóstico reciente elaborado por Tierraviva para la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY, 2013)

no significa que gocen de éstas o que sean en cantidad y calidad suficiente de acuerdo al mínimo establecido por Ley. Las comunidades de la Región Oriental que estaban en peor situación por no poseer tierra propia, se encontraban en los departamentos de Guairá (75%), Caaguazú (85%) y Canindeyú (44%). Los últimos dos son los que condensaban casi la mitad del total de comunidades sin tierra propia en el país. Por su parte, en el Chaco la situación era similar con más de la mitad de comunidades sin tierra propia, salvo en Presidente Hayes donde el porcentaje era un poco menos elevado (33% no disponía tierras propias en comparación con el 45% de Boquerón y el 47% de Alto Paraguay en similar situación). Según los datos relevados y analizados en ese estudio, más de la mitad de las comunidades (64%) habían recibido la restitución de sus tierras por parte del Estado (el Parlamento, el Instituto Paraguayo del Indígena –INDI– o el desaparecido Instituto de Bienestar Rural –IBR–), seguido por diferentes iglesias (15%), ONGs (9%) y estancias o empresas (5%).

La mayor parte de las comunidades sin tierra propia (44%), en cambio, estaban ubicadas en terrenos titulados a nombre del INDI, IBR o en tierras fiscales. En tanto que el resto se ubicaba en tierras tituladas a nombre de empresas o estancias (32%) o a nombre de iglesias-misiones y otros sin especificar (15,5%).

El estudio ubica estas distintas situaciones en términos geográficos, observando que en los departamentos de Guairá, Amambay y Canindeyú se encontraba la mayor cantidad de comunidades sin tierra ocupando terrenos titulados a nombre del Estado (83%, 71% y 60% de las comunidades en esos departamentos respectivamente). En los departamentos de Presidente Hayes, Caazapá y Canindeyú, por otro lado, se hallaban las comunidades que, en mayor porcentaje, vivían en tierras cuyo título de propiedad era detentado por una empresa o una estancia. Por último se destaca que, en Alto Paraguay, seguido en menor medida por Caaguazú, la mayor cantidad de comunidades vivía en tierras tituladas a nombre de alguna iglesia (Rehnfeldt y Kretschmer, 2005).

A su vez, este estudio rescata del censo de 2002 diferentes tipos de conflictos relacionados a las tierras que las comunidades indígenas manifestaban tener con grupos socioeconómicos, identificando a agroempresarios o ganaderos por “conflictos a raíz de apropiación indebida” en un 38%; reportándose en mayor medida en los departamentos de Caazapá, Presidente Hayes, Canindeyú y Caaguazú. Un 25,5% de comunidades, sobre todo de las pertenecientes a los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa y Alto Paraná, manifestaron tener “conflictos de tierra a consecuencia de ocupación de campesinos”. Un 8% del total de las comunidades tenían “conflictos por títulos falsos” y un 32% “conflictos de origen no especificado” en relación a la tierra.

Aunque el Censo rescata datos importantes que nos acercan a la situación de te-

nencia de tierras de las comunidades indígenas, no se puede determinar la cantidad exacta de hectáreas y su situación legal.

En cuanto el informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento del PIDESC del año 2007, en su capítulo sobre pueblos indígenas se registran las siguientes proporciones en cuanto a la tenencia de tierras en el Chaco: 371.566 hectáreas tituladas a comunidades indígenas; 268.132 hectáreas tituladas a nombre del INDI; 74.936 hectáreas a nombre de diferentes iglesias/misiones; 142.262 a tituladas a nombre de particulares; 99.635 propiedades bajo intervención judicial y 379.061 hectáreas de reclamos de tierras en trámite<sup>2</sup> (Ayala, Gómez y Palau, 2006:190). Por ley, en la región Occidental, se establece un estándar mínimo de superficie por familia de 100 hectáreas. Habitando 7.157 familias con aproximadamente 639.698 hectáreas de tierras aseguradas, el promedio de hectáreas por familias es de 89,38, bastante por debajo del mínimo indispensable requerido por ley.

Hasta el momento del estudio del PIDESC, en la Región Oriental las tierras aseguradas alcanzaban 78.254 hectáreas, las cuales deberían ser repartidas entre unas 7.360 familias aproximadamente. Para esta región el mínimo por ley es de 10 hectáreas por familia. En consecuencia, según este estudio, la cantidad de superficie disponible en promedio para cada familia supera en un 0,63% lo estipulado por la ley. En este caso, se puede pensar que existen condiciones de vida más adecuadas para los pueblos indígenas. Sin embargo, se debe considerar que esta zona es la que tiene mayores problemas ambientales, lo cual se suma a la presión de empresarios vinculados al agronegocio y el narcotráfico que expulsan a las comunidades de sus tierras o les impide gozar plenamente de éstas como se verá puntualmente en los casos de estudio.

Estos son los pocos datos que existen sobre tenencia de tierras indígenas. Ni siquiera el propio Estado tiene referencias más certeras sobre la cantidad de hectáreas pertenecientes a comunidades indígenas, aquellas que deberían estar en trámite de titulación por estar a nombre del INDI y la cantidad de hectáreas que reclaman. Por tal motivo, esta investigación pretendía, además de su análisis jurídico, obtener nueva información sobre la situación y tenencia de tierra indígena. Sin embargo, el desorden, la ausencia de información y la dispersión de los expedientes y documentos en varias dependencias estatales, han constituido un factor relevante a la hora de analizar y referir a un universo que se acota sólo a lo que el INDI pudo darnos acceso. Dentro de este contexto, se deja de lado la pretensión de hablar de la totalidad de comunidades, o una aproximación a estas, para hablar sólo de lo que el INDI dispone.

---

2 El estudio menciona las compras aprobadas por el INDI con trámites pendientes y las compras canceladas que aquí no han sido mencionadas. Por otra parte, las iglesias son la ASCIM, asociación vinculada con la iglesia menonita, la iglesia Católica y la Misión Nuevas Tribus.

El autor de este artículo, en una entrevista periodística, durante su gestión como Presidente del Instituto Paraguayo del Indígena, que en el momento de asumir su cargo no había encontrado datos de cuántas hectáreas de tierra tenía el INDI, destacando que el archivo de esta institución pública se encontraba desparramado por varios locales a consecuencia de los cambios de sede que tuvo en los últimos años<sup>3</sup>. En estas condiciones realizamos un relevamiento en dicha institución donde accedimos a documentos, expedientes y una base de datos a principios del 2011. Encontramos, además, que el INDI no dispone de información suficiente y confiable<sup>4</sup> sobre la cantidad de familias asentadas en cada una de las comunidades. Este dato es fundamental para poder corroborar si el Estado cumple con el mínimo legal establecido por Ley. En este sentido, tampoco la DGEEC dispone de este dato aún. Entonces, ni la cantidad de comunidades, ni la cantidad de tierras representa en su totalidad a todas las comunidades y tierras indígenas dada la falta de información que afecta al propio INDI (CODEHUPY, 2013).

## 5 | Participación, tierra y otras reflexiones

La construcción, ya de dos siglos, con avances y retrocesos del Estado, sigue diferida para los pueblos indígenas, al menos en términos de participación política. Superar la práctica de exclusión y aislamiento que se ha verificado sistemáticamente hasta aquí es, sin lugar a dudas, una tarea fundacional que no debería demorarse más si el propósito es reconocer, no solamente en los papeles, sino en la vida real, a los y las habitantes originarios del Paraguay.

Es indispensable robustecer las posibilidades de participación democrática en el tratamiento, ya sea de los asuntos públicos como de la gestión de gobierno de la República, dando pasos y espacios a la rica diversidad étnica, aún reducida a una consideración más cultural o antropológica (tal vez por comodidad) que política. Los pueblos indígenas, tributarios de identidades nacionales propias y diferenciadas, coexisten junto a la nación paraguaya sin ser parte de ella, aunque bajo un marco jurídico y po-

---

3 Diario ACB Color, 9 de enero de 2012, "Indígenas piden tierras y luego las arriendan a sojeros, según Ayala", disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/indigenas-piden-tierras-y-luego-las-arriendan-a-sojeros-segun-ayala-353840.html>>

4 Nos comentaron que esos datos se cargaron por un funcionario del INDI que cuando no tenía información inventaba el dato.



lítico dominante que ha demostrado no ser suficiente para salvaguardar sus derechos en la misma medida que los de otros grupos sociales del país.

En este sentido, es bueno recordar lo que a comienzos de los años noventa la Dra. Erica Irene Daes (citada por Anaya, 2011), por mucho tiempo Presidenta del Grupo de Trabajo de las NN.UU. sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, decía a propósito de este tema. Ella acuñó el concepto de “construcción diferida del Estado”, haciendo alusión a la emergente obligación para los diferentes países de permitir y garantizar, luego de años de aislamiento y exclusión, una participación significativa de los pueblos indígenas “en términos justos y mutuamente acordados”. Para la profesora Daes, ésta sería una de las primeras medidas de reparación que les llevaría a discutir luego otros derechos con el de la tierra. Este proceso –según ilustra Daes– “no exige la asimilación de los individuos como ciudadanos iguales a los demás, sino el reconocimiento e incorporación de los diferentes pueblos en el tejido del Estado” (Anaya, 2011: 55).

Pero aún hoy, parece una utopía en Paraguay permitir que entidades jurídico-políticas como los pueblos indígenas, en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, tengan una voz propia en el ámbito institucional del Estado. Lo mismo sucede en muchos otros países de Latinoamérica que son tributarios de una mentalidad discriminatoria anclada en el imaginario conservador, incluso en muchos cuyos gobiernos se proclaman “progresistas”.

Por otra parte, el régimen capitalista en nuestro país parece haber entrado en una nueva etapa donde la actividad extractiva se orienta, en una mayor escala, a la explotación del subsuelo. Desde hace algunos años, las licencias de explotación hidrocarbúricas se están concesionando sobre cientos de miles de hectáreas de tierra, principalmente en el Chaco, sin consideración alguna de los intereses y derechos de las comunidades indígenas, titulares ancestrales de la ocupación, posesión y dominio en muchas de esas zonas. El grave incumplimiento en materia de consulta a los pueblos afectados, bajo las obligaciones contraídas por el Paraguay en el marco del Convenio N° 169 “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, adquiere un segundo plano, muy remoto para los grupos de poder, frente al interés de privilegiar a las grandes petroleras que están desembarcando en el país con la voracidad de quien quiere apoderarse a como dé lugar del “tanque de combustible” en momentos en que el suministro mundial empieza a hacer crisis.

Esta situación debería marcar para los pueblos indígenas, y para toda la sociedad paraguaya, el inicio de una nueva batalla en su lucha por la independencia económica, la profundización de la democracia y la distribución igualitaria de los beneficios que,

racionalmente explotados y con base en el respeto de los derechos de la población originaria, corresponden a todos y todas en su disfrute.

Mirando hacia atrás, y desde la perspectiva actual, encontraremos que durante los dos siglos que el Paraguay lleva transitando como país independiente, la apropiación ilegítima de los territorios indígenas da cuenta del acento que tuvo el despojo histórico perpetrado, y que en la actualidad esto da paso a un nuevo objetivo: las riquezas del subsuelo de ese territorio usurpado. Los recursos naturales que ahí descansan son el nuevo botín. La historia puede repetirse, pero esta vez se puede evitar. ¿Cómo hacer para que los pueblos indígenas no sean, una vez más, pisoteados e ignorados? Esa es la pregunta, y la respuesta que vayamos a dar nos involucra a todos y todas.

De algún modo tenemos que lograr que el derecho y la justicia cobren vida. Las leyes de ahora no existían entonces, pero sabemos que tampoco son garantía por sí mismas. No obstante, con una vigorosa acción ciudadana que acompañe y fortalezca los derechos indígenas, las mismas serán una herramienta formidable de exigibilidad. No todo puede (ni debe) descansar en los hombros de las organizaciones indígenas. La lucha por la igualdad, el estado de derecho y la justicia social es un objetivo legítimo y permanente de toda la sociedad. Recomponer la lucha, tanto en su contenido reivindicativo como en la organización y la acción, puede marcar la diferencia con el pasado.

## 6 | Democracia y nuevo trato

Esto exige replantearse muchas cosas. La democracia, tal cual la conocemos, no es un concepto inmutable. A lo largo de la historia, la idea de la democracia ha evolucionado y cambiado muchas veces. La tarea del presente, en términos de inclusión y justicia social, más que estabilizar y sacralizar la democracia político-electoral, es hacerla avanzar en una perspectiva participativa, no sólo en lo formal, sino en lo protagónico, con base en la igualdad de trato y oportunidades para todos los sectores del país, con el objetivo de permitir una discusión sustantiva de los problemas de fondo del Paraguay, más allá de las viejas estructuras partidistas, de las coyunturas electorales y las desteñidas audiencias públicas que surgen de tanto en tanto, como sucedáneas de los derechos políticos, reducidos hoy al sufragio y el electoralismo superficial e inconsistente.

Aunque tarde, como sociedad tenemos que mirarnos hacia adentro y buscar las respuestas y el motor de los cambios necesarios en el empuje de los movimientos sociales, las comunidades campesinas e indígenas de base, teniendo en cuenta especialmente a estas últimas. Se trata de comenzar por lo primero que hace toda persona que quiere entablar un diálogo honesto: escuchar, escuchar las voces, las angustias y los silencios, escuchar profundamente las formas y los sonidos de la humillación que, más que la pobreza, son el mayor agravio que han soportado los pueblos indígenas. Saber que todos nosotros, de un modo u otro, en distintas escalas, usufructuamos bienes materiales e inmateriales aportados por ellos, sin reconocerles ni permitirles disfrutar de aquéllos en la misma medida, dejándoles solamente los bordes de la vida, de la vida mísera, sin dudas, debe ser lo más humillante para quienes nos precedieron en estas tierras que hoy habitamos y llamamos Paraguay.

La violación continuada de los derechos de los pueblos indígenas tiene que cesar, y la complicidad con esta situación también. Hoy, luego de largas décadas de lucha, el clamor indígena reconoce un camino, una vía jurídica, difícil y trabajosamente desarrollada en el ámbito del derecho internacional de los Derechos Humanos, pero expectante de un itinerario político que podamos ensamblar entre todos y todas. Los instrumentos que hoy gozan de un respetable consenso en el concierto de los actores estatales de numerosos países, tanto en instancias hemisféricas como mundiales, constituyen una guía adecuada para encarar una labor de reparación histórica, sin cortapisas, que a estas alturas –deberíamos reconocerlo también– es una tarea histórica y social de dignificación del conjunto de toda la sociedad paraguaya, no solamente de los indígenas.

Para esto requerimos de una nueva cultura de participación política y un nuevo trato, que respete la dignidad de las personas y los pueblos y que establezca un horizonte de libertad. Aunque parezca una utopía, es necesario confrontar y denunciar sistemáticamente al Estado vinculado siempre a intereses de grupos particulares, proclamando un Estado que esté atado al Derecho (no a la Ley, que es cosa distinta) y a la dignidad de sus ciudadanos y ciudadanas.

Por último, es relevante decir que en el plano estatal se requieren reformas institucionales significativas que contemplen la creación de escaños de representación en el Poder Legislativo, que permitan y garanticen una representación permanente de los pueblos interesados. De igual modo, esta tarea exige mecanismos que garanticen la consulta y participación regular de los mismos en el ámbito del Ejecutivo. Se requieren, además, procedimientos judiciales que instituyan el pluralismo legal y una transversalización del enfoque de derechos, así como la práctica de la intercul-

turalidad en toda actuación del poder público. Todas estas cuestiones, huelga decir, no están plateadas hoy día y es tarea del presente hacerlas emerger de la interacción social y política con los pueblos indígenas, sin nunca olvidar su historia de opresión. Pero, por sobre todo, es necesario transformar la palabra, solamente declamada, en un programa político que no excluya a nadie, dejando atrás la concepción liberal de mayorías versus minorías como única fórmula de resolución de conflictos e intereses.

Sin considerar la dimensión política de la participación e inclusión plena precedentemente señalada, el derecho al desagravio como forma de un derecho a un espacio propio y autónomo, que supone el pleno reconocimiento de los derechos a la tierra y el territorio ancestral de los pueblos indígenas, no rebasaría la concepción meramente economicista que ha primado hasta el presente.

## Bibliografía

- ANAYA, JAMES 2011 “El derecho a la libre determinación y autonomía indígena”, en Gómez Isa y Ardanaz Iriarte (edits.) *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina* (Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto).
- AYALA, ÓSCAR, GÓMEZ, IDALINA Y PALAU, MARIELLE (coords.) 2006 *Derechos al trabajo, a la alimentación, a la vivienda y de los Pueblos Indígenas* (Asunción: CLIBCh, CONAMURI, FNC, MCNOC, NAC, Alter Vida, Base-Ecta, BASE Investigaciones Sociales, CECTEC, CIPAE, CONAPI, CODEHUPY, Decidamos, Ñemonguetará, OGUAZU, Pastoral de la Movilidad Humana, Pastoral Social Nacional, Red Rural, SERPAJ-Py y Tierraviva).
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS / CIDH y Organización de los Estados Americanos / OEA 2009 “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos” (CIDH-OEA).
- COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY / CODEHUPY 2013 *Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en el Paraguay* (Asunción: CODEHUPY).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS / CIDH 2001 “Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001” (CIDH), en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_79\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf)>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS / CIDH 2005 “Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay” (CIDH), en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf)>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA 2003 *Digesto Normativo sobre Pueblos Indígenas en el Paraguay* (Asunción: Corte Suprema de Justicia – División de Investigación, Legislación y Publicaciones).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO / OIT 2007 *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (Lima: OIT).
- REHNFELDT, MARILIN Y KRETSCHMER, REGINA 2005 *Tierra y migración indígena* (Fernando de la Mora: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos).



# 5

## Las mujeres y la tierra en Paraguay

Lilian Soto\*

### 1 | Introducción

La discusión sobre la tierra está hoy vigente en Paraguay, como lo ha estado en diferentes momentos de la historia del país desde que más de 30 millones de hectáreas de tierras fiscales pasaron a manos de menos de 100 propietarios –algunos individuales, la mayoría empresas extranjeras– tras la finalización de la Guerra de la Triple Alianza<sup>1</sup> y en virtud a las leyes y decretos de 1875, 1883 y 1885 que consumaron este despojo<sup>2</sup>, si bien la que puede ser considerada la gran desposesión indígena postcolonial se había producido ya entre los años 1842 y 1848 durante el gobierno de Carlos

---

\* La autora contó con la colaboración de Line Bareiro, quien apoyó con lineamientos y corrección de algunos apartados.

- 1 La Guerra de la Triple Alianza se desarrolló durante los años 1865 a 1870, con el enfrentamiento entre Paraguay y una alianza de Argentina, Brasil y Uruguay.
- 2 El decreto de noviembre de 1875 establece la autorización al poder ejecutivo para que “proceda a la venta de tierras fiscales en todo el territorio de la República” (Compilación de Leyes y decretos del Departamento de Tierras y Colonias del Paraguay, 1939). La ley del 2 de octubre de 1885 autorizó al Poder Ejecutivo vender tierras públicas a los arrendatarios siempre que pudieran efectivizar el pago en 6 meses. La ley de junio de 1885 autorizó la venta de los yerbales (Pastore, 1974).

Antonio López<sup>3</sup>. El debate ha involucrado a actores diversos, principalmente al sector campesino que no ha cesado en su resistencia desde finales del siglo diecinueve ante el sistema de explotación y esclavitud en que lo sumieron las ventas de tierras estatales. En muchos casos las transacciones incluyeron a poblaciones enteras<sup>4</sup>, y es importante diferenciar que hubo momentos en los cuales esa resistencia fue de actores individuales o de organizaciones incipientes y en otros, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo veinte, de un movimiento campesino organizado<sup>5</sup>.

Hoy, las organizaciones campesinas continúan siendo las que colocan con fuerza en la agenda pública los temas referidos a la tierra y centran sus reivindicaciones en la necesidad de que se produzca una reforma agraria integral, entendiendo la misma como un conjunto de modificaciones que deben lograrse en la estructura agraria y el modelo de producción de Paraguay en donde la tenencia o propiedad de la tierra así como su uso son aspectos claves. La incorporación de los pueblos indígenas organizados en el debate es más reciente, pero no por ello tiene menor fuerza (Alcaraz y Bareiro, 1989). Tanto sus organizaciones, como aquellas que trabajan con los mismos dirigen sus luchas a la restitución de tierras y territorios de los que fueron despojados a lo largo de la historia del Paraguay, reivindicando además una relación que tiene una mirada desde el colectivismo y la vida comunitaria.

---

3 Pastore relata que antes había sido declarada de propiedad estatal, en febrero de 1826, bajo el gobierno de Francia, “más de la mitad de las tierras del territorio de la región Oriental y la totalidad del territorio del Chaco” (Pastore, 1972:102). Con una serie de decretos, a partir de 1842, y sobre todo con el último de 1848, se consumó la desposesión de las tierras de todos los pueblos indígenas del Paraguay, declarando de propiedad del estado “los bienes, derechos y acciones de los 21 pueblos de origen indio ubicados en el territorio de la República” (*Ibidem*: 363).

4 Riquelme relata que “La primera manifestación de protesta de la que se tiene noticia se produjo en la localidad de Atyra, departamento de Cordillera, en el año 1887, en la que trescientos agricultores dirigieron una nota de protesta al Ministerio del Interior contra el nuevo propietario, que pedía el despojo de los ocupantes” (Riquelme, 2003:25). En tanto, Galeano refiere que en el año 1903 “En el área de Concepción, se dio uno de los primeros casos impactantes de lucha por la tierra. Numerosas familias campesinas se movilizaron en defensa de sus derechos ante el desahucio con el que fueron amenazadas por un representante de la burguesía emergente asuncena, quien había comprado tierras fiscales que ya estaban ocupadas por esas familias campesinas desde hacía varias décadas” (Galeano, 2010:363).

5 Tanto Riquelme (2005) como Galeano (2010) coinciden en ubicar a finales de 1800 las primeras protestas campesinas por problemas de tierra. El Informe Chokokue relata que “El origen de las primeras organizaciones campesinas en el Paraguay se remonta a fines de 1800, en correspondencia con la pérdida de tierra, que es el principal recurso productivo en el campo. Estos pequeños y medianos productores/as agropecuarios/as que eran en su gran mayoría meros ocupantes, se vieron obligados/as a organizarse para defender su derecho a la tierra. En el caso de las primeras organizaciones campesinas en el país, la finalidad era detener el desalojo peticionando a las autoridades que sus derechos de ocupación sean reconocidos y respetados” (CODEHUPY, 2008: 52).



Los centros de investigación social y las organizaciones de derechos humanos también han sido agentes activos del debate sobre la tierra en Paraguay. En efecto, los estudios sobre diversos aspectos relacionados con la tierra son ejes analíticos de centros de investigación que produjeron y continúan produciendo numerosas publicaciones. En este aspecto cabe destacar el trabajo de registro, sistematización y publicación de información realizado ininterrumpidamente por el Centro de Documentación y Estudios (CDE) desde 1988, recopilando y publicando la misma en el *Informativo Campesino*, de edición mensual. Por su parte, las organizaciones de derechos humanos han trabajado mucho todo lo referido a las consecuencias de la lucha por la tierra, develando los casos de ejecuciones y asesinatos de campesinos<sup>6</sup>. Estos aspectos han tenido amplio debate y publicaciones en Paraguay.

Sin embargo, el debate teórico sobre lo que implica el acceso a la tierra, si ese acceso constituye o no derecho de las personas o colectivos que el Estado debe proveer de alguna manera, y si así fuera de qué colectivos y con qué contenidos, es débil actualmente, aunque estuvo presente en diversas etapas de la historia del Paraguay<sup>7</sup>. Cuando este debate se dirige a pensar en lo que implica el acceso a la tierra, sus usos, su relación con la misma para las mujeres, existen vacíos aún mayores; son escasas las investigaciones realizadas sobre el tema tierras y género en nuestro país, y en su mayoría forman parte de artículos y libros generales sobre la tierra o sobre reforma agraria. Quienes han tratado el tema más específicamente son las organizaciones de mujeres campesinas e indígenas, en especial la pionera Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI), que en varias circunstancias ha debatido, impulsado y producido documentos sobre lo que implica para las mujeres rurales la relación con la tierra y su mirada hacia la reforma agraria<sup>8</sup>.

---

6 El Informe Chokokue (2008) de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) realizó la sistematización de todos los asesinatos y ejecuciones de campesinos, relativos a la lucha por la tierra, ocurridos a partir de la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner.

7 Pastore (1974) relata pormenorizadamente las etapas que vivió el Paraguay con relación a la tierra, demostrando que en varios momentos se produjo el debate sobre a quiénes debían ser adjudicadas las tierras que entre las épocas de Gaspar Rodríguez de Francia y Carlos Antonio López eran, casi en su totalidad, fiscales.

8 La CONAMURI realizó, en noviembre de 2001, la histórica marcha de mujeres campesinas e indígenas, en la que más de 1.500 mujeres caminaron desde la ciudad de Caacupé hasta Asunción –una distancia de un poco más de 50 kilómetros– reivindicando pan, justicia e igualdad. Uno de los documentos fundamentales de la CONAMURI fue el presentado el 8 de marzo de 2002 en una movilización frente al Parlamento en el que se exigía la incorporación de preferencias específicas de género en el Estatuto Agrario que estaba siendo estudiado.

El agua y la tierra son las dos grandes fuentes de riqueza del Paraguay. El agua, porque es la fuerza del agua la que genera la energía que se ha constituido en una de las fuentes de poder y de conflicto en el Paraguay, principalmente relacionada con sus grandes represas binacionales. Pero también porque es un país con fuentes excepcionalmente importantes de agua dulce. En el primer caso, la posesión y control de las represas hidroeléctricas es estatal. En el segundo caso existe una importante tensión entre el uso adecuado de las aguas en beneficio de toda la población frente a los riesgos de apropiación privada y de contaminación. El agua está en la tierra, que es otra de las fuentes de riqueza, porque los principales productos de exportación del país, los que producen divisas, son de origen primario agrícola y ganadero. Pero además porque la posesión de tierras es fuente de poder y, para amplios sectores de la población paraguaya, de supervivencia. En ese contexto nos importa reflexionar, desde una perspectiva de género sobre la propiedad, tenencia y visiones sobre el uso de las tierras. ¿Están en igualdad de condiciones las mujeres de los sectores latifundistas y/o empresariales con los hombres de esos mismos sectores? ¿Cómo es la propiedad y la tenencia de la tierra de los varones y de las mujeres en los sectores minifundistas? ¿Qué hace tan relevante la propiedad y la tenencia de la tierra como para vivir y morir por ella?

En este marco, se busca aportar al análisis de los contenidos de lo que constituiría el *derecho a la tierra* para mujeres de sectores que tienen una relación central con este tema –principalmente mujeres campesinas e indígenas–, así como de la situación de las mujeres con relación a los hombres en el acceso a la tierra, y de las necesidades de las mujeres con respecto a la misma. A estos efectos, se estudiarán los instrumentos normativos internacionales y nacionales sobre el acceso a la tierra que afectan al Paraguay y específicamente los que atañen a las mujeres, centrando la discusión en aquellos que han significado un avance en el reconocimiento de desigualdades de género referidas a este tema. Se analizará también la situación del acceso a la tierra para las mujeres paraguayas, focalizando el análisis en los datos cuantitativos sobre la propiedad de la tierra y verificando si la existencia de legislación progresista con respecto a mujeres y tierra tuvo un efecto de aumento en la tenencia y/o propiedad de las tierras para las mujeres en nuestro país. Finalmente, se analizará si el acceso a la tierra y a sus diversas formas de tenencia y/o propiedad constituye un derecho desde la perspectiva de mujeres del campo; los contenidos del concepto *tierra*, territorio, democracia de la tierra, economías vivas, buen vivir, la vinculación de la tierra con el derecho a la alimentación y el derecho a la vivienda forman parte importante de este debate.

Se pretende así contribuir a un tema que hasta hoy continúa siendo lacerante en nuestro país pues se trata de uno de los aspectos estructurales más centrales de la des-

igualdad social. Una desigualdad que afecta a amplios sectores de la población paraguaya, y que cuando se suma el análisis de género muestra un nivel aún más profundo.

## 2 | Un silencio elocuente

Desde las recopilaciones de legislación referida a la tierra y abarcando análisis históricos sobre el acceso a la misma, las condiciones de su tenencia, la apropiación indebida, su injusta distribución y la concentración cada vez más importante de su propiedad, el tema tierra ha sido y continúa siendo objeto de estudios. Es posible encontrar recopilaciones publicadas de la legislación referida a la misma desde la primera mitad del siglo XX; ejemplo de ello son las compilaciones oficiales de leyes, decretos y disposiciones reglamentarias de 1939 del entonces denominado Departamento de Tierras y Colonias<sup>9</sup> o la *Compilación de Leyes y disposiciones reglamentarias relativas al régimen de la tierra en Paraguay de 1954* del departamento jurídico del entonces IRA (Instituto de Reforma Agraria). Pero sin dudas, la obra *La lucha por la tierra en el Paraguay* de Carlos Pastore (1972) marcó un hito a partir del cual se desgrana el devenir de la tenencia de la tierra en el Paraguay después de la gran expoliación de la posguerra. A partir de ese momento existe una importante bibliografía que estudia la situación de la tierra y el modo de producción que sustenta. *La reforma agraria* (Martínez Díaz, 1963); *Los campesinos, el Estado y las empresas* (Palau y Heikel, 1987); *Pobreza y rol del estado en Paraguay* (Fogel, 2002), *Los sin tierra en Paraguay* (Riquelme, 2003); *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza* (Fogel y Riquelme, 2005); *Los refugiados de modelo agroexportador* (Palau et al., 2007); y *La tierra en Paraguay 1947-2007* (Alegre y Orué, 2008), abordan el tema desde diversas perspectivas. Los análisis vinculan el proceso de concentración de la tierra y el modo productivo de cultivos extensivos para exportación con los datos que indican la pobreza y la extrema pobreza en el país, acentuada en el ámbito rural, y se ocupan también de la lucha campesina por la tierra en el país. El *Informe Chokokue* (CODEHUPY, 2007) sobre ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay entre 1989 y 2005, es otro de los documentos claves pues identifica 76 ejecuciones y asesinatos de campesinos ya en la época de la transición a la democracia, estableciendo claramente las motivaciones de lucha por la tierra y la participación de grupos paramilitares y de las propias fuerzas

---

9 Compilación de Leyes y decretos ordenada por Carlos A. Pastore y ejecutada por Carlos A. Rolón. Ver Pastore y Rolón (1939).

policiales y militares en la represión a campesinos, por orden o en conexión con sectores de gran poder económico.

Sin embargo, no es mucho lo que se ha dicho hasta hoy en Paraguay sobre las mujeres y el acceso a la tierra. De hecho, existen escasas publicaciones específicas sobre el tema, si bien es posible encontrar referencias concretas en artículos y estudios sobre la tierra en general y sobre la reforma agraria en particular. En ese sentido, todas las expresiones coinciden en que las mujeres se encuentran en suma desventaja con respecto de la propiedad y tenencia de la tierra<sup>10</sup>. Esta desventaja es uno de los aspectos básicos que debe ser analizado con respecto de la pobreza y la violencia que afectan a las mujeres rurales.

Entre los análisis nacionales específicos se encuentra un interesante documento de trabajo del año 1995 titulado *Mujer rural y políticas reformistas en el Estado periférico: El caso de Paraguay* de Marcela Mikkola (1995) que analiza las políticas de reforma referidas a las mujeres rurales a partir de entrevistas a referentes estatales –políticos y burocráticos– y a mujeres campesinas. Una de sus conclusiones es que las políticas de reforma agraria no mitigan la situación de exclusión de las mujeres del acceso a la tierra y que “El mayor problema que se encontró con estas agencias gubernamentales, es la falta de noción con el tema de género, qué significa exactamente una política de género.”

Otro análisis específico, no publicado hasta la fecha, sobre la relación entre las mujeres y la tierra fue realizado por Bareiro y Riquelme (2008) bajo el título *La lucha por la tierra no da derecho a las mujeres*. Este trabajo estudia datos de los censos agrarios del Paraguay a lo largo de la historia y seis asentamientos en áreas rurales de nuestro país. Se trata de las colonias Guavirá del distrito de Yataity del Norte (San Pedro), José Domingo Ocampos (Caaguazú), Potrero del Carmen del distrito de Eusebio Ayala (Cordillera) y San Miguel del distrito de Yuty (Caazapá), Luis Santiago Franco del distrito Simón Bolívar (Caaguazú) y el distrito La Colmena (Guairá). Este estudio muestra que la desigualdad de acceso a la propiedad de la tierra de las mujeres es similar a la desigualdad entre grandes y pequeños propietarios y que en los asentamientos más nuevos hay mayor acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra.

Finalmente, una investigación reciente de Duré, Ortega y Palau (2012) analiza la producción de alimentos en el país y el rol de las mujeres en esa tarea. El estudio consigna varios datos sobre la propiedad de la tierra para las mujeres, según el censo agropecuario de 2008.

---

10 Ver, entre otros, Duré, Ortega y Palau (2012), FAO (2008) y Martens, Palau y Riquelme (2010).

### 3 | De la discriminación legal al reconocimiento de derechos

Un análisis de los instrumentos normativos tanto nacionales como internacionales da cuenta de que el abordaje del derecho de las mujeres al acceso a la tenencia de la tierra o a su propiedad no es de larga data. Recién a partir de la segunda mitad del siglo veinte empiezan a delinearse disposiciones específicas al respecto. Varias conferencias emitieron señalamientos sobre el tema. La Conferencia de Población de Bucarest de 1974, en el capítulo IV de su declaración, recomienda eliminar las prácticas discriminatorias contra las mujeres que afectan su acceso al crédito y a la propiedad. La Conferencia de Copenhague de 1980, en su Programa de Acción, llama a adoptar medidas nacionales más enérgicas para garantizar el derecho de la mujer a la propiedad y el control de los bienes. La Conferencia de Beijing de 1995 trató específicamente el tema de la tierra vinculado a la pobreza.

En el año 1986 el Paraguay ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de la ONU, conocida como CEDAW por sus siglas en inglés. La ratificación de un tratado internacional se realiza por ley y por lo tanto, la CEDAW es ley vigente en el Paraguay. Esta Convención es la única de los grandes instrumentos de derechos humanos que incluye un artículo específico dedicado a las mujeres rurales. En efecto, el artículo 14 se ocupa de que las mujeres rurales tengan acceso a todos los derechos consagrados en los demás artículos de la CEDAW y que puedan participar activamente en las decisiones que les afectan. En el año 2005 el Comité CEDAW, que monitorea el cumplimiento de la Convención manifestó su preocupación en referencia al artículo 14:

[...] Por la situación de las mujeres en las zonas rurales, que tenían un acceso limitado a la propiedad de la tierra, el crédito y los servicios de extensión, circunstancia que perpetuaba su deprimida condición social y económica, a pesar de la sanción del Estatuto Agrario. También se manifestó preocupado por el uso generalizado de fertilizantes y plaguicidas que, en los casos de uso indebido, eran nocivos para la salud de la mujer y sus familias en las zonas rurales (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, párrafo 34).

El Comité instó al Estado parte a:

[...] que velara por los derechos, las necesidades y las preocupaciones de las mujeres en el medio rural mediante la aplicación efectiva y sin dilación, del Estatuto Agrario y la ejecución de programas de formación profesional para la mujer rural, a fin de brindarle igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. Alentó asimismo al Estado parte a que velara por la participación de las mujeres en las zonas rurales en la formulación de las políticas encaminadas a beneficiar a las zonas rurales y para mejorar su acceso a tecnologías ecológicamente racionales que no fueran perjudiciales para su salud (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, párrafo 35).

En el año 2011 manifestó que:

[...] acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para tomar medidas que mejoren los servicios institucionales dedicados a la mujer rural, tales como la elaboración de una Política Específica para Mujeres Rurales. Sin embargo, sigue preocupado por la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres rurales, que son pobres en su mayoría, tienen problemas de acceso a los servicios sociales y de salud y carecen de la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra, no por impedimentos legales sino a causa de prácticas tradicionales y patrones culturales que se manifiestan con más fuerza en las zonas rurales y en las comunidades indígenas. Inquieta al Comité que, pese a las medidas aplicadas para regular el empleo de productos agrotóxicos, su uso indebido en la agricultura pueda afectar negativamente a la salud de las mujeres rurales (CEDAW/C/PRY/CO/6, párrafo 32).

Y le recomendó al Paraguay que:

- a. Aplique políticas específicas para promover el disfrute efectivo de los derechos de la mujer, incluso a través de medidas especiales de carácter temporal que aceleren el logro de la igualdad substantiva;
- b. Redoble sus esfuerzos por aprobar programas integrales de salud y educación a escala nacional, incluidos los programas relacionados con la alfabetización funcional, el desarrollo empresarial, la formación práctica y la microfinanciación, como medios de reducir la pobreza, y
- c. Realice un estudio amplio sobre las probables causas negativas del uso indebido de productos agrotóxicos en la agricultura, a fin de aplicar las medidas necesarias para erradicar su impacto en la salud de las mujeres y de sus hijos (CEDAW/C/PRY/CO/6, párrafo 33).

### **La normativa en Paraguay**

Con relación a los instrumentos nacionales, a partir de la Constitución Nacional de 1992 se incorporan disposiciones específicas sobre la participación de las mujeres en los procesos de reforma agraria y se producen cambios en el Código Civil y en el Estatuto Agrario que favorecen a las mujeres, estableciendo incluso preferencias en el caso de la reforma agraria.

Así, mientras la Constitución Nacional de 1967 no mencionaba explícitamente a las mujeres en temas relacionados a los derechos económicos y a la tierra, la de 1992 las alude claramente; los artículos referidos a la igualdad, el 47 y el 48, establecen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres con respecto a los bienes materiales y al ejercicio de los derechos económicos, en tanto el artículo 115, que sienta las bases para la reforma agraria y el desarrollo rural, define incluso preferencias explícitas. En efecto, como puede observarse en el cuadro 1 de los anexos, este artículo establece específicamente que son bases de la reforma agraria y el desarrollo rural “el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia” y “la partici-

pación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria”.

La modificación del Código Civil de 1992 marcó un avance importante en el derecho de las mujeres a la propiedad al establecer igual capacidad de goce de derechos sin limitaciones por razones de estado civil, con especificaciones referidas a que ambos cónyuges ejercen la representación legal de la comunidad conyugal y son capaces de administrar los bienes gananciales y de familia de manera igualitaria, superando de esa manera la incapacidad en la que estaba sumida la mujer casada (ver cuadro 2).

Con respecto a la normativa nacional que define todo lo referido a las tierras (cuadro 3), resulta interesante realizar un análisis a lo largo del tiempo posterior a la Guerra Grande pues a partir de 1906, con la denominada Ley de Colonización y del Hogar, se sucedieron tres leyes, denominadas Estatutos Agrarios, que fueron modificando el status de las mujeres con respecto a la tierra. Este recorrido, que pasa por los Estatutos de los años 1940, 1963 y finalmente 2002, vigente hasta la fecha con una ley de modificación del mismo año, muestra que si bien en la primera ley analizada de 1906 se utilizó el término “persona” sin una discriminación por razones de sexo para el acceso a las tierras, en el estatuto de 1940 se definió claramente a los varones como sujetos de la reforma agraria, en tanto las mujeres podían ser beneficiarias sólo si eran viudas o solteras que debían proveerse su subsistencia. Ello implicó claramente que al contraer matrimonio, las mujeres pasaban a ser excluidas de la posibilidad de acceder a tierras destinadas a la reforma agraria. Esta disposición se revirtió nuevamente en el estatuto de 1963 donde se estableció que eran beneficiarios de la reforma agraria hombres y mujeres, lo que se consolidó en el estatuto vigente actualmente del año 2002.

Sobre las adjudicaciones y el orden de preferencias, las normativas anteriores al estatuto del año 2002 no contenían disposiciones específicas que apoyaran a las mujeres, las que sí fueron establecidas en éste. Efectivamente, el Estatuto Agrario de 2002 establece como un criterio del orden de preferencia de las adjudicaciones que una mujer sea cabeza de familia, hecho que se reconoce como mecanismo importante de inclusión y reparación de la discriminación sufrida por las mujeres en el acceso a la tierra (Deere y León, 2002). Con respecto de las titulaciones y la forma de pago de las tierras adjudicadas también hay disposiciones específicas. Esta ley define que las titulaciones deben producirse a nombre de ambos cónyuges o de ambos convivientes. En la forma de pago, cuando la mujer es titular del lote puede ampliarse el tiempo de pago, establecido en 10 años, a 5 años más. Paraguay se ubicó así en el concierto de los países de América latina que reconocieron la necesidad de la titulación conjunta, lo

cual, en palabras de Deere y León “[...] representa la culminación de una lucha centenaria para garantizar a la mujer derechos de propiedad dentro del matrimonio y las uniones consensuales, y para establecer una administración conjunta del patrimonio común del hogar” (2002:10).

Los instrumentos normativos citados dan cuenta de importantes avances para las mujeres en el reconocimiento de su derecho a ser propietarias, a definir el uso de las tierras y a ser sujetas de la reforma agraria. Las normativas nacionales profundizan los avances con disposiciones específicas que establecen incluso preferencias para las mujeres cuando son cabezas de familia.

Ahora, estos aspectos de la igualdad formal y de disposiciones progresistas en los enunciados ¿han posibilitado la igualdad en el ejercicio del derecho a la propiedad o a la tenencia de tierras para las mujeres en Paraguay? La igualdad formal entre hombres y mujeres en el derecho a la propiedad ¿fue igual a ejercicio, a distribución? Los datos que se exponen a continuación dan cuenta de que la explicitación de iguales derechos no ha significado en realidad una igualdad en la posesión legal de la tierra por parte de las mujeres paraguayas, y esto hay que analizarlo en el contexto de la gran desigualdad existente en el país en la distribución de la tierra.

## 4 | Tierra para pocos y para muy pocos

La desigualdad en la posesión de las tierras en el Paraguay no es un fenómeno nuevo. Esta se ha producido con regularidad y variable intensidad desde que las tierras públicas fueran enajenadas al término de la guerra en 1870. Si tomamos como referencia ese hecho histórico, podemos afirmar que la desigualdad operó lenta pero progresivamente desde dicho acontecimiento, en la medida en que los productores agropecuarios, en su gran mayoría pequeños, fueron perdiendo parte o la totalidad de sus posesiones inmobiliarias, pasando a convertirse en arrendatarios, en mano de obra semiesclava en los enclaves agroforestales de la época o en minifundistas que combinaban la producción de subsistencia con la venta de su fuerza de trabajo. La concentración de la tierra, el arrendamiento, la expulsión de los productores de sus lotes y la pulverización creciente de las pequeñas parcelas por efecto del crecimiento demográfico, junto con la producción para la subsistencia, han apurado este proceso de desigualdad.



Otro factor no menos importante ha sido la escasa creación de industrias que pudieran absorber la fuerza de trabajo liberada por el desarraigo en el campo. Los factores señalados, en mayor o menor medida, contribuyeron a la generación de la desigualdad social en el Paraguay. El lento avance de la economía paraguaya en su conjunto, con una coexistencia casi pacífica entre el latifundio y el minifundio hasta la década de los años 1960, se altera en la década posterior con la modernización agropecuaria. La presencia de empresas agropecuarias así como la inserción de los medianos y grandes productores en el campo, que incorporaron modernas tecnologías y el uso intensivo de insumos agrícolas revolucionaron la economía agraria. En este proceso, la desigualdad se produjo con mayor rapidez, dado que las empresas y los grandes productores agropecuarios se apropiaron con exclusividad de la nueva tecnología, quedando la pequeña producción campesina mucho más rezagada de estos avances. La rapidez con la que operó la producción capitalista en el campo, también produjo con mayor rapidez el desarraigo de los pequeños productores de sus parcelas. Si bien hubo algún interés por incorporar dichas tecnologías en la pequeña producción agropecuaria y también de distribución de tierras, éstas no pudieron resistir el agresivo avance del capital en la agricultura, produciéndose con mayor rapidez y violencia el desarraigo y la descomposición de la agricultura campesina. Estos fenómenos conducen no sólo a la migración rural-rural como era característica de épocas anteriores sino a la migración rural-urbana con todas las consecuencias económicas, sociales y culturales que ella implica.

### **Latifundización y minifundización, los extremos de la desigualdad en aumento**

El análisis de los datos que fueron registrándose a través de los diversos censos da la pauta de que los procesos de concentración de la propiedad y la tenencia de la tierra fueron sostenidos, así como el proceso de minifundización. Desde los datos sistematizados por Pastore (1972), pasando por los censos de 1944, 1956, 1981 y 1991 hasta llegar al reciente Censo Agrario Nacional (CAN) de 2008, se evidencian estos procesos.

La brecha existente en la actualidad entre el sector minifundionario y el de grandes propietarios puede observarse con claridad comparando datos estadísticos brindados por el Censo Agropecuario del año 1991 y el más reciente Censo Agropecuario de 2008. De acuerdo al CAN 1991, existía un porcentaje importante de pequeños propietarios (38,36% de menos de 5 hectáreas) que accedía a muy poca tierra (0,97% de la superficie), el promedio apenas superaba las dos hectáreas (2,02 ha), en tanto que en los estratos altos la superficie se incrementaba considerablemente superando las 27.000 ha promedio por finca. Estas relaciones se han mantenido en el Censo Agrario de 2008 e incluso

la desigualdad ha aumentado ya que, si bien el 40,47% de las fincas está en manos de pequeños propietarios con menos de 5 hectáreas, la cantidad de tierras que poseen es de apenas un 0,76% de toda la superficie destinada al agro. En tanto, las fincas con 10.000 hectáreas y más se han duplicado –pasando de 350 a 600–, mantienen un promedio por encima de 20.000 hectáreas por finca, constituyen apenas el 0,2% de los propietarios y acaparan en cambio el 40% de todas las hectáreas agrícolas del país.

**Tabla N° 1. Cantidad y superficie de las fincas agropecuarias**

Tamaño de finca	Cantidad de fincas		Superficie total (Ha)	
	CAN 2008	CAN 1991	CAN 2008	CAN 1991
Menos de 5 Has.	117.229	114.788	238.013	231.305
De 10.000 y más Has.	600	351	12.654.779	9.730.949
Total Paraguay	289.649	307.221	31.086.894	23.817.737

Fuente: CAN 2008.

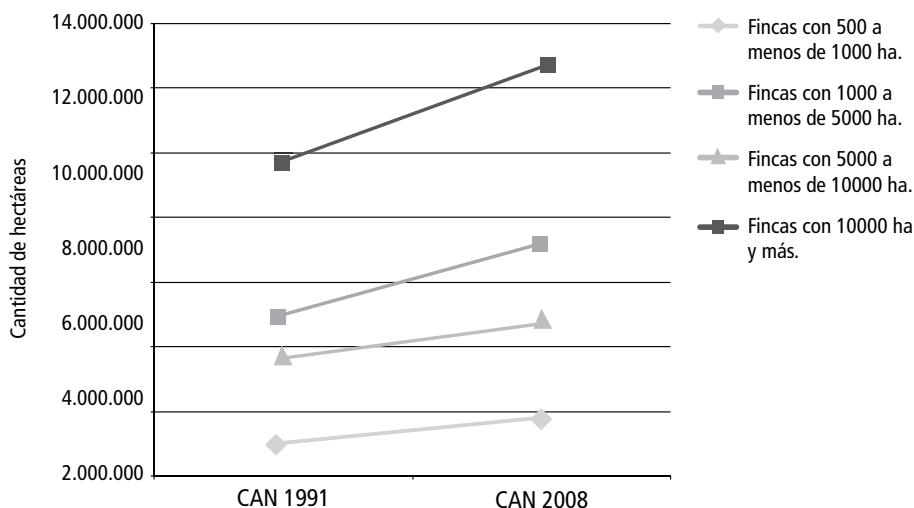
La minifundización es un proceso que no se ha detenido en todo el siglo XX y lo que va del siglo XXI; viene operando lenta pero progresivamente a nivel nacional y a nivel de los departamentos.

### Más tierra para quienes ya la tienen

La desigualdad no se hubiese manifestado con tal magnitud si el incremento de las explotaciones agropecuarias, así como el de personas, hubiese sido acompañado con el incremento en la misma proporción de las superficies de las parcelas. Pero este hecho no sucedió. De 1981 a 1991, la mayor parte de las tierras fue a parar a las explotaciones mayores, especialmente a las comprendidas entre 500 a 5000 hectáreas, que crecieron de 4.100.991 a 5.993.390 hectáreas. Es decir, la totalidad de las nuevas tierras incorporadas al proceso productivo entre los años 1981 a 1991, que fue de 1.877.205 hectáreas, pasó a engrosar este estrato. En los estratos inferiores, de menos de 5 hectáreas a menos de 20, el incremento de las superficies fue escaso en contraste al aumento de las explotaciones agropecuarias. La relación entre incremento de las superficies y explotaciones agropecuarias fue de 4,31 hectáreas por explotación. En cambio, en el estrato comprendido entre 20 a menos de 50 hectáreas, se produjo una disminución al igual que en el de 5.000 y más hectáreas.

En el periodo comprendido entre 1991 y 2008 se reprodujo un escenario parecido. La superficie de tierra destinada al agro creció en 7.269.157 hectáreas, el 97% de las cuales fue a parar a las grandes explotaciones: 3.017.259 hectáreas a las explotaciones de entre 500 y 5.000 hectáreas, y 3.980.990 a las explotaciones de más de 10.000 hectáreas. Definitivamente, la tierra incorporada a la producción no fue destinada a la reforma agraria para su distribución a los sectores campesinos sino al agronegocio, como lo indica la envergadura de las fincas que crecieron con el aumento de la superficie agrícola del país.

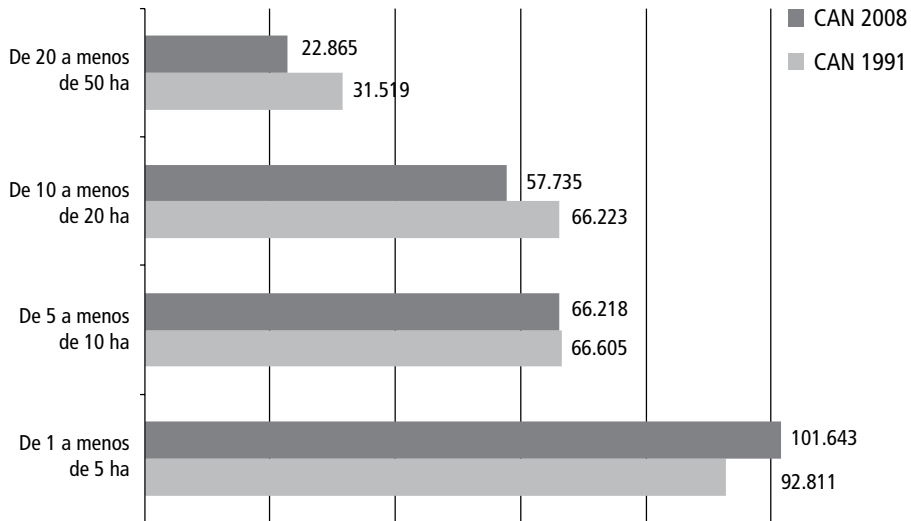
**Gráfico N° 1. Crecimiento de las grandes explotaciones**



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo Agrario Nacional 1991 y del Censo Agrario Nacional 2008.

Los datos de los dos censos muestran claramente que el aumento de las parcelas de menos de 50 hectáreas se da a costa de la pulverización de las parcelas correspondientes a este estrato. Esta tendencia a la minifundización aumentó en los últimos años. El CAN de 2008 muestra que se ha producido un aumento de 8.832 parcelas con menos de 5 hectáreas, en tanto las parcelas de entre 5 y 50 hectáreas han disminuido en 17.529. Todo indica que este estrato ha sufrido, por una parte, una pulverización para contribuir a la minifundización y, por otra, ha pasado a engrosar las grandes explotaciones. De hecho, los reclamos sociales evidencian esta realidad con demandas de tierra que continúan año tras año, junto con el avance de la agricultura comercial, exponiendo ante toda nuestra sociedad una desigualdad cada vez mayor.

**Gráfico N° 2. Cantidad de parcelas menores de 50 hectáreas**



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agrario Nacional 1991 y 2008.

Como se ha podido comprobar a través de la revisión de los datos proveídos por los censos agropecuarios de los años 1956, 1981, 1991 y 2008, se podría concluir que la política agraria que pregona la eliminación progresiva del latifundio y minifundio, contemplada en la propia Constitución Nacional, no tuvo el efecto deseado, sino todo lo contrario. Tanto el minifundio como el latifundio han sufrido incrementos importantes, lo que amplía la brecha entre dos sectores sociales rurales que pugnan por la tierra. Por un lado, se encuentra el sector minifundiario y de sin tierra que busca a través de sus reclamos modificar esta estructura desigual en la distribución de la tierra y, por otro lado, está el sector de los ganaderos, agroexportadores y otros que hacen lo posible por mantener este privilegio.

Si la tierra es el principal factor de producción agropecuario y si la gran mayoría de los campesinos y campesinas carece de ella o la tiene en una proporción no acorde para cubrir sus necesidades, es esperable que la pobreza crítica que afecta a casi el 60% de la población rural siga incrementándose en los próximos años. Más aún en ausencia de una política de desarrollo que busque salida a la gran presión por el empleo por parte de un contingente cada vez más numeroso de la población del país.

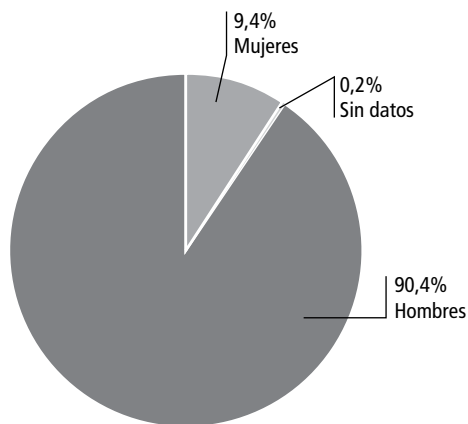
### Las más despojadas

Los datos de la desigualdad referidos a la tierra son elocuentes, como ya se ha referido. Ahora, cuando el análisis torna a las mujeres, las desigualdades se acentúan, pese a la participación cada vez mayor en las luchas por la obtención de tierras. En efecto, tanto el debate sobre la tierra, como las luchas por obtenerla cuentan con una clara presencia de mujeres. Sin embargo, los datos son contundentes cuando muestran que la cantidad de mujeres propietarias es ínfima con respecto de los hombres propietarios: los datos del Censo Agrario de 1991 indicaban que menos del 10% de quienes tenían la propiedad de las fincas eran mujeres, equivalente al 9% de la superficie total de las fincas agrícolas.

El estudio de Bareiro y Riquelme (2004) nos muestra que las mujeres son solamente el 9,4% del total de propietarios/as individuales según el Censo Agrícola Nacional de 1991. En este caso no se diferencia si esas mujeres son grandes o pequeñas propietarias, pues incluye la totalidad de fundos censados.

---

**Gráfico N° 3. Cantidad de propietarios/as individuales, por sexo**

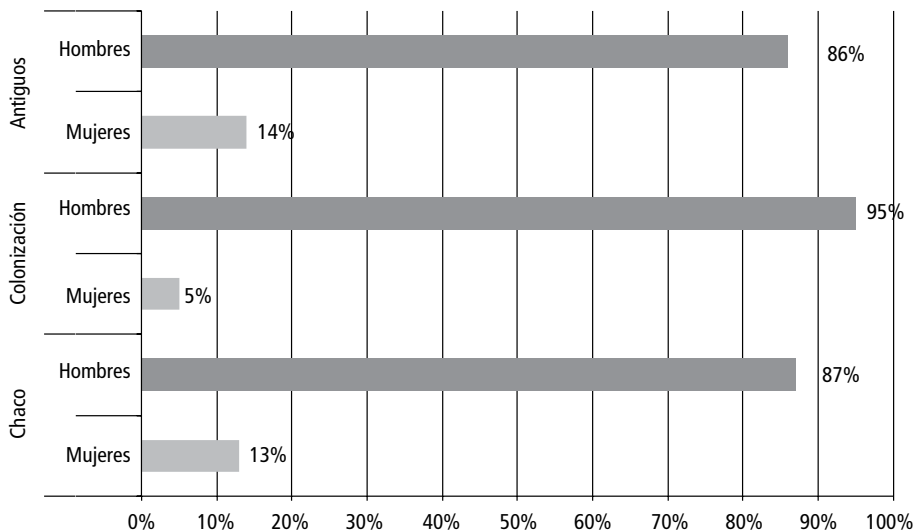


Fuente: Bareiro y Riquelme (2004).

---

En el mismo trabajo se muestra que es mayor la desigualdad entre hombres y mujeres en las zonas de colonización que en las regiones de antiguo asentamiento y en el Chaco. Una conclusión de los autores es que las políticas estatales y el mercado han generado mayor desigualdad entre hombres y mujeres (en lo que a propiedad de la tierra se refiere) que la adquisición por herencia.

**Gráfico N° 4. Propietarios/as individuales, por sexo y región**



Fuente: Bareiro y Riquelme (2004).

El estudio de Bareiro y Riquelme (2004) en varias comunidades da cuenta de que si bien en los asentamientos más antiguos las mujeres prácticamente quedaban al margen incluso de las negociaciones iniciales sobre las tierras, en los asentamientos más nuevos la participación de las mujeres se produce ya desde los inicios. En sus palabras:

En este proceso de adjudicación, ya aparece el hombre como el sujeto a nombre del cual se inscribe la parcela. Esta manera de proceder es mucho más perceptible en las colonias antiguas, en las cuales las mujeres quedan al margen de toda negociación, no necesariamente por que se las excluyen de propósito sino porque es una actividad que no forma parte de su imaginario de actividades. Varias incluso afirmaban que son tareas propias de los hombres, éstos a su vez asumen como tareas propias, son los responsables de realizar estas gestiones. Esta percepción cambia, cuando surgen problemas de parejas o cuando las mujeres tienen que asumir la manutención del hogar (Bareiro y Riquelme, 2004: 50).

En los asentamientos nuevos la percepción es diferente, las mujeres son protagonistas desde el mismo inicio de la lucha por la tierra y ese protagonismo le concede el mismo derecho que al hombre y además adquiere conciencia de ese derecho y asume el compromiso de pelear por él. En varios casos de acuerdo a la versión de las entrevistadas, ese protagonismo es acompañado y reconocido por los hombres (Bareiro y Riquelme, 2004: 50).

Los análisis realizados por mujeres de organizaciones campesinas también indican que la presencia de las mujeres en los diversos estadios de la lucha por la tierra es constante. Las mujeres participan en las ocupaciones, en las movilizaciones, en los

cierres de ruta, en las gestiones ante las instituciones. Y cuando el asentamiento se consolida, las mujeres trabajan en el ámbito de la producción y en las actividades comunitarias. Esto no implica, sin embargo, que cuando se producen las adjudicaciones accedan en igualdad de condiciones a la tenencia o propiedad. En el contexto de algunos debates sobre políticas de reforma agraria integral con perspectiva de género<sup>11</sup>, dirigentes campesinas se refirieron a estos temas de la siguiente manera:

Pero la cultura puede más a la hora de poner, si hay un hombre y una mujer automáticamente ponen a nombre del hombre. Otra cuestión cultural, debería salir a nombre del hombre y la mujer, pero existe una práctica que si hay un hombre es mal distribuido (Dirigente de la Central Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Populares – CENOCIP).

Por derecho debería pertenecer también a las mujeres pero en nuestro país históricamente las mujeres están en la lucha por la tierra pero cuando se conquista se hacen las titulaciones a nombre de los hombres (Dirigente de la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas – CONAMURI).

La desigualdad de género en la propiedad y tenencia de la tierra en Paraguay resulta muy evidente. Sin embargo, es necesario preguntarse si esta desigualdad produce algún tipo de desapego de la tierra para las mujeres, pues en general se considera a la propiedad el elemento clave para el arraigo y para el cuidado de la tierra. Las expresiones de mujeres rurales e indígenas parecen, sin embargo, desmentir este aspecto pues más allá de la propiedad, la relación de las mujeres con la tierra pareciera estar sustentada en lazos que comprenden otros elementos de compenetración.

## 5 | “La mujer da vida y da alimentos, igual que la tierra”

En el marco de derechos reconocidos con un avance indudable, resulta importante comprender cuál es la relación de las mujeres con la tierra y qué significados otorgan

---

11 El Centro de Documentación y Estudios facilitó jornadas de análisis y debate de mujeres líderes de organizaciones campesinas para el diseño de una política de reforma agraria integral con perspectiva de género que fue publicada en octubre de 2012 en el material “Propuestas de mujeres líderes para una reforma agraria integral con igualdad de género”. Facilitó asimismo el debate de las organizaciones Central Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Populares (CENOCIP) y Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Paraguay (COICIP) para la construcción de sus políticas institucionales con perspectiva de género. En el marco de esas jornadas realizadas durante los años 2011 y 2012, se debatió sobre la situación de las mujeres campesinas e indígenas y la tierra. Algunas de las expresiones vertidas en dichas jornadas son transcriptas en este trabajo. Asimismo, se realizaron breves entrevistas específicas sobre el concepto del derecho de la tierra a dirigentes a los efectos del presente artículo.

las mujeres a la tierra. Para este análisis abordaremos el concepto *tierra* desde tres perspectivas. Por una parte, se trata de considerar a la tierra como medio de producción, donde su propiedad o tenencia define las posibilidades de generación de riquezas. En la tierra es posible cultivar, en la tierra es posible tener animales y lo que hay debajo de la tierra es posible extraerlo. Cuando se trata de tierras urbanas, la propiedad o tenencia de la tierra determina las posibilidades de construir horizontalmente o en altura y en consecuencia de generar renta. Su propiedad o tenencia determina por tanto las posibilidades de que se generen ingresos y de cuán concentrada se encuentre esa generación de ingresos.

Desde esta perspectiva es importante acotar que la tierra en Paraguay, además de ser un recurso productivo, de acumulación de riqueza, de estatus y de poder político para la clase dominante, es un medio de vida para casi la mitad de la población, que vive de la pequeña agricultura y de la ganadería en pequeña escala. Para este sector social, la tierra es parte de su substrato social y cultural, la concibe como un bien de uso y no de cambio, hecho que explicaría la alta proporción de tierra no registrada legalmente. La tierra pasa de generación en generación sin ninguna formalidad. Sin embargo, las dificultades de acceso a ella por su distribución cada vez más desigual y su falta de legalidad privan al campesino y a la campesina de la satisfacción de sus necesidades básicas.

Para las mujeres campesinas existirían sin embargo diferencias de género importantes en este aspecto. Una diferencia formal explícita, visualizada claramente por las mujeres campesinas es la referida a la propiedad. Como señaló una agricultora de San Pedro, “la relación de las mujeres y los hombres con la tierra es diferente porque las mujeres no somos propietarias, no tenemos título, recién ahora, después de mucha lucha, podemos ser propietarias y tener títulos”. Ahora, si bien en general los sectores campesinos se plantean la tierra como bien de uso, para la producción, los hombres campesinos se plantean más que las mujeres el aspecto de bien de cambio de la tierra, les resulta más fácil venderla y destinar la tierra a la producción para la comercialización y el intercambio. En tanto, las mujeres campesinas se relacionan con la tierra con más fuerza en su carácter de bien de uso, de lugar en el que se produce el alimento para la sobrevivencia de la familia, donde es posible tener la huerta y los animales que permiten alimentar a la familia. Bareiro y Riquelme (2004) concluyen: “En la compra de tierras ocurre lo mismo que con las demás variables. Las que compran son los hombres y son pocos los casos de mujeres que hayan comprado tierras”.

Una mujer agricultora que desde hace varios años se encuentra luchando con su comunidad por el acceso a las tierras en la zona conocida como Barbero Cue explica los distintos significados que se atribuyen a la tierra según el género de esta forma:



Las mujeres y los hombres tenemos una relación diferente con la tierra porque para las mujeres es el lugar de sustento, de producción de alimentos, de criar a nuestros hijos, para los hombres es algo que pueden vender, es una mercancía. Yo espero tener pronto mi pedazo de tierra, 10 hectáreas por las que estoy peleando (Dirigente campesina del departamento de San Pedro).

Por otra parte, es importante pensar en la tierra como vinculada al ejercicio de otros derechos, y esto resulta explícito para las mujeres líderes campesinas cuando debaten sobre los aspectos centrales de una reforma agraria: “Tener la propia tierra, porque atrás de eso podemos mejorar la calidad de vida familiar, cultivando la alimentación nuestra sin la utilización de los venenos, utilizando elementos caseros”, sostuvo una mujer campesina durante una reunión dedicada a analizar las políticas agrarias. La tenencia de la tierra está así vinculada a la posibilidad de alimentarse, y que esa alimentación sea con productos sanos.

Finalmente, es necesario pensar en la tierra como territorio, como espacio en el que se desarrolla la vida de una persona o de un grupo de personas y que cuando se trata de las comunidades rurales, campesinas e indígenas adquiere dimensiones de espacio vital conectado con todas las actividades que se desarrollan. Pensar en la tierra como territorio implica considerarla el sitio en el que se produce el sustento y en el que a la vez se desarrollan actividades de la cotidianidad como descansar, comer, disfrutar del ocio, es el “lugar”. Ello implica que la posibilidad de acceder a un espacio propio, con la característica de tenencia que fuera, genera una posibilidad de desarrollo de esa vida. “La tierra es el gran escenario de la actividad humana”, escribía Nicasio Martínez Díaz (1963: 52) en un pequeño pero sustancial libro titulado *La reforma Agraria*, y para las mujeres del campo constituiría el escenario principal. Para ellas, la vinculación con ese espacio vital pareciera comportar mayor fuerza aún pues es un espacio permanente e incluso de pertenencia y similitud. “Las mujeres pertenecen más a la tierra porque la mujer es generadora de vida, la mujer da vida y da alimentos, igual que la tierra”, expresó una líder campesina que vive de la agricultura con su familia en un predio de 15 hectáreas titulado a nombre de su marido.

Quizás sea esta suerte de sensación de asimilación el aspecto por el cual el debate sobre el buen vivir o la democracia de la tierra esté calando en los movimientos de mujeres campesinas e indígenas; el discurso sobre la conexión con la tierra, con las semillas, con la generación de vida, con la economía de sustento, se vincula fuertemente con estos nuevos paradigmas que empiezan a emerger.

A la vez, pensar en la tierra como territorio implicaría también pensar en lo comunitario, en lo colectivo. Y para las mujeres lo colectivo puede llegar a convertirse en indispensable cuando se trata de sobrellevar la crianza, como se evidencia en expresiones como ésta:

¿Qué voy a hacer ahora?, que aparte de toda la responsabilidad que tengo, tengo la responsabilidad de la crianza, y ella decía que la única alternativa que tenemos era la crianza en comunidad [...] Entonces eso, el tema de la comunidad que para mí tiene que ver la tenencia de la tierra en forma colectiva (Dirigente campesina).

Ahora bien, todas estas perspectivas, tanto la mirada sobre la tierra como medio de producción, como territorio o como vinculada al ejercicio de otros derechos, pueden converger en el concepto de igualdad, entendida como igualdad de oportunidades para el desarrollo de los potenciales de cada persona y como el ejercicio pleno de su libertad.

A partir de estas miradas es posible pensar en los dos aspectos que comprendería el planteamiento del derecho a la tierra para las mujeres. Por una parte, el que comprende la esfera formal, vale decir, la posibilidad de que las personas que deseen acceder a la posesión o la propiedad de tierras puedan hacerlo sin que existan restricciones por razones de género. En este aspecto resulta claro que, si bien el ejercicio de lo que puede considerarse ese derecho es aún precario para las mujeres, la habilitación para que puedan ejercerlo existe hoy en las normativas, incluso con el establecimiento de preferencias. Sin embargo, parecería que estos elementos progresistas no se acompañan de mayor exigencia de las mujeres respecto del derecho de propiedad. Bareiro y Riquelme (2004) señalaban ya esto como resultado de su estudio:

El reclamo de tierra por parte de las mujeres sea de las esposas, concubinas o de las hijas podría ser un indicador importante del avance de las mujeres con respecto a sus derechos a la tierra y un rompimiento del modelo patriarcal de relación entre hombres y mujeres. Sin embargo, en casi todos los casos, es muy poco lo que se ha podido observar como avance en este aspecto. Las y los entrevistadas/os manifestaron que contados son los casos de reclamos de las mujeres por la tierra. Los mismos ocurren cuando hay rompimiento de parejas o cuando surgen problemas en la sucesión (Bareiro y Riquelme, 2004: 52).

La posibilidad de igualdad para las mujeres se trataría en consecuencia de la capacidad para exigir, dado que la exigibilidad está habilitada, más allá de su relación y penetración que pareciera no requerir de los aspectos formales de la propiedad y la tenencia, pero sí de una cuestión profunda de necesidad de la tierra. De ese modo, sería factible la utilización de la formalidad a fin de que obtengan mayor seguridad con la posesión formal.

Pero por otra parte se encuentra el debate con respecto al acceso a la posesión o a la tenencia de la tierra. ¿Es exigible al Estado la entrega de tierras? ¿A quiénes y bajo qué condiciones debiera producirse esa entrega? Las líderes campesinas tienen una mirada clara al respecto:

Yo digo que hay un derecho a la tierra, e incluso que la tierra no es mercancía, no es para comprar y vender, no es para el mercado, *ha'è petei* derecho para todos los seres vivos. El derecho

a la tierra debe tener la gente que la va a cuidar, la va a defender y que no la va a destruir y que la va a trabajar para sobrevivir. La gente de las zonas urbanas tiene también derecho a la tierra porque en las zonas urbanas también hay gente que necesita producir los alimentos, nosotros necesitamos de la tierra para alimentarnos y la gente urbana también necesita (Dirigente de la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas – CO-NAMURI).

Es un derecho de todos los paraguayos tener un pedazo de tierra, es el lugar donde producimos el sustento, el lugar donde vivimos, sin la tierra no podemos vivir (Dirigente campesina del departamento de San Pedro).

¿Se trata de un planteamiento de tenencia colectiva sin propiedad? Probablemente ese sea un debate que se vuelve a retomar pero que requiere aún desmontar muchos aspectos ideológicos que se han consolidado en las últimas décadas. Por lo pronto, pensar en la redistribución, en frenar la acumulación, la concentración, y la consecuente desposesión de las mayorías, es definitivamente, un tema que a las mujeres importa, y sobre todo a las mujeres campesinas e indígenas, aunque mirando al futuro ven un cambio radical como necesario y esperanzador:

La propiedad colectiva es una salida para poder planificar bien la producción, para poder conservar mejor el medio ambiente en nuestro país y el cierre individualista es el de un sistema capitalista que nos meten en la cabeza. Esto mucho todavía vamos a luchar, la propiedad colectiva es una salida para una reforma agraria, porque o sino no hay cambio (Dirigente campesina).

## 6 | Las mujeres campesinas como actrices claves para los contenidos a la reforma agraria y a la lucha por la tierra

Desde que se inició el proceso de reorganización del movimiento campesino en la segunda mitad de los años 90, las mujeres estuvieron presentes conformando comisiones de mujeres y participando en las luchas organizadas. La formación de la Coordinación de Mujeres Campesinas (CMC), en 1985, marcó un hito histórico en el país al constituir la primera organización de mujeres que concretaba una voz propia de las mujeres campesinas. Magui Balbuena recuerda:

Entonces nos reunimos las líderes de todos los departamentos, y ahí planteamos el tipo de organización, cuál iba a ser el objetivo y las reivindicaciones. Y en una manifestación pública, el 17 de noviembre de 1985, en Caaguazú, lanzamos la Coordinación de Mujeres Campesinas. Vino toda la prensa, una larga entrevista nos hicieron a mí y a otras compañeras. Salimos en la prensa por primera vez las mujeres del campo (Roig, 2008: 209).

En el año 2000 se concretó la conformación de una organización específica y autónoma de mujeres campesinas e indígenas, la Coordinación Nacional de Mujeres

Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI). Principalmente desde esta organización se colocaron en la agenda del movimiento campesino temas que actualmente son centrales en todo el proceso de lucha por la tierra en el país. En efecto, el cuestionamiento a las semillas transgénicas y la recuperación de las semillas nativas, la lucha contra la utilización de agrotóxicos<sup>12</sup>, la reivindicación de la producción agroecológica han sido banderas levantadas por las mujeres campesinas con fuerza, y sobre todo por la única organización completamente conformada por mujeres. Ello no significa, sin embargo, que se las haya reconocido como las propulsoras de esas luchas, ni que la constitución de esa organización se haya realizado sin conflictos, como lo recuerdan sus principales dirigentes:

No fue nada fácil para las mujeres que conformamos la CONAMURI enfrentar esa realidad que se presentaba en los primeros años de la fundación. Cuando nos disponíamos a trabajar en la construcción de una organización propia, entonces surgieron los cuestionamientos de los varones, las contradicciones, de si esta organización era para luchar contra los varones, que cómo una organización podía ser autónoma, que las mujeres no podían tener una organización autónoma (Roig, 2008: 291).

Las mujeres de las organizaciones campesinas han levantado además los temas de género con respecto a la tenencia de la tierra como el acceso igualitario, el reconocimiento como productoras y no como acompañantes de los productores y otros que en general habían sido invisibilizados en los movimientos campesinos como la violencia de género y la salud sexual y reproductiva. El tratamiento de todos estos temas no ha estado exento de dificultades en las organizaciones campesinas mixtas, como lo expresan las dirigentes campesinas integrantes de esos movimientos:

Sabemos que la organización de mujeres es solamente CONAMURI y luego todos somos organizaciones mixtas y ahí es difícil el trabajo. Entonces nosotras tenemos que fortalecernos para poder ver que en todas las organizaciones mixtas también hay espacios de las mujeres y no solamente de participación, sino plantear propuestas, presentar proyectos de trabajos, etcétera, y este es el compromiso (Dirigente campesina de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas / MCNOC).

En este marco de dificultades, las mujeres campesinas e indígenas organizadas realizan esfuerzos importantes por analizar los contenidos de la lucha por la tierra y del proceso de reforma agraria que necesita el país. Un aspecto clave resulta el debate sobre la necesidad de redistribución de la tierra, cuestionando claramente el proceso de concentración y acumulación, independientemente a cuáles sean las modalidades de la tenencia. “Más allá de la tenencia colectiva o individual, o la recuperación basa-

---

12 El caso de la muerte de Silvino Talavera después de una fumigación en la comunidad de Pirapey, Itapúa, marcó un hito en la lucha contra los agrotóxicos pues la familia, con el apoyo incansable de la CONAMURI y otras organizaciones, llevó a juicio a los propietarios de las tierras en las se produjo la fumigación. Este se convirtió así en el primer caso judicializado referido a envenenamiento por agrotóxicos en el país.

da en lo que era legal y no legal, me parece importante cuestionar la acumulación de la tierra como un problema central”, sostuvo una mujer durante una jornada de debate entre líderes campesinas e indígenas.

El incumplimiento de las leyes que regulan las cuestiones referidas a la tierra es otro aspecto que las mujeres campesinas identifican claramente: “Ellos violan las leyes nacionales cuando compran las derechas del campesino, porque esas tierras por ley debería ser para los campesinos que no tienen tierra y no tienen para cultivar y eso está prohibido por ley, pero ellos violan, no respetan las leyes” (Dirigente campesina).

Cuando se trata de las luchas de los pueblos indígenas por la tierra, las mujeres dirigentes son explícitas, como en el siguiente caso:

Se masificó el monocultivo y terminó la gente, se nos arrinconó [...] A los pueblos indígenas se les saca de diferentes maneras su tierra. Los sojeros les tira en una orilla, hay muchos casos de estos, de mennonitas que les sacan a los indígenas su tierra (Dirigente indígena).

El razonamiento de las mujeres campesinas e indígenas organizadas es holístico y analiza los problemas referidos a la tierra y a la especificidad de los problemas de las mujeres en el campo como resultado de un sistema capitalista, machista y patriarcal. Un sistema que se consolida y excluye al campesinado de las posibilidades de participación igualitaria en la producción, donde la tierra constituye el eje central y los elementos simbólicos que van construyendo un pensamiento de exclusión perfeccionan dicho modelo. En sus palabras:

Hay elementos que están conectados, pensé tres veces y dije tiene o no que ver, pero de todos modos quiero decirlo y ver si las compañeras consideran que sea digno de pensar; tiene que ver con esta campaña, propaganda a favor de este modelo productivo y en contra de cualquier otra cosa diferente y que hace una separación entre lo rural y urbano, porque se dice que la reforma agraria es exclusivamente del campo, que no tiene nada que ver con la ciudad y con la gente que vive en la ciudad y ahí creo que tiene mucho que ver con las mujeres sobre todo, sobre las condiciones en que viven las familias y sobre todo las mujeres expulsadas del campo a la ciudad.

En la parte simbólica a mi me parece súper importante visibilizar esa sistemática crítica que se le hace a la vida campesina, al modo de vida campesino, como una sistemática desacreditación a ese modelo y clase de vida. Es como el machismo, una constante... Por ejemplo lo que pasó en Curuguaty, cuando salió de que eran los campesinos los únicos y exclusivos culpables de toda la problemática, todos los medios de comunicación hicieron toda esta campaña y hubo como un descontrol, la discriminación, muy legitimada (Dirigente campesina).

Finalmente, a la luz de todos los aspectos analizados, es necesario decir que quizás el haber sido históricamente las más desposeídas de la tierra y sin embargo vincularse a la misma de manera tan compenetrada podría ser el elemento que convierte a las mujeres campesinas e indígenas organizadas en interlocutoras privilegiadas para un debate que hoy, continúa siendo central para pensar en el presente y el futuro del Paraguay.

## Bibliografía

- ALCARAZ, MAURICIO Y BAREIRO, VÍCTOR 1989 *La tenencia de la tierra y los problemas sociales en Paraguay* (Asunción: Editora Litocolor).
- ALEGRE, EFRAÍN Y ORUÉ, ANÍBAL 2008 *La tierra en Paraguay 1947-2007* (Asunción: Arandura Editorial).
- BAREIRO, LINE Y RIQUELME, QUINTÍN 2004 “La lucha no da derechos” (Asunción) [Inédito].
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - CODEHUPY 2007 *Informe Chokokue* (Asunción: CODEHUPY).
- DEERE, CARMEN DIANA Y LEÓN, MAGDALENA 2002 *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América latina* (México: UNAM – FLACSO).
- DURÉ, ELIZABETH, ORTEGA, JAQUELINA Y PALAU, MARIELLE 2012 *Mujeres campesinas. Actoras de la producción y de la soberanía alimentaria* (Asunción: Servilibros).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO 2008 *Situación de las mujeres rurales en Paraguay* (Santiago de Chile: FAO).
- FOGEL, RAMÓN 2002 *Pobreza y rol del estado en Paraguay* (Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios).
- FOGEL, RAMON Y RIQUELME, MARCIAL 2005 (comp.) *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza* (Asunción: Centro de estudios Rurales Interdisciplinarios).
- GALEANO, LUIS 2010 “Los campesinos y la lucha por la tierra”, en TELESKA, IGNACIO (coord.) *Historia del Paraguay* (Asunción: Editorial Santillana).
- INSTITUTO DE REFORMA AGRARIA 1954 *Compilación de leyes y disposiciones reglamentarias relativas al régimen de la tierra en Paraguay* (Asunción: Talleres Gráficos El Arte) Agosto.
- MARTENS, JUAN, PALAU, TOMÁS Y RIQUELME, QUINTÍN 2010 *Reforma agraria es desarrollo nacional. Propuesta y acciones para la implementación de una reforma agraria integral* (Asunción: Campaña de la Sociedad Civil por la Reforma Agraria).
- MARTÍNEZ DÍAZ, NICASIO 1963 *La reforma Agraria* (Buenos Aires: Talleres Gráficos Continental).
- MIKKOLA, MARCELA 1995 “Mujer rural y políticas reformistas en el Estado periférico: El caso de Paraguay” (Asunción: BASE IS), documento de trabajo N° 71, Programa de Estudios Agrarios y Campesinos, disponible en: < <http://es.scribd.com/doc/63055747/N%C2%BA-71-Mujer-rural-y-politicas-reformistas-en-el-Estado-periferico-el-caso-de-Paraguay-Marcela-Mikkola-PortalGuarani>>
- PALAU, TOMÁS Y HEIKEL, MARÍA VICTORIA 1987 *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola* (Asunción: Editora Litocolor).
- PALAU, TOMÁS *et al.* 2007 *Los refugiados del modelo agroexportador* (Asunción: Base Investigaciones Sociales).
- PASTORE, CARLOS 1972 *La lucha por la tierra en el Paraguay* (Montevideo: Editorial Antequera)
- PASTORE, CARLOS Y ROLÓN, CARLOS 1939 *Compilación de leyes y decretos* (Asunción: Imprenta Nacional).
- RIQUELME, QUINTÍN 2003 *Los sin tierra en Paraguay: conflictos agrarios y movimiento campesino* (Buenos Aires: CLACSO).
- ROIG, ELIZABETH 2008 *Magui Balbuena, semilla para una nueva siembra* (Buenos Aires: Trompo Ediciones).

## Anexos

Cuadro 1

<b>Constitución Nacional y acceso igualitario a la propiedad y a la reforma agraria</b>	
<b>Igualdad y no discriminación</b>	<p><b>Artículo 46. De la Igualdad de las Personas.</b> Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.</p> <p>Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.</p>
	<p><b>Artículo 47. De las Garantías de la Igualdad.</b> El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen;</li> <li>2. la igualdad ante las leyes;</li> <li>3. la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y</li> <li>4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.</li> </ol>
	<p><b>Artículo 48. De la Igualdad de Derechos del Hombre y de la Mujer.</b> El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.</p>
<b>Derechos económicos y Reforma Agraria</b>	<p><b>Artículo 114. De los Objetivos de la Reforma Agraria.</b> La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro.</p>
	<p><b>Artículo 115. De las Bases de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural.</b> La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases: 9) el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia; 10) la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria;</p>

Cuadro 2

<b>Código Civil</b>	
<b>De las Disposiciones Generales</b>	<b>Artículo 15.</b> La capacidad de derecho y de hecho es igual para el hombre y la mujer, cualquiera sea el estado civil de ésta, salvo las limitaciones expresamente establecidas por la ley.
<b>De los Derechos Reales o sobre las Cosas.</b> <b>Del Derecho de Propiedad</b>	<b>Artículo 1966.</b> Adquiérese la propiedad de bienes inmuebles por: a) contrato; b) accesión; c) usucapión; y d) sucesión hereditaria.
<b>De la Propiedad Privada Inmueble</b> <b>De la Adquisición y Pérdida de la Propiedad Privada sobre los Inmuebles.</b>	<b>Artículo 1967.</b> Se pierde el dominio de los inmuebles: a) por su enajenación; b) por transmisión o declaración judicial; c) por ejecución de sentencia; d) por expropiación; y e) por su abandono declarado en escritura pública, debidamente inscrita en el Registro de Inmuebles, y en los demás casos previstos en la ley.

<b>Ley 1/92 Reforma Parcial del Código Civil</b>	
<b>Parte Preliminar</b>	<b>Artículo 1°.</b> La mujer y el varón tienen igual capacidad de goce y de ejercicio de los derechos civiles, cualquiera sea su estado civil.
<b>Matrimonio</b>	<b>Artículo 6°.</b> El marido y la mujer tienen en el hogar deberes, derechos y responsabilidades iguales, independientemente de su aporte económico al sostenimiento del hogar común. Se deben recíprocamente respeto, consideración, fidelidad y asistencia. <b>Artículo 7°.</b> Cada cónyuge puede ejercer cualquier profesión o industria lícitas y efectuar trabajos fuera de la casa o constituir sociedades para fines lícitos. <b>Artículo 8°.</b> Los cónyuges contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar y a solventar las necesidades de alimentación y educación de los hijos comunes, y de las de uniones anteriores que viviesen con ellos. Esta contribución será proporcional a sus respectivos ingresos, beneficios o rentas. Si uno de ellos se encontrase imposibilitado de trabajar y careciese de rentas propias, el otro deberá hacerse cargo de todos los gastos expresados.
<b>Representación de la Comunidad Conyugal</b>	<b>Artículo 38°.</b> Corresponde a ambos cónyuges conjuntamente la representación legal de la comunidad conyugal. Cualquiera de ellos, sin embargo, puede otorgar poder especial al otro para que ejerza dicha representación, en todo o para circunstancias determinadas. <b>Artículo 39°.</b> Uno de los cónyuges asume la representación de la comunidad: 1) Si el otro está interdicto por resolución judicial; 2) Si el otro se encuentra ausente en lugar remoto o si se ignora su paradero; y 3) Si el otro ha abandonado el hogar rehusándose a reintegrarse al mismo y haya sido acreditada tal circunstancia judicialmente.



<p><b>Administración de la Comunidad</b></p>	<p><b>Artículo 40°.</b> Corresponde a ambos cónyuges conjunta o indistintamente a cada uno de ellos la gestión y administración de los bienes gananciales. Cuando para la realización de un acto de administración de los mismos uno de los cónyuges no pudiera prestar su consentimiento o se negare injustificadamente a hacerlo el otro podrá requerir autorización al Juez, quien la concederá previa justificación de la necesidad de acto.</p> <p><b>Artículo 41°.</b> Para las necesidades ordinarias del hogar la comunidad puede ser administrada indistintamente por el marido o por la mujer. Si uno de ellos abusa de este derecho, el Juez puede limitárselo a instancias del otro.</p> <p><b>Artículo 42°.</b> Los actos de disposición a título oneroso sobre bienes gananciales corresponden a ambos cónyuges conjuntamente; empero cualquiera de ellos puede ejercer tal facultad con poder especial del otro. Para los actos de disposición a título gratuito de los gananciales se requiere bajo pena de nulidad el consentimiento de ambos excepto los pequeños presentes de uso.</p> <p><b>Artículo 45°.</b> Cada cónyuge podrá sin autorización del otro realizar gastos urgentes con carácter necesario, aunque sean extraordinarios.</p>
<p><b>De los Derechos Reales o sobre las Cosas</b></p> <p><b>Bien de familia</b></p>	<p><b>Artículo 95°.</b> Podrán beneficiarse con la institución del bien de familia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Los cónyuges;</li> <li>2) El concubino varón o mujer, cualquiera sea la naturaleza de dicha relación;</li> <li>3) Los hijos biológicos y adoptivos, menores de edad y los incapaces aunque fuesen mayores;</li> <li>4) Los padres y otros ascendientes mayores de setenta años o si se encuentran en estado de necesidad, cualquiera fuese la edad; y</li> <li>5) Los hermanos menores o incapaces del o de la constituyente.</li> </ol> <p><b>Artículo 96°.</b> Podrán constituir el bien de familia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Cualquiera de los cónyuges sobre bienes de su exclusiva propiedad;</li> <li>2) Los cónyuges de común acuerdo sobre bienes comunes o gananciales;</li> <li>3) El padre o la madre judicialmente separados de bienes en beneficio de los hijos de la segunda unión;</li> <li>4) El padre o la madre solteros o viudos sobre bienes propios; y,</li> <li>5) Cualquier persona dentro de los límites en que pueda disponer libremente de sus bienes por testamento o donación.</li> </ol> <p><b>Artículo 97°.</b> Si él o la constituyente tuviere familia de hecho pública y notoria y no existiere descendencia común, podrá constituir el bien de familia en beneficio exclusivo de su concubino.</p>

**Cuadro 3**

<b>Estatutos Agrarios y derechos de las mujeres a lo largo de la historia</b>	
<b>Objeto de la Reforma Agraria</b>	
<b>Estatuto Agrario de 1940. Decreto Ley.</b>	<p><b>Artículo 1.</b> La reforma agraria será realizada de acuerdo con las disposiciones del presente estatuto, inspirado en la afirmación del dominio eminente del Estado sobre el suelo de todo el territorio nacional; en el concepto de que la tierra es el instrumento de una función social y en el principio de que todo hogar paraguayo debe estar sentado sobre un pedazo de terreno propio que le produzca lo necesario para la vida.</p>
<b>Estatuto Agrario de 2002 (vigente). Ley 1863/02 y su modificatoria Ley 2002/02.</b>	<p><b>Artículo 2º. De la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural.</b></p> <p>La Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se definen en los términos y con el alcance establecidos en los Artículos 97,101, 102, 103 y concordantes de la Constitución Nacional.</p> <p>Esta Reforma promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva.</p> <p>El Desarrollo Rural como producto de la Reforma Agraria comporta asimismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios de esta ley que no la posean o la posean en cantidad insuficiente;</li> <li>b) promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno;</li> <li>c) promover el aumento de la productividad agropecuaria para estimular el desarrollo agroindustrial, que permita mejorar las condiciones de vida del sector rural;</li> <li>d) fomentar y estimular la participación del capital privado en los procesos de producción agropecuaria y en especial para la creación y el establecimiento de agroindustrias;</li> <li>e) fomentar la organización de cooperativas de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial u otras organizaciones similares de productores rurales que permitan canalizar el crédito, la asistencia técnica y comercialización de la producción;</li> <li>f) promocionar ante las entidades especializadas en la generación y transferencia de tecnologías la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores rurales;</li> <li>g) promover acuerdos interinstitucionales para el mejoramiento de la infraestructura vial, de viviendas, de educación y de salud;</li> <li>h) promover la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley; e,</li> <li>i) promocionar los estudios técnicos que tiendan a definir los nuevos asentamientos de acuerdo a la capacidad de uso del suelo en las diferentes regiones del país.</li> </ul>

<b>Beneficiarios / Sujetos de la reforma Agraria</b>	
<b>Ley de Colonización y del Hogar- 1906</b>	<p><b>Artículo 19.</b> Cualquiera persona, nacional o extranjero, mayor de edad, que no sea propietario o poseedor a título de tal de bienes raíces en la República, salvo los solares urbanos, tendrá derecho a entrar en posesión de un lote baldío, mediante el pago de cien pesos fuertes, entregándose un boleto provisorio.</p> <p><b>Artículo 20.</b> El solicitante que no forma familia recibirá un medio lote en las mismas condiciones, quedando en reserva la otra mitad para serle acordado el lote completo cuando contraiga estado o tome carta de ciudadanía.</p>
<b>Estatuto Agrario de 1940. Decreto Ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Todo paraguayo varón mayor de 18 años de edad</li> <li>b. Toda mujer paraguaya soltera o viuda, que deba satisfacer por sí misma las necesidades de su subsistencia y de su familia.</li> <li>c. todo extranjero varón que tenga la ocupación habitual de explotar la tierra mediante su trabajo personal</li> <li>d. los núcleos de población agraria de más de 20 individuos, sujetos de la Reforma Agraria</li> <li>e. Los pueblos o villas con una población menor de 5.000 habitantes</li> <li>f. las cooperativas de agricultores</li> </ul>
<b>Estatuto Agrario de 1963. Ley 854/63</b>	<p><b>Artículo 14.</b> Se considera beneficiarios de este Estatuto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los varones y mujeres que hayan cumplido diez y ocho años de edad, que sean paraguayos o extranjeros, que se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias o que se propongan formalmente dedicarse a ellas;</li> <li>b. Las Cooperativas Rurales;</li> <li>c. Los agrónomos y veterinarios titulados; y</li> <li>d. Los comprendidos en el capítulo V de la presente Ley.</li> </ul>
<b>Estatuto Agrario de 2002 (vigente). Ley 1863/02 y su modificatoria Ley 2002/02.</b>	<p><b>Artículo 16. Beneficiarios de la ley.</b></p> <p>Se considerarán beneficiarios de esta ley, a los efectos de la adjudicación de tierras por parte del Instituto de Bienestar Rural, aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos:</p> <p>Para asentamientos agrícolas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. tener ciudadanía paraguaya sin distinción de sexo, mayoría de edad acreditada con la respectiva Cédula de Identidad Policial y observar buena conducta;</li> <li>b. dedicarse directa y habitualmente a la agricultura, como actividad económica principal;</li> <li>c. no ser propietario de inmuebles, salvo la de un lote urbano o suburbano, o ser propietario de un inmueble rural con superficie menor a una UBEF; y,</li> <li>d. no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Instituto de Bienestar Rural, salvo la excepción del inciso "c" de este artículo.</li> </ul> <p>Para asentamientos ganaderos en la Región Occidental:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. tener ciudadanía paraguaya sin distinción de sexo, mayoría de edad acreditada con la respectiva Cédula de Identidad Policial y observar buena conducta;</li> <li>b. dedicarse habitualmente a la producción ganadera o manifestar su intención formal de hacerlo;</li> <li>c. no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Instituto de Bienestar Rural, salvo la excepción del inciso "c" del párrafo precedente;</li> <li>d. poseer registro de marca de ganado; y,</li> <li>e. garantizar, de acuerdo con el reglamento que dictará el Instituto de Bienestar Rural, la realización de inversiones para la ocupación efectiva y el desarrollo productivo ambientalmente sostenible del inmueble solicitado.</li> </ul>

<b>Adjudicación y titulación</b>	
<b>Estatuto Agrario de 1963. Ley 854/63</b>	<p><b>Artículo 79.</b> Las adjudicaciones serán realizadas en el siguiente orden de preferencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. A los que se encuentran en posesión pacífica de la tierra que cultivan; y</li> <li>b. A los demás beneficiarios de la presente ley que reúnan las calificaciones más altas, en consideración a los siguientes factores:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de miembros de la familia a su cargo.</li> <li>2. Méritos por sus actividades agropecuarias.</li> <li>3. Calidad de ex-combatientes de la Guerra del Chaco.</li> <li>4. Calidad de repatriado.</li> <li>5. Grado de instrucción general.</li> </ol> </li> </ol> <p><b>Artículo 80.</b> Cuando dos o más ocupantes se hallaren en un mismo lote y no fuere posible fraccionarlo, preferido será el primer ocupante. En caso de duda sobre la antigüedad de la ocupación, se adjudicará el lote al que hubiere introducido en el mismo mejoras de mayor valor.</p>
<b>Estatuto Agrario de 2002 (vigente). Ley 1863/02 y su modificatoria Ley 2002/02.</b>	<p><b>Artículo 49.</b> Orden de preferencia para la adjudicación.</p> <p>Las adjudicaciones serán realizadas tomando en consideración el siguiente orden de preferencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. a los que se encuentran en posesión pacífica y registrada de la tierra que cultivan; y</li> <li>b. a los demás beneficiarios de la presente ley que reúnan las calificaciones más altas, en consideración a los siguientes factores:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. mujer, cabeza de familia;</li> <li>2. técnicos egresados de escuelas agrícolas; y,</li> <li>3. calidad de repatriado, en cuanto acredite calidad y antecedentes de productor rural.</li> </ol> </li> </ol> <p><b>Artículo 50.</b> Ocupación conjunta: criterios de preferencia.</p> <p>Cuando dos o más ocupantes se hallasen en un mismo lote, y el tiempo de ocupación no fuese superior a un año, y no fuese posible su fraccionamiento, será preferido el primer ocupante. En caso de duda sobre la antigüedad y si uno de los ocupantes fuera mujer cabeza de familia, se le adjudicará a ella el lote. En caso de que los ocupantes fuesen varones y exista duda sobre la antigüedad, se adjudicará a aquél cuya porción del lote se encuentre mejor trabajada.</p> <p><b>Artículo 57.</b> Forma de titulación.</p> <p>Los títulos de propiedad serán expedidos en formularios especiales, constando en el mismo el nombre del titular y el de su cónyuge, cuando constituyere matrimonio.</p> <p>Cuando se trate de uniones de hecho con más de un año de duración, los títulos de propiedad serán expedidos a nombre del varón y la mujer.</p>
<b>Pago de las tierras</b>	
<b>Estatuto Agrario de 2002 (vigente). Ley 1863/02 y su modificatoria Ley 2002/02.</b>	<p><b>Artículo 52.</b> Facilidades de pago. El Organismo de Aplicación podrá conceder facilidades de pago en cuotas de hasta diez anualidades. En caso en que el titular del lote sea una mujer, este plazo podrá prorrogarse por cinco años más. Los que paguen al contado tendrán un descuento de hasta el 30% (treinta por ciento). Los compradores podrán en cualquier momento efectuar amortizaciones extraordinarias. El Organismo de Aplicación reglamentará lo dispuesto en este artículo.</p>

# 6

## Juventudes rurales y tierra en Paraguay: la dimensión simbólica y sus implicancias decisivas en la desposesión

Luis Caputo

### 1 | Aspectos introductorios

Contrariamente a lo que piensan distintos actores políticos y sociales –muy apegados a la perspectiva urbana y urbanizante de la realidad–, en el Paraguay las juventudes rurales siguen teniendo un peso demográfico –y, por lo tanto, también cultural y social– muy importante. Basta mencionar que el 34% de la población paraguaya reside en el campo, con altos niveles de natalidad de las mujeres rurales, para contradecir aquellas posturas que pretenden “invisibilizar” o asignar roles secundarios a estos actores jóvenes que, a pesar de haber sido casi totalmente desposeídos de sus raíces materiales, conservan su peso histórico, cultural y económico, y realizan aportes sustantivos que potencian la agricultura campesina familiar en el marco general del presente que vive nuestro país.

Los planes de vida de las juventudes rurales en el Paraguay están condicionados por la indisponibilidad de tierras y la inculcación de otros códigos y signos de pertenencia sobre sus cuerpos y percepciones. Acerca de la cuestión estructural se refieren varios otros artículos de este mismo libro; por lo que aquí proponemos una tarea sobre el aspecto cultural, intentando *deconstruir* específicamente los universos simbólicos que determinan los mecanismos de reproducción de las desigualdades frente

al derecho de posesión de la tierra y que afectan a campesinos y campesinas empobrecidos y excluidos, y a todas las comunidades indígenas subsistentes en el territorio.

Veremos que vienen acaeciendo una serie de masacres que, si bien cambian de forma, se presentan como “legítimas”. Hoy, en el Paraguay, las juventudes rurales son las que están en la mira de corporaciones de la gran agricultura y sus aliados interesados en la ampliación de la *comoditización* del agro y las actividades conexas. Pero con una diferencia: la violencia ha cambiado a su modo más complejo, que es el simbólico, aunque sin dejar su dimensión concreta, sino consolidándola.

En el ideal de la dominación, el dominado “naturaliza” su situación, pues crece condicionado de tal manera que, cuando llega su tiempo de reclamar participación –no sólo política, sino, fundamentalmente, económica–, lo hace desde el lugar que le han asignado, cual es el doble juego de una base de estructuras de poder territorial y sometimientos simbólicos que restringe sus posibilidades de autonomía de algún modo, y cuya comprensión –y muchísimo más su transformación– requiere un permanente ejercicio de reflexividad de las mujeres y varones jóvenes y el avance como colectivos en el espacio público. Este artículo analiza algunas creencias erradas y procesos de invisibilización de las juventudes rurales en Paraguay, que llevan a la negación del derecho a la tierra, para lo cual resulta decisiva la unificación del sentido: así, una parte de las personas jóvenes campesinas e indígenas (fundamentalmente la no organizada) se hace invisible para sí misma, deja de verse como sujeto de derechos, y tiende a asumir la percepción que de ellas tienen aquellos que las dominan. En otras palabras, estas personas terminan resignando todo lo que les corresponde como ciudadanos y ciudadanas y son forzadas a creer que una difusa ruptura con la actividad familiar-comunitaria sería la única manera de proyectar un futuro de vida laboral.

Una de las hipótesis del presente artículo plantea un profundo –y sugerente– error en aquella muy aceptada tesis basada en la idea de que existe muy poco aprecio de la juventud de la agricultura familiar campesina por su comunidad y por la vida en el ámbito rural. Respondiendo a esa postura –estimamos intencionada– se buscará dar cuenta aquí de la existencia de una política sistemática y deliberada, tanto concreta como simbólica, de desarraigo de las juventudes rurales, en contraste con su fuerte sentido de pertenencia.

Encontramos que las juventudes del campo van configurando una condición juvenil de aprecio del buen vivir, del disfrutar de su condición joven, de promocionarse por la vía de la educación y el trabajo; pero al vivenciar la realidad del campo se topan con problemas acuciantes, en un momento en que se acentúan sus aspiraciones. Muchos jóvenes no sólo se enfrentan a un medio rural desigual, sino a un medio violento para sus vidas, para vivir la juventud, para llevar adelante sus proyectos de vida en el

campo. Es evidente que la inequitativa estructura agraria de Paraguay a favor de grandes propietarios, y en detrimento de las familias del campo, conlleva a que el hilo se corte en el tramo más delgado, constituido precisamente por las generaciones jóvenes cuando se encuentran en el momento estratégico de gestación de sus planes de vida, orientados hacia la emancipación. Las poblaciones jóvenes de la agricultura familiar y las comunidades indígenas están “saturadas de desigualdad, poder y dominación” (Rosaldo, 1991), situación que se ha agravado con la nueva fase de reprimarización de la economía paraguaya emprendida desde los años 90.

Además de otras limitaciones –acceso a la educación, trabajo digno, salud, recreación, toma de decisiones en las políticas públicas– las generaciones de juventudes rurales en el Paraguay nacidas en los años ochenta y noventa tienen totalmente clausurado el acceso a la tierra, sea de modo comunitario, familiar o individual, padeciendo de las consecuencias que la pérdida crítica de este derecho conlleva. La tendencia a la desposesión de la tierra y a la precarización laboral en las juventudes de la segunda década del siglo XXI indica serios retrocesos respecto a dos generaciones atrás (la de sus abuelos y abuelas).

La cuestión problemática de la generación presente se resume en la pregunta acerca de las definiciones de sus proyectos profesionales y de vida como agricultores y agricultoras: ¿qué pasa con estas juventudes cuya marca es el desarraigo económico, la carencia de ingresos propios, la discriminación o los efectos de pésimas políticas de Estado? En las próximas páginas apuntamos a dialogar con la situación de las juventudes campesinas e indígenas, revisando y enfatizando las fuentes de “legitimidad” del orden social imperante, desde el enfoque de derechos humanos. Para dar cuenta de la relación entre las juventudes y el derecho a la tierra, utilizaremos algunos hallazgos de investigación sobre juventudes y la perspectiva cultural de Pierre Bourdieu, quien ha contribuido a entender los grandes problemas de la reproducción y el funcionamiento casi imperceptibles de los dispositivos de dominación.

## 2 | **Discusiones teóricas en torno al derecho al acceso a la tierra de la juventud**

### **Campesinado, pueblos indígenas, ruralidad y juventudes rurales**

En las ciencias sociales, las aproximaciones a categorías como juventud, indígena, campesino, ruralidad, cultura o derechos humanos resultan complejas pues existen

en la literatura una multiplicidad de acepciones e interpretaciones. Este problema se presenta especialmente cuando se trata el controvertido derecho a la tierra frente al “sagrado” derecho a la propiedad privada.

Con relación a la categoría ‘campesino’, la realidad rural es diversa. Se tienen trabajadores rurales, *farmers*, medianos y grandes productores, campesinos sin tierras. En el caso del campesino, existe un histórico vínculo con la naturaleza, las redes familiares y la comunidad, caracterizándose por su trabajo con la tierra y la producción de alimentos. El sujeto campesino, en ciertos momentos, comercializa los excedentes sobre todo para adquirir bienes necesarios para la reproducción familiar.

Por su parte, el concepto ‘rural’ no tiene una definición acabada, más aún considerando las recientes y profundas transformaciones de la agricultura en Sudamérica. En principio, la ruralidad es un modo de territorialidad que involucra la conjunción de la tierra, aspectos productivos, organizativos, simbólicos, culturales de una sociedad en la que suelen primar valores diferentes a los comúnmente asumidos en las sociedades urbanas. Asimismo, la ruralidad denota un sinnúmero de aspectos gratificantes para las familias del campo: libertad, tranquilidad, vida saludable, alto sentido de pertenencia. Ahora bien, como señala Piñeiro, ante las transformaciones de las estructuras agrarias, se hace cada vez más difícil a los sociólogos rurales “recortar y precisar las particularidades de su objeto de estudio”, más aún frente a la obsolescencia de los paradigmas tradicionales de la sociología rural en los que “la ruralidad es definida por oposición a lo urbano”, o desde aquellos enfoques que conciben la realidad rural como cerrada y autárquica. Como una primera aproximación se puede entender “por población rural a aquella que reside en forma dispersa o en pequeñas localidades y trabaja en actividades agrícolas [...] que resultan de una principal relación con la naturaleza” (2001: 280-281).

En efecto, “las zonas rurales, aun las más recónditas, tienen una fuerte interdependencia con los centros urbanos más próximos, con las grandes ciudades y hoy, en la era de la globalización, con mercados urbanos remotos” (Pérez, 2001: 18). Esta relación conecta lo rural con los procesos de extranjerización de la tierra y de la industria alimentaria, con las clases dominantes locales asociadas a los *agronegocios*<sup>1</sup> y el mer-

---

1 Se trata de un complejo amplio de negocios que tienen su centro en el sector agrícola, asentado en los recursos naturales, encadenado a actividades industriales, ganaderas, forestales y de “servicios” de comercialización y distribución. “El agronegocio es una forma de producción gestionada por una serie de actores, por lo general desconocidos para la población, pero cuyas acciones han modificado estructuralmente la producción agrícola en primer lugar, llegando a alterar hasta hábitos sociales y culturales [...] El término *agronegocio* irrumpió con fuerza incontenible en la década del noventa para designar a la producción agrícola encarada exclusivamente como negocio, es decir, una producción cuyo fin es el lucro” (Rojas, 2009).



cado oligopólico, y con el descomunal impacto en el deterioro de las condiciones de vida de las nuevas generaciones del campo, las estructuras de la economía campesina e indígenas y las condiciones ambientales.

En cuanto a ‘pueblo indígena’ o ‘grupo étnico’<sup>2</sup>, también existen varias definiciones. En general “se asume que los pueblos indígenas –incluyendo a sus jóvenes– son eminentemente rurales, idea asociada a la residencia en territorios ancestrales” (Del Popolo, López y Acuña, 2009: 65). Una de las definiciones más aceptadas desde Naciones Unidas es la brindada por la Organización Internacional del Trabajo, en el artículo 1 del Convenio 169, según el cual un pueblo es indígena al “descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Además, este Convenio sostiene que la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos<sup>3</sup>.

Aceptando los postulados de los organismos internacionales, puede considerarse además otro aspecto constitutivo fundamental de la condición de ruralidad de los pueblos indígenas, especialmente en el Paraguay, que es la cosmovisión compartida por todas las etnias que habitan este territorio, cuya característica principal es la noción de pertenencia a un entorno natural sobre el que no se establece ni dominio ni posesión, sino unos vínculos profundamente complejos, que pueden resumirse en la idea del “*tekoha*” (en guaraní, la comunidad y todo su entorno ambiental), que no se pierde con el transcurso de las generaciones, aunque se debilita –obviamente– debido a la desposesión de la tierra y a las acciones de aculturación de los neocolonizadores.

Pero la innegable ruralidad de los pueblos indígenas tiene una particularidad que la diferencia –como condición– de la ruralidad del campesinado general. Las comunidades indígenas consideran a la tierra como un espacio/ámbito de relaciones sociales y escenario de la *vida espiritual*. Es también un medio de producción o, mejor planteado, de sostenimiento de su existencia material. Pero no es la dimensión económica la que sustenta el vínculo, sino la dimensión simbólica.

---

2 Siguiendo los aportes de Stavenhagen, el Censo Indígena 2012 de la DGEEC emplea el criterio de *autoidentificación* para definir a un grupo étnico como “una colectividad que se identifica a sí misma y que es identificada por los demás en función de ciertos elementos comunes tales como el idioma, la religión, la tribu, la nacionalidad o la raza, o una combinación de estos elementos, y que comparten un sentimiento común con otros miembros del grupo” (STP y DGEEC, 2013).

3 Dicho Convenio ha sido ratificado por Paraguay en 1993.

Varios autores, al tener como modelo la juventud urbana, no admiten o ponen en duda la vivencia de la juventud en las comunidades rurales. Así, Ortíz Marín (2002) se pregunta en el contexto mexicano: ¿Existen los jóvenes rurales e indígenas? Más allá de esta tesis –errada y que no merece espacio en este trabajo–, la juventud rural no es una categoría en abstracto, así como tampoco la condición juvenil rural y sus demandas.

Si bien quizá las juventudes rurales nacidas entre los años ochenta y noventa no se sienten parte de una “generación”, o no poseerían conciencia de pertenecer a un mismo tiempo histórico y espacio identitario, estas generaciones jóvenes de la segunda década del siglo XXI, se enfrentan ante la dureza de la (im)posibilidad de acceder a un pedazo de tierra y los cambios productivos y ambientales de los entornos rurales. Paralelamente están más expuestas a los medios de comunicación masivos, la publicidad, el retroceso en la calidad de la democracia y la experiencia como migrantes. Pero, por otro lado, también participan de una gradual mejora de la escolaridad y del conocimiento de sus derechos.

Varios de los discursos y actuaciones de las instituciones frente a las juventudes, particularmente las del campo, ponen de manifiesto que casi no se las reconoce como un *estadio diferenciado* –con condición social y etárea específica–, como actores cruciales para la reproducción de la sociedad. Las erradas interpretaciones, o la directa invisibilidad de su condición juvenil y agencia, le clausuran derechos, además de neutralizar sus potencialidades creadoras.

Al respecto, la juventud rural como *construcción social* es una categoría que cobra sentido en un espacio cultural determinado, resaltando que las personas jóvenes del campo no son actores pasivos ni dependen de los mandatos externos, sino que producen cultura que les permite expresarse, generar símbolos y diferenciarse de otros. Para conceptualizar a la juventud rural resulta por tanto necesario incluir otras variables como género, clase social, etnia de pertenencia y origen sociocultural, así como también la gama de actividades productivas que realizan las personas y la zona geográfica del país. Esta diversidad conduce a optar por el concepto de ‘juventudes rurales’ antes que por ‘juventud rural’ en vista a dar cuenta de la complejidad de su construcción como objeto de estudio.

En efecto, una rápida mirada desde la situación de clase social familiar y la posesión de capital en Paraguay, permite apreciar una multiplicidad de mundos juveniles: jóvenes indígenas en hábitat rural, jóvenes campesinos sin tierras, jóvenes hijos de minifundistas, jóvenes campesinos estudiando en medios urbanos, jóvenes migrantes temporales, jóvenes campesinos e indígenas asediados por los agrotóxicos, jóvenes

indígenas que trabajan en situación de semiesclavitud en la producción de marihuana y producciones lícitas (soja y maíz transgénicos, en cultivos intensivos), jóvenes dedicados a la actividad ganadera o pecuaria, hijos de productores de origen brasilero, hijos de productores menonitas, jóvenes agroempresarios con residencia en el campo.

Por tanto, en una definición genérica y amplia, las juventudes rurales comprenden a aquellas personas jóvenes que por razones familiares o laborales se encuentran directamente articuladas al mundo productivo agrícola, a las actividades tradicionales de recolección de las comunidades de los pueblos originarios, a las actividades agroindustriales o a los servicios, incluso residiendo en pequeños poblados rurales, implicando una fuerte socialización con la naturaleza, lo rural o cultura campesina con diversos niveles de arraigo.

Observaciones recurrentes sobre la generación juvenil actual de origen rural, nos permiten poner en tela de juicio los límites entre lo rural y lo urbano, dados los procesos de intensificación del capital agrario, al relativizarse la cercanía entre lo rural y lo agropecuario, pues residir en zonas rurales no significa necesariamente involucrarse en tareas agropecuarias, sobre todo al potenciarse los actuales intercambios entre las ciudades cabeceras y las comunidades rurales. Por tanto, al intentar conceptualizar las juventudes rurales es preciso considerar el territorio conjuntamente con los aspectos culturales diferenciales, comunitarios y productivos, que variarán según el lugar y momento histórico en cuestión. Es preciso, por tanto, saber cómo la/s juventud/es rural/es son valoradas y clasificadas socialmente de manera diferenciada según la clase social, el mercado, el poder judicial, el parlamento, la policía, ministerios o grupo.

Finalmente, se observa que en el escenario donde se desenvuelven los sujetos jóvenes rurales, la educación y ciertos discursos coloniales juegan un papel importante en las transformaciones simbólicas, cuya información y discurso social dominante –desde donde se muestra que no hay barreras infranqueables– los colectivos jóvenes resignifican, apropiándose de elementos del mundo no rural, todo esto, en un continuo de relaciones de poder. En este sentido, “la” identidad de las juventudes rurales no constituye algo fijo, totalmente descriptible.

Además, en el interior del país existen mosaicos culturales rurales, cada cual con sus tradiciones, improntas y dinámicas. Un gran mosaico es la cultura campesina pobre, campesinados medios y otro el de las culturas indígenas. Otro diferente es el de la agricultura de los *farmers* capitalizados, vinculados al mercado y a otras categorías particulares. Así pueden encontrarse distintas capas culturales, estables y más inestables, contradictorias y más o menos abiertas al exterior. A su vez, al interior de una cultura agraria, se encuentran culturas generacionales –niños, jóvenes, adultos, adul-

tos-mayores-, de lugares de origen (de otros departamentos, Brasil o incluso Europa), de escolaridad y de clases. Cada capa del mosaico cultural tiene su historia, valores, símbolos y prácticas culturales. En tanto las nuevas generaciones, *van recreando* según la hegemonía existente, en contextos de alta dinámica migratoria, *abriendo porosidades* diversas a nuevos valores y prácticas.

### Caja de herramientas para analizar el derecho a la tierra

Para entender la compleja realidad del vínculo entre el derecho a la tierra y las juventudes rurales, algunos de los presupuestos de Bourdieu (1977; 2004) pueden aportar a desentrañar las construcciones culturales basadas en las diferencias de edad, residencia, etnicidad y de género que, cimentadas en una base histórica de poder, reproducen el poder de la élite terrateniente y fracciones dominantes. Este autor no estudió específicamente dicho vínculo, pero cuenta con un sistema de categorías sumamente relevantes que pueden ayudar a la comprensión de las dificultades de las nuevas generaciones para el acceso a la tierra y la realización de sus proyectos emancipatorios: i) *amnesia de la génesis*; ii) *desposesión*; iii) *violencia simbólica*; iv) *campo y habitus*; v) *discordancia*; y vi) *reproducción* del orden social<sup>4</sup>.

Básicamente intentaremos responder a las siguientes preguntas, asumiendo algunos de los conceptos teóricos de la sociología de Bourdieu: ¿De qué manera la presión foránea que existe en las juventudes y sus familias para apartarse de la tierra radicaría en un tipo de dominación que además desestructura el *habitus* campesino? ¿Cuáles serían las principales “discordancias” de las juventudes rurales en el derecho a la tierra? ¿Qué se entiende desde los sectores juveniles por ‘derecho a la tierra’ y cómo se vincula a los desafíos de la educación rural, desde la perspectiva de otras categorías de Bourdieu? Y, considerando que los sujetos juveniles son producto de luchas y relaciones simbólicas, en las cuales están involucradas instituciones, actores económicos y adultos de su entorno, ¿cuáles son las principales predisposiciones que producen las configuraciones estructurales objetivadas en las juventudes campesinas, en términos de rutas emancipadoras o no (pasividad, pesimismo, fuerzas, movimiento, rebeldía)?

---

4 Cabe advertir la crítica de Bourdieu de caer en la práctica de la cosificación de las nociones, vale decir, de tomar sólo los conceptos en sí mismos como mera formalidad, sin considerarlos dentro de su sistema teórico global. Para nuestro caso, desde América Latina se corre otro riesgo adicional: la aplicación mecánica de su sociología a contextos y problemáticas peculiares, desdeñando una perspectiva más evolutiva y abierta de los mismos.

### ***La amnesia de la génesis de la falta de derechos de la juventud***

Primeramente, es preciso un apartamiento de la coyuntura actual de las juventudes. Para lograr esta distancia, siguiendo a Durkheim, resulta inevitable no sólo conocer las estructuras económicas y políticas, las situaciones sociales de los sujetos, sino además comprender al sujeto –en nuestro caso el *ser joven campesino* y el *ser joven indígena*– “en el conjunto de su devenir”, pues para este sociólogo “es en el pasado donde se encuentran los elementos de que está formado el presente” (Tenti Fanfani, 2012a: 9).

Tenti Fanfani cita nuevamente a Durkheim, mostrando así distancia de aquellas posiciones posmodernas: “puesto que en cada uno de nosotros, en proporciones variables, está el hombre de ayer; y por la fuerza de las cosas, es el hombre de ayer que es predominante en nosotros, puesto que el presente es poca cosa comparado con ese largo pasado durante el cual nos hemos formado y del cual somos el resultado” (*Ibid.*: 9). Por tanto, resulta evidente que la situación de las juventudes de origen rural esté totalmente permeada por la historia o, como analizaremos más precisamente, por las consecuencias de la acumulación y distribución originaria de la tierra.

En el campo de la juventología como en el de la sociología rural hay posiciones contrapuestas. Además, como Tenti Fanfani advierte, el relacionamiento entre disciplinas no siempre es pacífico. “Las disputas en este terreno siempre suponen un enfrentamiento entre distintos *intereses por la verdad*” (*Ibid.*: 1). En los enfoques para abordar la condición juvenil en el Paraguay, se pueden encontrar posiciones disímiles en las que se reproducen las tradiciones y rutinas así como las disputas, todo lo cual interactúa con lo “no juvenil” (agentes sociales, económicos y políticos externos), donde la situación del mundo joven se presenta como *espejo de la sociedad* o *cambio transformador* en sentido metafórico. Por otro lado, respecto al análisis del problema de la tierra, hay un considerable abanico de interpretaciones y explicaciones que van desde los pensadores adscritos al desarrollismo conservador o el neoliberalismo, el pensamiento crítico inspirado en el marxismo, hasta la cosmovisión indígena del Buen Vivir con su proyecto alternativo de convivencia basado en la reciprocidad y equilibrio.

Es muy escaso el debate desarrollado por la sociología rural y los estudios de juventud –e incluso en el campo de los derechos humanos– acerca del vínculo entre el derecho a la tierra y el acceso a la educación de las nuevas generaciones del medio rural. Más bien lo que se nota en la discusión acerca del interjuego existente entre la tierra, la educación y la emancipación juvenil, son ciertas voces de los propios actores juveniles, organizaciones campesinas y algunos colectivos que llevan adelante experiencias alternativas.

Sobre todo con la emergencia de los estudios posmodernos en juventud, luego de la producción de los años setenta del siglo pasado, casi ha desaparecido en América Latina lo que podría denominarse una macrosociología de la juventud, con lo cual han desaparecido de la academia las preguntas acerca de cómo juegan las estructuras productivas y económicas sobre el *ser joven*. Hasta ahora no hay capacidad de respuesta por parte del débil sistema académico del Paraguay, por tanto las preguntas y respuestas las formulan con las efectivas opiniones los dirigentes de las corporaciones empresariales agrarias e, incluso, los representantes diplomáticos.

Nos proponemos otras líneas de análisis para abordar la cuestión de las juventudes campesinas, discutiendo de modo crítico las ideas sobre la supuesta inevitabilidad de la migración, la necesaria reconversión productiva de las juventudes campesinas y de formación de mandos medios y el ideal del emprendedurismo y de la incorporación de las juventudes campesinas como parte de la cadena de negocios, así como la insistencia en la seguridad jurídica y las llamadas políticas de seguridad (basadas en la criminalización de la condición juvenil) para hacer frente a las luchas. Como veremos en las próximas páginas, apuntamos a polemizar con dichas propuestas que no vienen precisamente del mundo campesino o indígena, poniendo en evidencia que las corporaciones y sus aliados recurren hasta el cansancio a factores transhistóricos y transculturales para dar por explicado por qué cientos de miles de familias campesinas en el Paraguay ya no tienen derecho a la tierra (inviabilidad económica y asociación de la agricultura campesina con anti-modernismo), dejando escapar en todos los casos la especificidad del origen del mapa actual de la distribución de la tierra, las causas de cómo se fue formando la estructura objetiva de la tierra, así como la particularidad del orden paraguayo.

Ciertamente, para conocer la verdad –siguiendo a Bourdieu– de un fenómeno, no puede prescindirse del sistema de relaciones históricas y sociales del cual es parte. Para los propietarios extranjeros de la tierra, y para buena parte de la clase política, el presupuesto de la imposibilidad del campesinado para acceder a la tierra, se basa en una supuesta “naturaleza” de los hombres y mujeres rurales pobres (pereza, falta de educación y de proactividad). La misma mirada estereotipada recae sobre las familias indígenas, sobre las que además pesan otros rasgos negativizados, como su pre-capitalismo, su *no deseo* de producir y su proclividad a tareas de subsistencia más “cómodas” como la recolección, la caza y la pesca. Así se pasa por alto la *génesis de la posesión de la tierra* –o la “acumulación originaria”, como diría Marx– y sus funciones históricas, es decir, todo aquello que lo constituye como sistema de relaciones.

Siguiendo el argumento ontológico de Bryant que recupera Tenti Fanfani, en nuestro caso para estudiar la ligazón entre tierra-juventud rural-educación, es útil

recordar que “los hechos sociales del presente, las instituciones, los roles, los sistemas culturales, todos son producto de acciones pasadas. De este modo, «*el pasado*» nunca es realmente «*pasado*», sino que continuamente es constitutivo del presente (Bryant, citado por Tenti Fanfani 2012b: 3).

A manera de síntesis, dos datos sirven para situar las condiciones sociales de las juventudes del campo. Desde intelectuales de la talla de Rafael Barret, pasando por Carlos Pastore, hasta los sociólogos paraguayos contemporáneos o la Comisión Verdad y Justicia del Paraguay, han evidenciado y denunciado ampliamente los procesos de despojo de la tierra a campesinos en todo el territorio por parte del poder político y económico, lo cual ha sido reconocido incluso por organismos internacionales. Paraguay, así, está en el primer lugar a nivel mundial en materia de desigualdad en la distribución de la propiedad y tenencia de la tierra y, según los últimos datos comparativos disponibles, sus juventudes rurales padecen enorme negación de sus derechos y viven en peores condiciones sociales (CEPAL/OIJ, 2008).

Siguiendo a Tenti Fanfani, para conocer el por qué de tamaña situación violatoria de los derechos de las juventudes rurales paraguayas – también debería incluirse a las juventudes e infancias urbanas en situación de exclusión– se precisa una ruptura de aquello que Bourdieu explica con el concepto de la *amnesia de la génesis* o el desconocimiento del origen, que para el caso analizado significa ignorar toda la cadena de antecedentes que el modelo productivo y el sistema político paraguayo han permitido y provocado: una situación en la que cientos de miles de jóvenes campesinos e indígenas no disponen de tierra.

Los defensores de este modelo excluyente podrían plantear que la gente joven indígena tiene todo el derecho y la libertad de “migrar”; pero, como dice Marx en la llamada *acumulación originaria*, había una elite diligente, inteligente y ante todo ahorrativa, y por el otro, vagos y holgazanes que dilapidaban todo lo que tenían, pues “así que los primeros acumularon riqueza y los últimos terminaron por no tener nada que vender excepto su pellejo” (2008: 892). En efecto, Tenti Fanfani rescata el pensamiento de Schelski cuando advierte que la historia se repite cuando no se la conoce. El conocimiento permite constituir a la historia y a los procesos sociales como un proyecto humano. El desconocimiento de la dinámica del desarrollo es un factor que contribuye a la reproducción de las relaciones sociales y las instituciones, tanto como los estilos de actuación y de los modos de hacer las cosas. Conocer la historia nos da una posibilidad de liberarnos de ella, es decir, de no padecerla como un destino sino construirla en un proyecto humano” (2012a: 3). Esto es lo que rápidamente se reparará más adelante, aunque resulta necesario incluir otro de los conceptos potentes de Bourdieu.

### ***Desposesión en forma de usurpación y ocupación de los territorios indígenas y campesinos***

La más importante base de la desigualdad del Paraguay se puede explicar desde el enfoque bourdiesiano con el concepto de ‘desposesión’, que también se toma de Marx (2008) en la llamada *acumulación originaria* que se describe en su obra *El Capital*. Para el caso paraguayo se despliega en una serie de fases –que se expondrá en el siguiente subapartado, procesos de acumulación<sup>5</sup> y mecanismos violentos hacia las clases desposeídas, sobre todo, la desposesión objetivada de la tierra, y la consecuente privatización de los territorios con el ocaso del derecho colectivo de uso de las tierras<sup>6</sup>, y el no reconocimiento de la capacidad que tienen el campesinado y los pueblos indígenas de opinar políticamente al pretender levantar sus reivindicaciones, con implicancias directas en la desposesión de educación, de alimentación adecuada, incluso en las cooptaciones políticas de partidos conservadores o en la reticencia a participar.

Por cierto, además de la connotación económica de la posesión o desposesión (capital económico), Bourdieu lo entiende también como la sumisión inducida por otras formas de dominación burguesa mediante bienes e ideas provistos de legitimidad en el plano cultural, educativo, político, la lengua, llevando a la carencia de la palabra y provocando exclusiones objetivas de los sectores populares dominados, reproduciendo así los mecanismos de desigualdad como un círculo casi irrompible. En nuestro caso, destacamos que la *desposesión* de la tierra “priva a los dominados de la posibilidad de *realizar plenamente su humanidad*; los expolia, les impide el acceso a lo que por derecho les corresponde, como a cualquier hombre; realiza el monopolio de los bienes *universales*, que consisten en gozar de una obra de arte, en desarrollar un discurso racional o en elaborar análisis políticos” (Nordmann, 2010: 8).

---

5 En la misma línea, el geógrafo Harvey (2013) llama la atención sobre distintas formas y procesos de desposesión en el circuito de la producción y la circulación del capital que incluyen “la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad –común, colectiva, estatal, etc.– en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito. El estado, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos”.

6 Cuyo titular es el grupo campesino o pueblo indígena del asentamiento o sistema de propiedad colectiva correspondiente.



### ***El otro poder: las estructuras subjetivas de la dominación o violencia simbólica***

Según Bourdieu, la ‘violencia simbólica’ es un tipo de imposición arbitraria que no se expresa necesariamente con el uso de la fuerza física. Es propia de formas culturales que se reproducen mediante el poder simbólico y se expresan generando modos de pensar, sentir, percibir y verbalizar la realidad desde una visión de superioridad “excluyente” que en última instancia tiene como propósito legitimar y consolidar la relación de fuerzas que configura un determinado orden injusto. En efecto, para Bourdieu “todo poder de violencia simbólica, o sea, todo poder que logra imponer significaciones e imponerlas como legítimas disimulando las relaciones de fuerza en que se funda su propia fuerza, añade su fuerza propia, es decir, propiamente simbólica, a esas relaciones de fuerza” (Bourdieu y Passeron, 1996: 18).

Independientemente de las razones y consecuencias de la migración juvenil, se sabe que en Paraguay, como en el resto de Latinoamérica, “hay más hombres que mujeres en las áreas rurales en todas las edades, excepto en la población de 80 y más años de edad, con un claro aumento del índice en grupo etario de 15 a 19 años. Uno de los problemas que conlleva es la dificultad de formar pareja” (Dirven, 2010: 16). Similar fenómeno había estudiado Bourdieu con la juventud campesina argelina en los años sesenta, dejando evidenciar que la cuestión de la soltería de muchos jóvenes varones que deciden quedarse en el campo combinada con la migración más intensa en las mujeres, en realidad evidenciaría el “drama de la tierra”, algo similar a lo que se vive en el Paraguay<sup>7</sup>.

Es decir, no solamente la estructura objetiva explica la reproducción de la desigualdad social en el campo, sino también los procesos simbólicos que justifican el ensanchamiento de la brecha entre élite terrateniente/agroempresarial y campesinado empobrecido (incluidas las comunidades indígenas pauperizadas con el mismo mecanismo de dominación).

Para Bourdieu, el orden injusto con sus derechos, privilegios, intolerantes injusticias, relaciones de dominación, discursos, obligaciones y sanciones bajo la forma de violencia simbólica no sólo se presentan como aceptables y legítimas, sino como naturales. Sin embargo, en la salida propuesta por Bourdieu, podemos observar que no todo el campesinado ha aceptado y acepta el orden social injusto, la desposesión de la tierra y la nueva agricultura empresarial con base en transgénicos y fumigación.

---

7 Bourdieu (2004) hace estas reflexiones en su famoso texto “El Baile de los Solteros. La crisis de la sociedad campesina de Beame”. A partir de la observación de un hecho aparentemente anecdótico, este autor analiza las raíces de un problema de profunda complejidad.

### ***La tierra como campo de disputa y la inculcación del habitus***

Tenti Fanfani recuerda que la noción de ‘habitus’ de Bourdieu, si bien es una estructura incorporada que se manifiesta en predisposiciones en el cuerpo de los sujetos, no consiste en una recepción pasiva de estructuras, como se ha postulado desde el paradigma de la *juventud como actor crucial del desarrollo*. El reconocimiento de esta faceta activa del sujeto joven rural lo coloca también como fuente de creatividad y resalta su predisposición a la innovación. De allí se comprende mejor el compromiso juvenil en las organizaciones campesinas.

De acuerdo con la categoría *habitus* se puede comprender cuál es la noción de *campo* de la ruralidad en el Paraguay, cuyo componente común son los medios de producción, siendo “la posesión de la tierra” precisamente el más relevante. El uso de la tierra se vincula con los diferentes espacios o universos sociales, agrupados en dos bloques claramente diferenciados, que serán analizados más adelante. Además de las estructuras objetivas de la dominación, existe todo un porfolio de aportes de las juventudes del campo y una construcción muy asociada a la lucha de las organizaciones campesinas. Para estudiar estos aportes, Chihu Amparán recurre a la noción de *campo*, como metáfora maestra de Bourdieu, y establece en su sistema de categorías que “el *campo* sólo adquiere su significado si se relaciona directamente con las categorías complementarias de *habitus* y de capital [...] cada *campo* se constituye como un espacio de conflicto entre actores enfrentados por los bienes que ofrece ese *campo*” (1998: 180). El *campo*, así, es concebido “como una arena dentro de la cual tiene lugar un conflicto entre actores por el acceso a los recursos específicos que lo definen, el *campo* posee una estructura determinada por las relaciones que gradan entre sí los actores involucrados” (*Ibidem*: 182), cada cual con distintas magnitudes y tipo de clases de poder o capital. En el *campo de la ruralidad* se ubican varios actores –mediante sus herencias, derechos e intereses– en distintas “posiciones”, que luchan con diferentes recursos de fuerza (poder) por la *apropiación de la tierra*.

Está claro que, siguiendo la propuesta de Bourdieu, hay al menos una división del mundo social de la ruralidad paraguaya habitado por actores con sendas y percepciones contrapuestas acerca de la realidad. Desde el enfoque estructuralista-constructivista de Bourdieu, Chihu Amparán señala que el sociólogo francés:

da a entender que en la sociedad existen estructuras objetivas independientes de la voluntad de los individuos, estructuras que determinan y orientan sus prácticas y representaciones. Como constructivista, considera que existe una génesis de los esquemas de percepción y acción constitutivos de los *habitus*. Al terreno de las estructuras corresponden los *campos* y al terreno del constructivismo le corresponden los *habitus* (1998: 181).

El sistema de percepciones, apreciaciones, acciones y disposiciones, es decir, el *habitus*<sup>8</sup> como una de las más sólidas nociones teóricas de Bourdieu, para el caso del campesinado, está fuertemente condicionado por el tipo de vínculo que se tenga con la tierra y las experiencias vividas según el territorio envolvente. Bourdieu se distancia del esencialismo antropológico de un único tipo de *ser-joven-campesino/a* en el mundo rural, pues tiene una concepción claramente relacional, lo cual quiere decir que las disposiciones del *habitus* no son fijas e inmutables. Esta es una de las razones por las que los agentes pueden reflexionar (esfuerzo de reflexividad) sobre alternativas al orden social que a su vez sean útiles para comprender la propia práctica.

Si durante las etapas vitales de la infancia –especialmente– y la adolescencia se tiene la experiencia de vivir dignamente en una finca con suficiente tierra para la familia, la persona contará con deseos de tener tierra al llegar a la juventud y adultez, aumentando las capacidades para ejercer sus derechos a la tierra y al arraigo. En cambio, si como hijo o hija de campesinos su familia no ha estado convenientemente anclada a la tierra, el *habitus* como interiorización de esa experiencia del mundo objetivo, condicionará la propia perpetuación de la condición de campesino excluido y del orden social.

### ***Discordancia y reproducción***

La noción de ‘discordancia’ que desarrolló Bourdieu es otra clave interpretativa adecuada para comprender la realidad que experimenta todo el campesinado paraguayo, especialmente sus juventudes. Se trata de un conflicto entre los esquemas de percepción, o lógicas, de las poblaciones campesinas, fundamentalmente agrarias, y la estructura económica capitalista que se les impone. Esta última se basa en una idea del porvenir, que se asegura a través de acumulación de bienes materiales e inmateriales. Es un cálculo racional, en el que se evalúa la relación medios/fines para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos.

Esto es diametralmente opuesto a la lógica campesina e indígena, que se basa en la idea de *previdencia*. Según esta matriz, cuando familias campesinas e indígenas guardan semillas y alimentos en un lugar, sus integrantes no están pensando en términos capitalistas, sino en una cuestión de acopio, donde el futuro está encerrado en una idea de presente. La experiencia está basada en la tradición, donde además como

---

8 “En Bourdieu, el *habitus* es un principio generador y unificador que traduce las características de una posición social en un estilo de vida. El *habitus* existe en la cabeza de los actores, en sus prácticas sociales, en la interacción, en la conducta y en las maneras de hablar y de hacer las cosas” (Chihu Amparán, 1998: 186).

jóvenes se guían por las *dimensiones simbólicas de su existencia* (Rodríguez, 2004), lo que es ajeno a la idea capitalista desde la cual la tradición es un obstáculo para la racionalidad.

El elemento de discordancia es la introducción de la moneda, los grandes paquetes tecnológicos y el consumismo que trae aparejado. Además, el dinero introduce la idea de cálculo, de que todo se puede cuantificar y medir. Esto lleva a la noción del crédito y el endeudamiento, lo que hace referencia a un futuro abstracto y contable. A esto se opone la temporalidad campesina, el Buen Vivir indígena, los sistemas de ayuda mutua, resquebrajando un sistema cultural basado en la solidaridad, la comunidad y el respeto a la naturaleza, desinstalándolo para erigir en su lugar las ideas individualistas y mercantilistas propias del neoliberalismo: así, por ejemplo, se pretende llegar a descampesinizar a la juventudes y sus familias. Bourdieu propone analizar la *reproducción del orden social* y de sus jerarquías que se halla en la base y la lógica de las sociedades capitalistas, poniendo atención a las estructuras objetivas materiales y a la distribución del capital<sup>9</sup>.

### 3 | El origen y destino de las tierras fiscales y el modelo actual de los agronegocios

La extensión de este artículo no permite desarrollar en profundidad la larga historia de desposesión del derecho a la tierra en el Paraguay. Pero, para la demostración de nuestra hipótesis, debemos presentar mínimamente el rastreo de algunos antecedentes, que organizamos en cinco periodos.

#### Primera etapa: El despojo para la corona

Un primer periodo es el que surge en la primera mitad del siglo XVI con los conquistadores españoles del actual territorio paraguayo, partiendo de la total negación de la territorialidad indígena, y permitiendo así –con lo que será *el “primer saqueo del*

---

9 Aunque también –y fundamentalmente– a la tendencia de mantener las estrategias que tienen los agentes sociales, en especial cuando ocupan posiciones dentro de la estructura que permiten estabilizar y mantener las disposiciones personales (lo que se vincula con el concepto de *habitus*). No es un concepto claro y fácilmente traspoleable a la realidad de las juventudes rurales del Paraguay, pero puede dar pistas para la explicitación de los mecanismos y procesos –casi ininteligibles– que vienen perpetuando las políticas de despojo de la tierra y otros derechos a las nuevas generaciones.

actual Paraguay” – que la corona de Castilla (en la figura de la Reina Isabel) se adueña de los territorios incluidos en la Provincia del Paraguay, dependiente del Virreinato del Río de la Plata, acompañado del reparto por parte de los españoles de las primeras encomiendas (agrupamientos indígenas para su explotación laboral-sexual).

Lógicamente, dicha expansión colonial se produjo en detrimento de la autonomía de los pueblos indígenas, dando lugar al *primer proceso de “acumulación primitiva”*. A partir de 1617, dicha gran provincia se dividió en otras jurisdicciones y el territorio afrontó las incursiones de los bandeirantes que buscaban capturar indígenas y venderlos como esclavos a empresas. Finalmente, tras algunos intentos revolucionarios para deponer al poder real, Paraguay en 1776 se convirtió en una gobernación más del Virreinato del Río de la Plata, prosiguiendo el saqueo a indígenas hasta donde llegaba el accionar estatal.

### **Segunda etapa: El despojo para la República**

Como se sabe, después de 1811 Paraguay experimenta en su etapa independentista fuertes hostigamientos de parte de sus vecinos y una serie de “avances” en términos de soberanía política y económica. Entre esos avances “se inicia la primera reforma agraria, donde el Estado recupera la soberanía sobre la tierra y la distribuye a campesinos e indígenas, además le da herramientas” (Palau, 2013: 20). Sin embargo, de modo paralelo, también se registra un “*segundo despojo a la tierra*”, considerando que el Estado expropia las tierras de los pueblos indígenas a través de un decreto firmado por Carlos Antonio López el 7 de octubre de 1848, que suprimió la institución de las *tava comunales* y ordenó que todas las tierras indígenas pertenecientes a los “pueblos de indios” pasaran a manos del Estado. El argumento utilizado se fundamentó en una supuesta ciudadanización de los indígenas, eufemismo con el que se ocultó una violenta desposesión, el sometimiento al Estado y la “soldadización” de los aborígenes con la evidente intención de sacrificarlos en las primeras líneas de los frentes de batalla que ya podían preverse (y que se concretarían pocas décadas después). Luego le siguieron otras etapas, mientras aumentaba el peso del campesinado, en las que aparece con fuerza el capitalismo en la vida del campo y comienzan a gestarse las bases de la reproducción material –y simbólica– hasta la actualidad.

### **Tercera etapa: Privatización de tierras públicas**

Juan Kleinpenning (2009), en su obra “Paraguay Rural, 1870-1963”, describe parte de la historia, los procesos sociales y dinámicas del desarrollo que tuvieron como

centro al campo y a sus poblaciones. En efecto, luego del “despojo inicial” durante el periodo colonial en donde primaban las ordenanzas coloniales para la obtención de tierras, y el “segundo despojo” durante el periodo independentista hasta la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), se abre un “*tercer despojo*” que afectó directamente a las familias campesinas.

En 1870, luego de la guerra del Paraguay contra la Triple Alianza, cambió la historia. Se organizan desde las potencias vecinas el Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal. La población se había reducido drásticamente y había poquísimos hombres, de modo que en muchos hogares la agricultura debía ser practicada, casi totalmente o incluso exclusivamente, por mujeres y niños.

Después de 1870, Paraguay se fue convirtiendo en un país de contrastes, no sólo económica, sino también socialmente. El progreso económico fue el principal objetivo de la política de desarrollo, cuando existía dicha política, puesto que ambos partidos políticos estaban comprometidos con una doctrina económica de *laissez-faire*. Al gobierno le interesaba mucho menos elevar el bienestar de la población rural, aun cuando ésta formaba la mayor parte de la población nacional (Kleinpenning, 2009: 223).

El recurso más valioso que se tendrá será la “tierra”, de allí que *se produce el tercer despojo*, con consecuencias incommensurables en el derecho a la tierra de generaciones enteras de campesinos e indígenas.

En efecto, tras la derrota del Paraguay y la intervención de los aliados, se erigió el modelo de dependencia anglo-argentino y comenzó un período de extractivismo eminentemente forestal (sin industrialización como en otros países) y de largas restricciones, que persiste hasta el momento y que se ha agudizado en las últimas décadas con la agroexportación.

Así en la esfera del Estado paraguayo, frente a cada generación, se ha venido reproduciendo la *legitimación* de la sagrada inviolabilidad de la propiedad privada (Constitución de 1870), por la vía de la desposesión de las tierras públicas y de políticas estatales orientadas a la legitimidad de la posesión de firmas extranjeras, promoviendo la naturalidad del latifundio en el horizonte de representaciones colectivas.

Además de la derrota militar, los recursos del país fueron devastados. Paraguay perdió casi 160 mil km<sup>2</sup> de su territorio y la población se redujo por vía del aniquilamiento de adultos, jóvenes y niños a 230.000 personas. También la mayoría de las familias ocupantes de tierras se topó con el problema de la desaparición de los títulos de propiedad, lo cual tuvo como efecto el incremento de las tierras fiscales. Dada esta situación, el Código Civil previó el principio *uti possidetis* (de buena fe) y *justo título* para una familia ocupante de una tierra por más de 10 años. Sin embargo, estas disposiciones poco ayudaron para que el campesinado retenga sus tierras.

Desde 1885 en adelante, primó la idea-fuerza de la “privatización” y comenzó así el ofrecimiento y venta masiva de tierras fiscales en un marco de crecimiento demográfico y elevadas tasas de natalidad de la población rural. Kleinpenning cita como resultados de la investigación de Pastore que la campaña de privatización de los grandes yerbatales estatales venía de “los capitalistas internacionales o voceros de la clase gobernante”. Es un periodo de fiebre sin control en el cual la gran mayoría de las tierras, bosques, pastizales, yerbatales es adquirida por especuladores e inversionistas del cono sur. Los nuevos dueños de la tierra ni siquiera conocían sus propiedades<sup>10</sup>. Luego de una decidida política de venta de tierras fiscales y la promulgación de leyes de “subasta y venta de tierras públicas”, hacia 1890 grandes extensiones de tierras pasaron a manos privadas provenientes principalmente de Brasil, Argentina y Uruguay. Las empresas propietarias establecieron enclaves agroindustriales para la producción de yerba mate o para la ganadería. De este modo, el campesinado no tenía condiciones de adquirirlas, debía conformarse con la migración o la producción casi primitiva de alimentos.

#### **Cuarta etapa: Las “tierras malhabidas” en la dictadura stronista**

Después de la guerra con Bolivia, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se instaló la dictadura de Alfredo Stroessner. Su gobierno facilitó el ingreso de *farmers* brasileños en la zona este del país (un área rica en recursos naturales), fomentó las exportaciones y, sobre todo, buscó la “incorporación” del Paraguay a la economía internacional, todo esto en el contexto del programa Alianza para el Progreso impulsado por el gobierno norteamericano del paradigma de la revolución verde. En términos de dominación, durante el gobierno de Stroessner se puede ubicar a “la cuarta fase de desposesión”, que fue una etapa de acaparamiento fraudulento de tierras en detrimento de la nacionalización y el fortalecimiento de la agricultura campesina, lo cual a su vez generó un movimiento de reacción en el campo con el surgimiento de las Ligas Agrarias Cristianas.

Es todo un periodo en el cual “el camino independiente hacia el desarrollo fue borrado y reemplazado por un proceso de crecimiento dictado por un control ex-

---

10 Así lo describe Juan Kleinpenning: “las leyes de 1885 dieron inicio a una fiebre de tierras sin control, “comparable a la fiebre del oro de California en 1849. Casi todos los paraguayos que tenían un capital (incluyendo los políticos y los funcionarios públicos) así como numerosos extranjeros interesados se agolparon en las oficinas del *Ministerio del Interior* en Asunción y en las oficinas de los *jefes políticos* de las áreas rurales para interponer reclamos de prioridad y entregar solicitudes de compra. La posibilidad de hacerse rico de la noche a la mañana obnubiló no solo al gobierno sino también a los futuros compradores. El ministerio apenas podía atender a todos” (2009: 225).

tranjero cada vez mayor sobre los haberes nacionales” (Kleinpenning, 2009: 185). En efecto, si bien durante el régimen autoritario se repartieron 11.883.000 ha de tierras, el 74% de esta superficie se distribuyó de manera prebendaria a políticos cómplices de la dictadura, militares, FF.AA., constituyéndose una poderosa clase latifundista local<sup>11</sup>.

Las tierras entregadas de modo ilegal por el régimen de Stroessner actualmente se conocen como “tierras rurales malhabidas” y son reclamadas por los movimientos campesinos. Sin embargo, el proceso de recuperación presenta numerosos obstáculos debido a que, además de requerir una fuerte voluntad política, se enfrenta a problemas derivados de la ausencia de un catastro confiable, la superposición de títulos y las transferencias realizadas a partir de reventas.

Por otro lado, también durante este gobierno autoritario, más de una cincuenta de comunidades indígenas fue desplazada de sus territorios ribereños (río Paraná) a la fuerza, contra su voluntad, a causa de la construcción de la represa de Itaipú.

### **Quinta desposesión de tierras: los agronegocios**

Ya en la década de 1990, instalado el proceso de transición a la democracia, se ingresó a una fase de despojo y extractivismo con una intensa penetración de las relaciones de mercado en la agricultura campesina y en las comunidades indígenas. Esta será “la quinta etapa de desposesión: los agronegocios”, ya en un marco internacional de acaparamiento de tierras agrícolas a enorme escala. Dicho fenómeno se produce especialmente en países empobrecidos, con un sensible desplazamiento de la población rural relacionada con la expansión del sistema alimentario capitalista globalizado, que establece su hegemonía a través de *fracciones dominantes* dentro de las clases altas del Paraguay sin escrúpulos ni control.

A partir de la presión de la economía global con la liberación de los organismos genéticamente modificados (OGM), la crisis alimentaria y la transnacionalización de la agroalimentación, se agudizan los procesos de presión a la elite dirigente y al Estado paraguayo y de concentración y extranjerización de tierras agrícolas y bosques para el cultivo de transgénicos con la aplicación de tecnologías agresivas, fertilizantes químicos y maquinarias pesadas.

---

11 Han sido reiteradas las denuncias sobre la falsificación de títulos permitida durante la larga hegemonía de Alfredo Stroessner y el Partido Colorado. Al respecto, tanto las organizaciones campesinas como un informe elaborado para el Presidente Fernando Lugo (2008-2012) por parte de la Comisión de Verdad y Justicia y el Instituto de Desarrollo Rural y de la tierra (INDERT), han demostrado, por ejemplo, que la ilegalidad de tierras alcanza a 7.851.295 ha pertenecientes al Estado paraguayo, incluidos sus titulares-beneficiarios.



El acelerado proceso de acaparamiento de tierras tiene como finalidad producir cultivos comerciales inteligentes, carnes y biocombustibles y otros productos orientados a exportaciones de alta rentabilidad. Este modelo es llamado por el Banco Mundial como “adquisición de tierras” y es celebrado por muchos de los grandes medios de comunicación como un aporte de “inversiones extranjeras directas”. Sin considerar que tal proceso trae ventajas solamente a los latifundistas locales, a los *farmers* capitalizados y, fundamentalmente, a las empresas transnacionales proveedoras de insumos y encargadas de la comercialización de las producciones.

Obviamente que este tipo de agricultura “decide” un modelo de desarrollo rural “dependiente” para el Paraguay, debilitando la agricultura campesina y el *tekoha*, perdiendo la sostenibilidad de las tierras y los medios de vida para generaciones enteras de hijos e hijas de familias campesinas e indígenas. En menos de treinta años, se lograron expandir las grandes empresas agrícola modernas (acopiadoras y exportadoras), siempre con el control transnacional de la producción. Dicho modelo provocó una notable baja en la demanda de mano de obra agrícola, especialmente juvenil, y destabilizó las familias campesinas e indígenas. En este nuevo contexto, trabajar en la comunidad o en las fincas ya es muy difícil, afectando el “reconocimiento social” de la vocación de agricultor y del ser indígena.

Las nuevas generaciones campesinas e indígenas vienen sufriendo las implicancias de los altos precios de la tierra y una larga lista de arbitrariedades, aun cuando sus familias o la comunidad tengan títulos de sus predios. Al respecto, en los últimos años sobresale la propagación de los siguientes problemas para las familias campesinas e indígenas: desalojos de sus chacras (aparecen supuestamente otros dueños); estafas reiteradas y litigios sin solución; detenciones y quema de ranchos; otorgamiento de créditos a las familias para el cultivo exclusivo de soja, obligación que luego no pueden cumplir y se ven coaccionadas a ceder su propiedad; y fumigaciones con agro-tóxicos con consecuencias sobre la salud y los cultivos campesinos.

En esta última fase desposesión se produce también el agotamiento del poder tradicional del Partido Colorado después de 60 años en el gobierno, y el obispo Fernando Lugo aparece en la escena política con el apoyo de los movimientos populares del campo. En este contexto, las organizaciones campesinas comenzaron a abrigar nuevas esperanzas vinculadas con una reforma agraria integral. Pero dada la “herencia de problemas estructurales”<sup>12</sup>, poco tiempo después de llegar al poder de la mano de la

---

12 Tomás Palau y Quintín Riquelme (2009) citan los siguientes obstáculos: falta de un diagnóstico real para orientar su accionar adecuadamente; ausencia de una institucionalidad seria; estructura jurídica anquilosada y corrupta; disputa de poder ejercida en el Congreso por el Partido Colorado; concentración de tierras en aumento.

Alianza Patriótica para el Cambio, Lugo encontró severas dificultades para responder a la promesa electoral de implementar una reforma agraria integral.

Si bien el gobierno de Lugo intentó impulsar acciones para la reforma agraria<sup>13</sup> apoyado por las organizaciones campesinas, sus pretensiones indudablemente afectaron intereses, definiciones históricas de la política rural y posiciones de poder. Así, dicha propuesta de política pública, más allá de su correcto diagnóstico o sentido de justicia, se enfrentó con un serio problema político y de cálculo de relaciones de fuerza y posiciones<sup>14</sup>. De allí que fue inocua cuando se intentó llevarla adelante.

Paralelamente, desde varias organizaciones campesinas y partidos progresistas se cuestionaba al gobierno de Lugo por no avanzar efectivamente en una política orientada a la reforma agraria, la recuperación de las tierras malhabidas y el combate al latifundio, además de considerar insuficientes las acciones de regularización y asistencia a asentamientos.

Por su parte, los grandes gremios de la producción y la prensa comercial calificaban a Lugo como populista por querer repartir tierras e identificar la situación de las propiedades. Para estos sectores, la solución a los problemas del campo residía en la capacitación del campesinado y la producción agrícola “conjunta” con los grandes productores sumada a una mayor inversión en tecnología.

Finalmente, todas estas circunstancias, conjuntamente con la injerencia internacional, se articularon para que pusiera fin a cualquier atisbo de recuperación de tierras malhabidas y reforma.

---

13 El Observatorio de Políticas Agrarias del programa “Desarrollo con Derechos Humanos” impulsado por varias organizaciones sociales con el apoyo de la Alianza ICCO destacó como un logro el papel de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), la cual asistió a numerosos asentamientos campesinos. También indica que se avanzó en la concretización de títulos de tierras para las familias de varios departamentos del país, posibilitando mayores niveles de arraigo. No obstante, dichos esfuerzos en poco tiempo resultaron insuficientes y limitados debido a las fuertes internas políticas dentro del mismo gobierno. Estas disputas se pueden atribuir a la heterogeneidad política de la Alianza Patriótica para el Cambio, presionada por diversos grupos de interés ligados al poder económico y político.

14 Por ejemplo, una visión convencida de la necesidad de la reforma agraria y de fomentar la agricultura familiar campesina la representaba el Viceministro de Agricultura Andrés Wehrle, la cual contrastaba radicalmente –llevando a serias disputas– con la del entonces ministro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Enzo Cardozo, quien exhibía claras líneas favorables a la gran agricultura empresarial.

## Curuguaty: entre el derecho a la tierra, la criminalización de jóvenes y la reproducción

En este cuadro, hacia fines de 2011 y el primer semestre de 2012, se produce una nueva serie de ocupaciones de *sin tierras* e indígenas para recuperar campos comunales y de fuertes reclamos de tierras por parte de los “carperos”, siempre con alta presencia de jóvenes campesinos. Estos movimientos fueron aprovechados por los grupos de poder, que alertaban que cualquier reestructuración de la propiedad de la tierra sería desestabilizadora. Todo ello reavivó las voces que anunciaban un posible juicio presidencial. La exasperante situación del alejamiento de la tierra de las poblaciones rurales empobrecidas llegó a su punto máximo el 15 de junio del año 2012 con la “Masacre de Curuguaty”, en la cual fueron asesinados once campesinos sin tierra y seis agentes de la Policía Nacional. Este hecho ocurrió en una propiedad del Estado usurpada por la empresa del ex senador colorado Blas N. Riquelme.

La masacre de Curuguaty se ubicó precisamente en el centro neurálgico del drama de la desposesión de las tierras campesinas e indígenas y la transnacionalización de la economía agraria, en un proceso de cambio en el ciclo de gobierno de Lugo a favor de una mayor justicia social mediante la exigencia de la distribución de tierras por parte de los movimientos campesinos e indígenas, con el punto más alto en el cuestionamiento al negocio fraudulento de las tierras mal habidas. Esta matanza abrió camino a la destitución del presidente Lugo del gobierno.

En efecto, la masacre ha tenido todos los indicios de ser una operación montada y materializada por una coalición de fuerzas conservadoras que derivó en un golpe parlamentario producido el 22 de junio del 2012. Una semana después de la masacre asumió como nuevo “presidente” su vicepresidente Federico Franco, miembro del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)<sup>15</sup> que formaba parte de la Alianza Patriótica para el Cambio. Así se aprecia con claridad cómo la *disputa por la tierra* es una de las mayores problemáticas del país, la cual no tuvo vías de solución durante el Gobierno de Lugo. Con dichos acontecimientos históricos recientes, las patronales de agroempresarios y los actores políticos aliados demostraron un sentido más pragmático del juego, con más capacidad de frenar cualquier intento de cambiar las estructuras objetivas.

Sin dudas, una marca generacional de todas las personas jóvenes menores de 23 años es haber experimentado cierta democracia política y su primer golpe a la demo-

---

15 Lo que le vale la falta de reconocimientos del UNASUR y MERCOSUR, con desfavorables consecuencias para las juventudes al apartarse Paraguay de la REAF o de la REJ (estructuras específicas en agricultura familiar y juventud respectivamente) del MERCOSUR.

cracia, acontecimiento que marcará sus vidas, además del futuro y el destino del país. En efecto, de manera similar al *Marzo Paraguayo de 1999*, donde los sujetos jóvenes se apropian del espacio público durante una semana de enfrentamientos para la defensa de la democracia en los que son asesinados siete jóvenes, la Masacre de Curuguaty impactó fuertemente en la sociedad joven paraguaya, sobre todo en la juventud campesina que fue víctima, una vez más, de la brutalidad represiva del Estado paraguayo a través de procedimientos policiales-fiscales.

De los once campesinos ejecutados, cinco eran hombres jóvenes de entre 18 y 30 años de edad<sup>16</sup>. Todos ellos eran hijos de agricultores y trabajaban en la chacra de sus padres o de algún familiar, aportaban o eran sostén de la economía familiar. Todos murieron sin concretar sus sueños y sin ejercer su derecho a la tierra. Este trágico acontecimiento, además, implicó la imputación y el encarcelamiento de campesinos –entre ellos, cuatro mujeres jóvenes<sup>17</sup>–, y la imputación de 54 personas, buena parte personas jóvenes, bajo el alegato de asociación ilícita e invasión a propiedad ajena.

Una vez más, la discriminación hacia las juventudes rurales, expresada en la negación de derechos, asesinatos y apresamientos indebidos, desmitifica la imagen de un sector agrario pujante, de crecimiento y desarrollo que ofrece oportunidades a todos en el marco de un sistema político aparentemente democrático. En realidad, la dinámica del sistema político y del modelo económico paraguayo, así como la misma dinámica juvenil-rural, se puede explicar con la *metáfora del espejo*, pues las tensiones y dramas experimentados por las juventudes no son más que un reflejo de las contradicciones de la sociedad adulta<sup>18</sup>.

A partir de Curuguaty, de este modo, las organizaciones campesinas son perseguidas y sus máximos dirigentes criminalizados, disminuyendo así los espacios de

---

16 Luciano Ortega Mora de 18 años, agricultor y estudiante, hijo único, procedente de Yvy Pytã I; Delosantos Agüero, 23 años, de Carro Cué; Luis Paredes de 26 años, de Yvy Pytã I; Adolfo Castro de 28 años, de Yvy Pytã I; Fermín Paredes de 28 años, de Yvy Pytã I.

17 Richard Ariel Barrios Cardozo de 15 años, recluso en el Centro Educativo Sembrador en Villarrica; Rilsy Raquel Villalba de 17 años, con un bebé de dos meses, reclusa en Coronel Oviedo; Miguel Ángel Correa de 21 años, recluso en Coronel Oviedo; Adalberto Castro de 24 años, recluso en Coronel Oviedo; Néstor Castro 30 años, recluso en el pabellón La Esperanza de Tacumbú; Luis Olmedo Paredes de 21 años, recluso en Coronel Oviedo; Lucía Agüero de 27 años, herida de bala, reclusa en Coronel Oviedo; María Fany Olmedo de 19 años, reclusa en Coronel Oviedo; Dolores López Peralta de 22 años reclusa en Coronel Oviedo.

18 Se puede decir a manera de “signos” (que dicen mucho) que las juventudes del Marzo Paraguayo y del juvenicidio de Curuguaty “se convierte en una metáfora críptica en la cual los conflictos sociales escamoteados resurgen bajo formas muy ritualizadas, pero cada vez es un sector diferente de la juventud que toma el relevo. El orden de las subculturas juveniles más alarmantes, hacia las cuales la sociedad se gira con sorpresa como un espejo demasiado verdadero de ella misma, no es el fruto del azar sino el producto de una óptica interna según la cual la sociedad expresa sus contradicciones e intenta suprimirlas en sectores localizados, y los ve resurgir en otros lados bajo nuevas formas” (Monod, 2002: 322).

exigibilidad del derecho a la tierra y de participación juvenil rural. Por otra parte, tras el golpe parlamentario de 2012 las políticas neoliberales llegan a un grado tal de brutalidad que el nuevo ejecutivo encabezado por el presidente Federico Franco autoriza siete tipos de nuevas semillas transgénicas y otras concesiones a empresas transnacionales, promoviendo aún más la expansión del modelo extractivista. El mismo Federico Franco presentó como logros de su gestión la producción récord de soja (cuarto productor mundial) y de carne para la exportación, el aumento de un 365% de inversiones extranjeras y la liberación de más de media decena de tipos maíz y algodón transgénicos. Estos resultados, según su alegato, permitirían eliminar la pobreza campesina. Como indicó Boccia (2012), luego del interregno del gobierno de Lugo, se dio una *contrarreforma agraria* en contra de los sectores que deberían ser beneficiarios de una verdadera reforma agraria.

### Jóvenes campesinos sin tierra ante la total indefensión

Las familias campesinas e indígenas del Paraguay de hoy experimentan condiciones de vida profundamente adversas caracterizadas por una seria disminución de su seguridad alimentaria, la falta de ingresos suficientes, la expulsión de sus tierras y la creciente minifundización. Todo esto también forma parte de las vivencias de las juventudes rurales, que además por lo general ni siquiera pueden proyectar su inclusión social a través de mecanismos como el acceso a estudios superiores o la profesionalización como agricultores. En cuanto a las juventudes indígenas, el avance de la soja transgénica, la ganadería y el narcotráfico también generan flagrantes alteraciones en las trayectorias vitales de las nuevas generaciones, en especial respecto a la violencia hacia las mujeres (Caputo, 2013). De repente, las familias e hijos encuentran que no existe disponibilidad de montes, diversidad y tierra para producir y consumir alimentos. Lo que se dispone en las comunidades no es suficiente para la natural reproducción social. La intromisión de culturas destructivas y el despojo “violento” del territorio implica que el *yvy ha tekove* (tierra y vida profundamente ligada a las condiciones del ambiente y a la comunidad) termina trastocando el *teko* o el modo de ser indígena, la identidad indígena. En algunas comunidades, el proceso es tan fuerte que muchas familias se quedan sin nada, sin tierras, sin sus relaciones comunitarias y sin la naturaleza.

Probablemente, con el nuevo gobierno colorado (ANR) de Horacio Cartes, iniciado en agosto de 2013, el escenario que se abre respecto al derecho a la tierra del campesinado e indígenas, para las nuevas generaciones, es de continuidad de la protección de los grandes propietarios, de inacción frente a los títulos ilegítimos de las

tierras malhabidas y de la misma legislación que hasta ahora no ha permitido avanzar hacia un sistema equitativo de distribución y tenencia de la tierra. El nuevo titular del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Jorge Gattini, manifestó su voluntad de seguir desarrollando eficientemente los agronegocios, con una administración ajustada a las leyes y en alianza con el sector privado.

Como prospectiva del nuevo gobierno –y los planes tras la llamada *Alianza Público-Privada*– se puede prever quizá una nueva etapa más disgregadora de concesiones de bienes públicos y más desposesión, acompañada de un programa de gobierno vaciado de apoyo a las comunidades campesinas e indígenas, deslegitimando sus demandas, con un acrecentamiento del control y el uso del espacio rural para la agroexportación. A su vez, se puede pronosticar que no habrá alteración de las líneas centrales del patrón de acumulación y los compromisos externos, lo cual supone un enorme obstáculo para el ejercicio del derecho a la tierra de la población joven del campo.

Por otra parte, para lograr eficacia en el plano gubernamental, en los próximos años del nuevo gobierno colorado quizá se intente racionalizar las estructuras de poder existentes y la despolitización del campesinado mediante políticas clientelares y asistencialistas o con la represión directa. En un escenario de estas características, es probable que no se haga esperar el impulso de una lógica de acción y protesta colectiva campesina e indígena ante la eventual pretensión de reducir y limitar las demandas por la tierra y frente a la recreación de la exclusión y la degradación de las condiciones sociales en el campo.

## 4 | Relevamiento empírico: el derecho a la tierra desde las juventudes rurales

### Datos demográficos

Uno de los sectores más marginados de la participación del poder político en la actual fase de crecimiento económico del Paraguay, es sin lugar a dudas el de las juventudes rurales. Esta exclusión se evidencia en la ausencia en políticas de juventud y políticas de desarrollo rural dirigidas a las nuevas generaciones. También se visualiza al constatar la hegemonía de las lecturas adultocéntricas de la cuestión rural, incluso en ciertos planteos progresistas para una reforma agraria integral.

Otro de los principales problemas que afectan a las juventudes campesinas e indígenas es la casi inexistente generación de conocimientos sistemáticos sobre sus realidades y derechos humanos. Este tipo de insumos son muy necesarios para el impulso de políticas públicas cuyo fin sea responder a las demandas juveniles en el ámbito rural. Sin embargo, la producción académica sobre las juventudes rurales, y en particular sobre su relación con la tierra, es muy escasa. Esto se comprueba al revisar la literatura existente y los documentos de planificación. En el Paraguay prácticamente no hay saberes acumulados ni sistematización de experiencias en el área de las juventudes campesinas e indígenas.

Frente a esta realidad, contrastan los datos demográficos<sup>19</sup>. Las estimaciones para el 2005 calculan que existen más de 32 millones de jóvenes entre 15 y 24 años residiendo en espacios rurales latinoamericanos y caribeños (CEPAL, 1999). En el caso de Paraguay, el país cuenta con la población más joven de 0 a 39 años de toda la región, que representa el 75% de su estructura demográfica. En cuanto a la población de 15 a 29 años, suma 1.721.050 personas, lo cual constituye el 27,7% del total de habitantes calculado en más de seis millones. Dentro de la franja juvenil, a su vez, tienen una considerable proporción las personas que viven en zonas rurales, que representan el 38,4% de este conjunto<sup>20</sup>.

Como sabemos, una característica singular del Paraguay es que predomina una estructura demográfica joven. La pirámide demográfica paraguaya ha sido históricamente ancha en los grupos infanto-juveniles, más aún para los pueblos indígenas, con una cúspide delgada de edades adultas. Según las estimaciones, esta forma continuará predominando por varias décadas más.

### **Variantes de acceso a la tierra para las juventudes rurales**

La relevancia de la tierra para las juventudes trasciende lo económico. Puede implicar acrecentar el capital simbólico (reconocimiento subjetivo) o ser el definitivo

---

19 La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), los organismos censales latinoamericanos y el Viceministerio de la Juventud de Paraguay definen como joven a la población que tiene entre 15 y 29 años de edad, la cual se subdivide en tres franjas de edad: 15-19, 20-24 y 25-29 años.

20 Debe resaltarse que la importancia de las juventudes rurales se ha potenciado con la presente ventaja del “*bono demográfico*”, es decir, la actual coyuntura histórica demográfica de engrosamiento de las generaciones jóvenes en la región y especialmente en Paraguay. Existe una alta proporción de personas jóvenes en edad de trabajar. Este *bono* es considerado como una oportunidad altamente favorable para emprender transformaciones productivas, económicas y tecnológicas que apunten desplegar el desarrollo socioeconómico de los países (CEPAL, OIJ y UNFPA, 2012).

camino para escapar de la exclusión, debiendo ser un componente dentro de una estrategia multifacética, flexible y amplia de desarrollo rural para programas y proyectos de juventudes de la agricultura familiar, campesina e indígena.

El aumento de la cantidad y calidad de tierras productivas para la generación emergente, sea entregada directamente a los jóvenes o mediante la producción familiar en cooperación con sus padres, es una faceta entre varias de una estrategia amplia de superación de la pobreza rural. Sin embargo, puede ser una faceta clave para lograr el objetivo de resolver en forma permanente el problema de la pobreza más allá del ciclo de un proyecto (Durston y Espíndola, 2010: 11).

En tanto desde la perspectiva público-estatal, la propiedad de la tierra o su usufructo actual con clara garantía de propiedad futura, es un requisito tanto para la base material de ingresos como para el *reconocimiento social*. Ambos posibilitan que una nueva generación siga contribuyendo, durante décadas, a la sostenibilidad de los resultados inmediatos de los proyectos públicos de desarrollo.

Los análisis estadísticos de correlación asocian que la edad de las personas que residen en áreas rurales guarda una relación con la posesión y tamaño de la tierra. En Paraguay lo que resulta evidente en la economía campesina e indígena es que al entrar en la edad joven mayor es la disponibilidad para trabajar activamente en tareas agrícolas y tareas domésticas –las mujeres– bajo la dependencia de la autoridad parental.

Como esfuerzos para revertir la desvalorización de las juventudes rurales en las esferas productivas y sociales, se identifica en la región un puñado de programas específicos para jóvenes con un abanico considerable de formas de acceso a la tierra: i) compras efectuadas por el Estado pero mediante negociaciones realizadas por sindicatos; ii) compras por una organización mixta empresarial/estatal; iii) compra o arriendo de derechos de uso sobre propiedad común; iv) arriendo de tierra particular; y v) compra por una organización campesina para uso de sus hijos (*Ibidem*: 13).

Tras la caída de la dictadura de Stroessner, en un contexto de apertura política y mediante la lucha de organizaciones campesinas, importantes contingentes de familias lograron recuperar tierras y conformar asentamientos. Hoy, en un contexto de criminalización de las luchas sociales y de lejanía de una reforma agraria con inclusión juvenil, se han clausurado las posibilidades de la *sucesión rural*<sup>21</sup>, de acceder a la tierra mediante la ocupación o ser sujeto de una reforma agraria. Todo ello genera un

---

21 Ampliando la conceptualización de *sucesión rural* más allá del hecho del traspaso de la tierra, se la entiende como el “proceso que apunta a reafirmar y revitalizar el modo de producción de la pequeña agricultura familiar para producir y vivir en la propia tierra, que a su vez lleva a hacer efectivos los derechos a la cultura, conocimientos, idioma, valores, historia, paisaje, biodiversidad, medicina natural, técnicas de producción, vinculados a la identidad cultural y étnica de hijos e hijas, que son considerados el soporte inmaterial y material que están en la base del arraigo rural” (Caputo, 2013: 19).

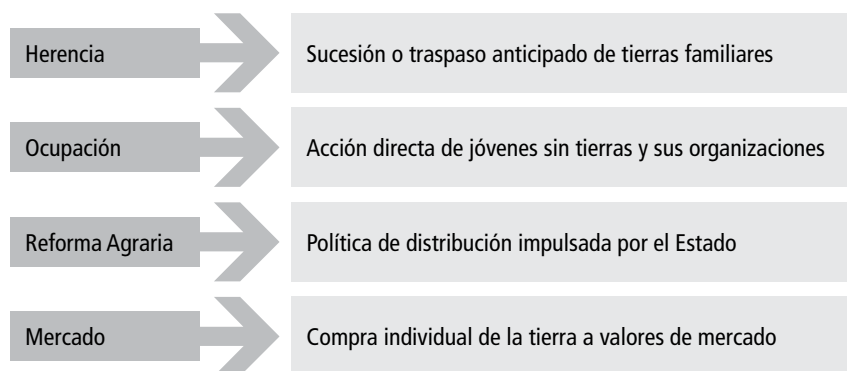


sentimiento pesimista en la gente joven frente a las dificultades que enfrentan para identificar un espacio vital, condición básica para arraigarse en el campo.

Para el caso de Paraguay, resulta interesante repasar algunos de los mecanismos de acceso a la tierra, aunque gran parte de ellos se encuentren agotados. A continuación, se verá de un modo muy resumido las posibles vías de acceso a la tierra para de las juventudes rurales, aunque esta sistematización no describe del todo la complejidad de situaciones.

---

**Cuadro 1. Formas tentativas de acceso a la tierra para las juventudes rurales**



Fuente: Elaboración propia.

---

### ***El agotamiento de la posibilidad de la herencia***

Las principales vías de acceso por parte de la juventud a la tierra en el Paraguay han sido la herencia familiar y la ocupación directa.

Cuando un campesino o una campesina joven forma una nueva familia, es frecuente que el padre, si posee algunas hectáreas, le ceda un lote para su casa o para emprender actividades productivas. Esta concesión se hace por lo general “sin titulación”, vale decir, es una transferencia de hecho, sin papeles.

La herencia consiste en la sucesión o traspaso de la tierra a las hijas y los hijos jóvenes. El principal mecanismo de acceso a la tierra –todavía hoy– es por vía de la *transferencia de la tierra por parte del padre*, aunque esta alternativa presenta sensibles inconvenientes y viene perdiendo fuerza entre las juventudes agrarias de Paraguay.

En primer lugar, este debilitamiento se puede atribuir al agudo proceso de frag-

mentación de la tierra de la familia campesina o indígena. Las tierras familiares disponibles resultan insuficientes para que toda la prole o incluso una parte de los hijos e hijas puedan viabilizar emprendimientos productivos con ingresos para asegurar una vida digna. Dado el acrecentamiento de la minifundización, esta alternativa ya casi se ha cerrado. Si, por ejemplo, una unidad doméstica paterna posee 10 hectáreas con un tiempo de uso y desgaste considerable, será poco factible que cuatro hijos e hijas en edad de conformar su propia familia puedan aprovechar este espacio. Ello significaría 2,5 hectáreas para cada joven, con una presumible pérdida de calidad y recursos naturales.

Al mismo tiempo, es relevante registrar las desigualdades existentes en el interior de la familia. Dado los modelos de género dominantes, existe una fuerte tendencia a transferir el predio paterno al joven “varón y mayor”, que en realidad es bastante adulto de edad frente a la mayoría de los más jóvenes hermanos. En otros casos, en la práctica es ceder tierra sólo al hijo varón que se queda a trabajar codo a codo con el padre<sup>22</sup>.

El relevo generacional es un segundo problema importante.

El relevo generacional en la agricultura parece hacerse de manera especialmente tardía y definitivamente no en la edad óptima, especialmente en un mundo rápidamente cambiante, en el cual la capacidad de asimilar y adaptarse a estos cambios se vuelve por lo menos tan importante como la experiencia acumulada (Dirven, 2002: 7).

Suele suceder que el traspaso de las tierras –y las decisiones– se produce recién cuando todos los hijos e hijas son mayores, son *sin tierras* y ya están desvinculados de la unidad productiva, dedicados por ejemplo, a trabajos no agrícolas. Así, la cesión se comienza a negociar cuando uno o dos hijos tratan de comprar el valor de las partes de los hermanos, todo lo cual trae complicaciones, acentúa el desarraigo, o es una buena oportunidad de la re-compra por parte de algún latifundista vecino.

En caso de que los padres campesinos cuenten con algunas hectáreas, como el promedio del tamaño familiar sigue siendo considerable y no hay viso de tener un lote seguro dentro de la unidad productiva, las frustraciones se hacen presentes. Al no contar con capital productivo propio (tierra) ni apoyo por parte del Estado, parte de las juventudes campesinas e indígenas pasa a cubrir la escueta demanda de empleos rurales en grandes establecimientos mientras que otra parte intenta insertarse en empleos rurales precarios.

---

22 Como señala Dirven, “La masculinización del campo –contrapartida del mayor éxodo femenino– tiene mucho que ver con el fuerte sesgo hacia los hombres mayores en la distribución de las tareas, del poder y del reconocimiento social dentro de las instituciones rurales (pareja, familia, grupos sociales, organizaciones productivas, gremios)” (2003: 5).

Otra cuestión importante sería la poca predisposición en los padres para transferir la gestión productiva y la propiedad de la tierra. Si bien existe un alto involucramiento de los hijos e hijas como mano de obra, aunque con escasos ingresos y baja autonomía, el otorgamiento de la tierra familiar “en vida de los padres” y durante la “edad joven” de los hijos e hijas es poco habitual, constituyendo así una de las principales barreras para la inserción social y productiva de la juventud. Según parece, existiría la costumbre de comenzar a hablar del traspaso de la herencia recién después de fallecer el progenitor y en muy pocos casos cuando los padres viven todavía. Sea como sea, en uno y otro caso, lo cierto es que los hijos e hijas acceden a la herencia a una edad avanzada, cuando tienen más de 40, 50 y hasta 60 años.

### ***La criminalización de las ocupaciones***

La ocupación es la segunda variante de acceso generacional a la tierra. Esta vía fue hasta hace pocos años la más efectiva, si bien requería una enorme fuerza político-organizativa. Se producía por “presión” de abajo hacia el Estado, es decir, como resultado de los reclamos de tierras que demandan las organizaciones campesinas<sup>23</sup>.

Desde 1982, y sobre todo en los primeros años de los noventa, la indignación del campesinado sin tierras frente a las desigualdades motivó “ocupaciones masivas”. Estas acciones tuvieron siempre una preponderante participación juvenil. Los solteros y solteras que acompañaban a los padres, sumados a las parejas jóvenes ya unidas, fueron quizá el segmento cuantitativo más determinante de las acciones directas de reclamo campesino por el derecho a la tierra, al trabajo y a la producción.

Cuando estas acciones directas son analizadas bajo el prisma de la condición juvenil, se puede observar dos cuestiones relevantes. En primer lugar, la demanda del derecho a la tierra se plantea como una lucha social amplia como parte de una agenda de transformación social (no de una agenda juvenil), que incluye a jóvenes y adultos en las reivindicaciones de los movimientos campesinos. En segundo lugar, se registra un patrón de elevada participación juvenil en luchas generales del campesinado por intermedio de la acción directa<sup>24</sup>: ocupaciones, cortes de rutas, manifestaciones y protestas.

---

23 En forma ampliamente extendida durante fines de los ochenta y noventa organizaciones nacionales, regionales y comités vecinales de campesinos emprendieron ocupaciones. Algunas de estas luchas lograron conquistar la tierra mediante el reconocimiento de hecho o la legalización de los asentamientos por parte del Instituto de Bienestar Rural (IBR) o el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

24 En el Paraguay, varias organizaciones campesinas, como la Organización de la Lucha por la Tierra (OLT), se esfuerzan para que las madres jóvenes “solteras” accedan a un lote de tierra por medio de la ocupación. Es decir, que en sus planes de lucha por conquistar la tierra, las mujeres jefas de hogar con hijos, que por lo general

En algunos casos, el Estado ha terminado cediendo a las ocupaciones campesinas y se asigna la propiedad a los ocupantes, aunque sin planificación y ningún tipo de apoyo técnico o crediticio. En parte, esta ausencia de políticas más integrales explica por qué muchas familias y jóvenes finalmente terminan abandonando los lotes ganados por medio de la lucha.

Sin embargo, estas *rupturas* han sido proporcionalmente de escaso peso frente a las *continuidades* del orden de desigualdad. Gran parte de los campesinos sin tierras no han logrado acceder a una propiedad rural. Es más, al expandirse la propiedad extranjera y los agronegocios, muchas familias campesinas minifundistas propietarias se han visto compelidas a abandonar sus fincas.

Por otro lado, se ha recrudecido la represión a las ocupaciones campesinas, recurriendo a la violencia y a los nexos entre agentes fiscales y grandes propietarios para imputar a jóvenes y adultos dirigentes o militantes. Un caso paradigmático de esta respuesta de los poderes fácticos a las luchas campesinas es el de Curuguaty. Después de los trágicos sucesos ocurridos en junio de 2012, las personas jóvenes fueron las más criminalizadas y acusadas de asociación ilícita y cómplices de los asesinatos.

### ***Nula reforma agraria para la juventud, las mujeres, el campesinado y los pueblos indígenas***

Teniendo en cuenta la historia de privatizaciones y malversaciones de tierras públicas y pertenecientes a los pueblos originarios, no resulta extraño que los últimos gobiernos no avanzaran en la ejecución de una reforma agraria<sup>25</sup>. Los sectores sociales que se han beneficiado con estas políticas todavía detentan un gran poder y ejercen una gran presión para evitar cualquier modificación de la estructura agraria.

Al mismo tiempo, los procesos de desposesión de la tierra han continuado afectando a una generación y a otra. El creciente interés por las tierras cultivables, por los bosques naturales y por áreas de extracción de minerales ha precipitado la descampesinización de la sociedad paraguaya.

Es menester remarcar la inexistencia en el Paraguay de una reforma agraria o proyectos generacionales de colonización de tierras. Tampoco se han implementado pro-

---

son muy jóvenes, tienen un lugar destacado como sujetos del derecho al territorio. Asimismo, en su mayoría, las organizaciones cuentan con secretarías de juventud y sus bases están integradas en buena parte por jóvenes.

25 El Informe de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), 2008) constata que entre 1954 y 2005, el Estado paraguayo cedió 12 millones de hectáreas, de las cuales más del 60% fueron adjudicadas de manera irregular.

gramas de compra de tierras, ya sea en nuevos asentamientos o a poca distancia de las chacras familiares.

Vale la pena comentar que al estudiar el grado de apoyo a las ocupaciones por parte de jóvenes, se registró una contundente polarización nacional en una encuesta nacional a dos mil personas. El 51.6% del total de la muestra expresó su desacuerdo, en tanto que el 46% se manifestó a favor. También se encontró que, a mayor renta, más intenso es el desacuerdo respecto a la estrategia de las ocupaciones, indicando una mayor receptividad al discurso que enfatiza que se trata de violaciones a la propiedad privada (Caputo, Palau y Segovia, 2009).

### ***El acceso no permitido a la tierra vía mercado***

En Paraguay, el acceso a la tierra mediante mecanismos de mercado es lisa y llanamente imposible para las juventudes rurales más pobres. Desde hace años que no existe probabilidad alguna para las juventudes campesinas e indígenas (personal, grupal e inclusive familiarmente) de acumular el monto para negociar y adquirir tierra a precio de mercado. Además de todo lo dicho, el principal obstáculo es el aumento escandaloso del precio de la tierra, y la falta de la intervención pública sobre el mercado inmobiliario.

Una familia del sector campesino o indígena, en este contexto, difícilmente tenga el capital requerido por el mercado para comprar tierras. Tampoco puede pensar en tomar una financiación hipotecaria mediante la garantía de la chacra. Menos aún resulta posible que sus hijos e hijas puedan tomar una financiación hipotecaria o acceder a un crédito para la adquisición de un lote propio, pues lógicamente no tienen propiedad o ingresos que acreditar.

A esta situación se debe agregar la nula intermediación del Estado. A diferencia de otros países, como Brasil<sup>26</sup> o México, no hay programas públicos de créditos o subsidios para la compra de tierras dirigidos a personas jóvenes ni tampoco programas orientados a apoyar proyectos productivos.

En definitiva, las juventudes campesinas e indígenas del Paraguay del siglo XXI, experimentan serios límites de acceso a los derechos, postergaciones respecto a polí-

---

26 Desde el Ministerio Do Desenvolvimento Agrario (MDA), el gobierno de Brasil viene implementando varias líneas para las juventudes, sobre todo en el nordeste, incluyendo el Programa Nacional de Crédito Fundiario “PRONAF Joven”, “Nuestra Primera Tierra”, y más recientemente el “Programa Inclusión Productiva, Formación Ciudadana y Capacitación para Generación de Renta de la Juventud Rural”.

ticas públicas y servicios para la población rural, retrasando sensiblemente su independencia económica a través de la posesión de la tierra.

### **Demandas de las juventudes rurales**

De acuerdo con los hallazgos de una serie de estudios realizados hace unos años sobre la situación de población joven en Paraguay, la demanda que despierta mayor preocupación por parte de las juventudes rurales es el acceso a la tierra, lo cual implica conciencia sobre su “derecho a la tierra” (Caputo, Palau y Segovia, 2009; Kretschmer, 2008). En este sentido, la gente joven retoma la principal reivindicación de las familias campesinas organizadas: *el acceso a la tierra mediante el impulso de una profunda reforma agraria integral*, vale decir, condiciones para una vida digna en el campo. Este es el requisito de base para poder realizar sus trayectorias de vida ejerciendo todos los demás derechos humanos.

La insatisfacción de esta demanda se encuentra ligada a un sistema de dominación basado en modelo productivo fundamentado en los agronegocios y en la persistencia de un paradigma cultural adultocéntrico, anticampesino, anti-indígena y neocolonial. La combinación de estos factores trunca la concreción de los proyectos de vida de miles de jóvenes rurales e indígenas al impedir el disfrute de una juventud plena por la vía del acceso a la tierra y el trabajo.

En este sentido, las juventudes campesinas a través de espacios reconocidos en sus organizaciones campesinas han planteado que el problema del trabajo está directamente vinculado a la falta de acceso a la tierra propia. La categórica situación de imposibilidad de acceder a la tierra por parte de las juventudes fue analizada por Kretschmer (2008) al entrevistar a la juventud campesina altoparanaense. Según personas que integran la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA), la postura del Estado ha sido siempre defender la gran propiedad privada, sin que importe su origen ni los impactos sociambientales provocados por el capitalismo agrario, produciéndose una regresión del mercado de trabajo rural.

Para las personas jóvenes que viven en el campo, el acceso a la tierra es un modo de lograr la independencia de los padres. Pero no sólo representa la emancipación familiar, sino sirve también para alcanzar cierto capital social y reconocimiento colectivo que de algún modo dignifican sus vidas. Todas estas cuestiones articuladas se interrelacionan a la vez con el derecho a decidir en otras esferas y con la emancipación económica al considerar la relevancia que tiene contar con ingresos propios. En efecto, desde el punto de vista de esta nueva generación de jóvenes rurales es muy importante contar con “ingresos” que se generen por trabajar la tierra. Los jóvenes campesinos

entrevistados por Kretschmer subrayaban que contar con tierra es fundamental para el disfrute de la otra serie de derechos, desde la inserción productiva hasta todo lo necesario para alcanzar la plena autonomía, haciendo notar que todos los derechos, desde la salud y la alimentación hasta la educación y la recreación, son una extensión de la posesión de la tierra.

Al mismo tiempo, los militantes de movimientos juveniles campesinos conciben que, sin territorio, es impensable una vida decorosa en el campo. Al demandar trabajo digno, exigen la tenencia de la tierra, ya sea en forma individual o en forma comunitaria, con acceso a los mercados, un ambiente sano (sin fumigaciones y agrotóxicos) y con instrumentos –materiales e inmateriales– adecuados.

Por todo lo dicho, desde la perspectiva de las juventudes rurales, el problema de la tierra implica, como solución de fondo, desconcentrar y democratizar la posesión de la tierra. En este sentido, se insta a impulsar la democratización de las tierras mediante reformas agrarias concebidas como un conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas, cuyo fin es modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra.

En segundo orden, surge como otra demanda la *educación pública, pertinente y de calidad*. Las juventudes rurales tienen enormes expectativas en el papel de la educación. Empero también expresan preocupaciones porque se “se cierran escuelas” a la vez que ponen en cuestión la falta de calidad educativa y los contenidos descontextualizados y acrílicos que se transmiten.

A esto se pueden sumar otros nudos críticos no menos relevantes. Al analizar las mallas curriculares y las estructuras objetivas, resulta evidente que la forma de desarrollar los contenidos (tipos de conocimientos legítimos) desde el poder de la “cultura urbana de clase media”, ha separado la misma vida de la mayoría de las infancias y adolescencias rurales. Esta desposesión de sus estilos de vida se lleva a cabo a través de la deslegitimación de algunos valores de la ruralidad o la universalización de formas de pensar urbanas. Sus conocimientos se presentan como lejanos y faltos de toda consideración, desentendiendo la posibilidad de que los estudiantes puedan reflexionar sobre la realidad con sus propias categorías. Así, al institucionalizar prácticas de violencia simbólica, la escuela rural también reproduce las desigualdades y menoscaba las riquezas socioculturales de las culturas indígenas y campesinas.

Si bien se hicieron varios intentos de mejoras del sistema educativo, no tuvieron el efecto deseado, pues se centraron en las dimensiones técnico-curriculares, sin considerar aspectos determinantes como lo socio-económico, lo político y los aspectos identitarios de los sujetos de aprendizaje.

Una tercera preocupación que manifiestan las juventudes rurales se vincula con la protección del medio ambiente. Desde su punto de vista, la tierra y el ambiente son dos elementos interrelacionados. Las juventudes campesinas e indígenas se sienten interpeladas por la ecología. En este sentido, reconocen que la agricultura mecanizada y la presión por controlar los territorios, junto con el uso masivo y negligente de agro-tóxicos, socavan la soberanía alimentaria de sus familias, afectan la salud comunitaria y provocan daños irreparables de las napas de agua potable y los arroyos. Es por eso que demandan concretamente al Estado y a las grandes empresas agropecuarias que se los respeten como agricultores, exigiendo un medio natural libre de riesgos ecológicos y contaminación.

Otro de los fuertes planteos que manifiestan las juventudes rurales gira en torno a la *vida segura*. Esta demanda se entiende aquí como denuncia contra la continua criminalización por el hecho ser joven, la persecución a la militancia de la lucha campesina y la violencia física o simbólica que ejercen los poderes públicos, así como la defensa de una vida libre de discriminaciones por motivos de clase, étnicos o de género.

Finalmente, las juventudes rurales también presentan demandas específicas de su edad, tales como el derecho a disfrutar de su juventud mediante espacios y actividades de esparcimiento, acceso a la cultura, reconocimiento a sus capacidades y participación.

### **Juventudes indígenas: viejas deudas y nuevas demandas**

Las demandas de las juventudes campesinas y las juventudes indígenas guardan un notable parecido. La revisión de las demandas de las juventudes indígenas se puede esbozar a partir de una serie de trabajos publicados recientemente<sup>27</sup>. En la misma línea que las juventudes campesinas, la principal demanda indígena-juvenil recae en la tierra, que en este caso tiene incluso un sentido más integral. El término guaraní *tekoha* sirve para ilustrar el significado que se asigna a la tierra desde la perspectiva indígena, representándola como un espacio comunitario, proveedor de alimentos, donde se despliega la espiritualidad, se asientan los vínculos sociales y se recrea la cultura.

En Paraguay, a pesar de las diferentes fases de desposesión y los embates contra el derecho a la tierra, los pueblos originarios históricamente han sido sujetos activos,

---

<sup>27</sup> Los datos referidos a las demandas son referentes del documento *Problemática de la violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas: Demandas al Estado Paraguayo* (BASE IS y Sobrevivencia, 2013), que presenta en un primer apartado las demandas identificadas por las mujeres y jóvenes indígenas al Estado paraguayo, y en segundo término algunas acciones y estrategias de incidencia, que autoridades locales, departamentales y nacionales deberían tener en cuenta para respetar, proteger y garantizar los derechos de los pueblos originarios en general y específicamente de mujeres y jóvenes indígenas.



que no han perdido su identidad, que han resistido y demandado sus derechos. Pero debido a factores políticos y económicos y a un aparato estatal con profundas debilidades para garantizar y proteger los derechos humanos, estas resistencias no han sido suficientes para evitar la actual situación de vulnerabilidad de las generaciones más jóvenes.

En este contexto, las juventudes indígenas reclaman la titulación de las tierras y territorios que han ocupado sus antepasados, lo cual implica restituir el espacio vital del *tekoha*. Sumado a esto, los jóvenes de los pueblos indígenas también advierten la necesidad de políticas públicas que garanticen sus derechos económicos, sociales y culturales al igual que exigen oportunidades educativas y laborales para no tener que salir de sus comunidades.

### **El potencial de las juventudes**

Las demandas de jóvenes campesinos e indígenas, de este modo, revelan demandas que sostienen las sociedades campesina e indígena y sus organizaciones en general, sobre todo la demanda intrínsecamente política de la reforma agraria integral, que tiene sus antecedentes en el virulento despojo de sus derechos colectivos. Algunos planteos específicos por la educación, sobre todo, sus referencias al medio ambiente sano, la vida segura, la recreación y participación son también demandas pertenecientes a esta generación de jóvenes rurales e indígenas.

Wendel Abramo señala que con el análisis simultáneo de este tipo de reivindicaciones “se puede afirmar que las cuestiones levantadas por los jóvenes pueden, sí, enriquecer la pauta de derechos, pues han surgido como nuevas alteridades políticas, acusando nuevas problematizaciones sobre temas, agregando contenidos, revirtiendo otros, reinterpretando el sentido de la inclusión social y lanzando nuevas formulaciones sobre las exigencias de equidad” (2008: 14). Por tanto, esas banderas implican una oportunidad de inconmensurable valor y revelan interesantes potencialidades para una agenda de las organizaciones juveniles y sus aliados en vista a un proyecto político que apunte a dotar de tierras a las personas jóvenes del campo conforme a la especificidad de sus demandas.

## 5 | Sesgos excluyentes en las ideas acerca de las juventudes rurales

A continuación se buscará aplicar a este estudio sobre el derecho a la tierra y la juventud otro de los conceptos mencionados de Bourdieu. En este sentido, se tendrá muy presente la tensión y discordancia que se advierte entre las formaciones discursivas difundidas y el *habitus*, entre los planes de vida de la gente joven y el incumplimiento de las responsabilidades del Estado, entre las capacidades reales de las juventudes del campo y la violencia simbólica a la que están expuestas.

### Supuestos predominantes sobre las juventudes rurales

A pesar de la denegación de los derechos a la tierra, a la educación, al medio ambiente sano y al trato no discriminatorio hacia las juventudes rurales, no hay dudas de que la condición juvenil existe en el campo. Las culturas, sean campesinas, agrarias o indígenas, poseen sus normas, imágenes e instituciones que enmarcan al ser joven, diferenciándolo de otros grupos sociales de la comunidad. Sobre todo, las juventudes del campo construyen *sus modos de ser joven* espacial y territorialmente, según las cosmovisiones políticas, la realidad económica y productiva y el nivel de disfrute de sus derechos.

### *Adultocentrismos metropolitanos neocoloniales*

Respecto a las representaciones construidas en torno a la “juventud rural”, existe una generalización discursiva elaborada desde la centralidad del mundo adulto –técnico, docente, académico– en la que predominan lecturas que oscilan entre la caracterización del joven como un ser desaparegado y desinteresado del mundo campesino, carente de actitudes, incompleto (frente al productor competente) y perteneciente a un segmento social en extinción o destinado a migrar. En este último sentido, son muchas las representaciones que generan “sentidos” y prácticas cotidianas que convalidan la conveniencia de la migración o el planteamiento de una necesaria integración a la agricultura capitalista.

Asumiendo, por un momento, la tesis de la estampida juvenil-rural, es dable preguntar ¿cuáles son las condiciones que provocan diversos efectos en el plano personal a consecuencia del desarraigo de la comunidad y el alejamiento de la familia, es decir, cuando las juventudes migrantes rurales se topan con contextos urbanos extremada-

mente hostiles y desconocidos?<sup>28</sup>. Al analizar la tendencia de envejecimiento de los territorios rurales, Dirven indica: “Lo que no sabemos es cuántos de los jóvenes que migraron o que actualmente trabajan en ocupaciones rurales no agrícolas, preferirían trabajar en la agricultura por cuenta propia, pero no pueden realizar esta opción por las altas barreras allí existentes” (2003: 4). En otro plano de violación de derechos, el monolingüismo se mantiene con fuerza en las áreas rurales<sup>29</sup>.

Ahora bien, ante la falta de un Estado que garantice los derechos humanos básicos, cualquier joven que no puede acceder a los estudios, a la salud, al trabajo, a una alimentación adecuada, sufrirá en su vida las marcas, tanto físicas como simbólicas, de estas carencias. Estas marcas tienen que ver tanto con los efectos propios de las fuertes restricciones en el acceso a bienes y servicios básicos, como al hecho de su exclusión simbólica de la sociedad. Migren o queden en la agricultura familiar o el *tekoha*, las personas jóvenes que viven en el campo se sienten profundamente distintas de sus pares urbanos y, en especial, de los jóvenes de clases medias y altas (PNUD, 2010: 136).

A manera de propuesta, se suele señalar que a las personas jóvenes de los ámbitos rurales les conviene buscar nuevos horizontes de empleo en las ciudades o como empleados agrícolas. Desde finales de los ochenta, algunos intelectuales y organismos intergubernamentales plantean la conveniencia de diseñar políticas de juventud para preparar la migración y para recibir a jóvenes del campo en las ciudades. Organizaciones como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Banco Interamericano de Desarrollo interpretan como acertada la migración de jóvenes rurales pues, además de resaltar el derecho a la “libertad” de migrar, es concebida como una de las “salidas” para escapar de la situación de pobreza (Shejman y Berdehué, 2003, citado por Palau y otros, 2007).

Incluso en el marco las políticas sociales de combate a la pobreza se promueve la migración como una respuesta, recomendando darle a los sujetos jóvenes del campo las herramientas educativas necesarias para que puedan decidir la opción de migrar.

---

28 Tanto investigaciones regionales (Hopenhayn, 2004) como estudios nacionales dan cuenta de que las juventudes provenientes del mundo rural se ven más intensamente violentadas en sus derechos y sufren discriminación cuando llegan a las ciudades; terminan accediendo a los peores empleos, de baja productividad y magros ingresos, sin seguro social y con altos niveles de explotación laboral.

29 Una de las consecuencias de la migración es la pérdida entre generaciones del guaraní u otros idiomas originarios, con lo cual se resienten las identidades culturales. Es más “con frecuencia, los jóvenes indígenas se sienten desencajados respecto de su propia identidad y paralelamente excluidos de la cultura capitalista urbana” (Del Popolo, López y Acuña, 2009: 23).

### ***Violencia simbólica, enfoques y las pretensiones de empujar a las juventudes de sus lugares***

Los discursos enunciados desde los círculos metropolitanos, de planificación y académicos tienen una fuerte capacidad para legitimar la supuesta inevitabilidad de la migración de los jóvenes rurales, así como para silenciar las voces disidentes de los movimientos sociales del campo.

Curiosamente desde ciertas posiciones progresistas también se sostiene que, dada la expansión vertiginosa de la demanda de la tierra por parte del gran empresariado, la histórica demanda de una reforma agraria se disipa en el paisaje de los movimientos migratorios y, por consiguiente, el foco de atención debería colocarse en la situación de las juventudes urbanas.

Siguiendo el planteamiento de Bourdieu, las preguntas que surgen son: ¿qué hay detrás de estos discursos y de una lectura de la juventud rural en clave migratoria? ¿Qué podemos decir frente al *a priori* que sostiene que “la juventud rural no quiere trabajar la tierra” y ante las consecuencias deducidas de este pseudo-principio?

Resulta sugerente que varios organismos internacionales y cada vez más técnicos, docentes y gestores de políticas compartan la idea que la migración juvenil es un “signo de desarrollo”, una estrategia para el mejoramiento de vida, un proceso indefectible hacia el progreso de toda nación desarrollada, justificando con diferentes argumentos –incluso desde ideologías dispares– sus beneficios.

Supongamos que se acepta la idea de que la “juventud rural es propensa a la migración” y observamos cierto número relevante de jóvenes que efectivamente cambian de residencia, abrazan la cultura supuestamente “legítima” y hasta dicen sentirse más libres y con la sensación de tener nuevas oportunidades. En este caso, según Bourdieu, lo que sucedería en realidad con el anhelo de migrar como una alternativa a la vida vinculada a las actividades agrícolas, con la propuesta de generar ingresos en la ciudad, destacando la necesidad de consumo y modernidad, es que se redobla el “sometimiento”. Sostenemos que detrás de dichas pre-nociones se silencia todo lo que provocan estas ideas con enorme fuerza práctica y los fuertes golpes simbólicos que propinan a los sometidos. Es posible percibir que la internalización que entraña el presagio de una declinante posibilidad de lograr la independencia juvenil en el campo, paradójicamente potencian rupturas en la sucesión rural, una creciente presión por forzar el desarraigo de las juventudes rurales de la agricultura familiar, campesina e indígena. En efecto, ante los intereses en pugna por los territorios, y los sueños y expectativas juveniles por encarar proyectos de vida en el campo, se imponen la imposibilidad de acceder a la tierra o de continuar estudiando, los impedimentos para la

recreación y otros derechos. Todo esto es sentido por las juventudes rurales como una falta de reconocimiento a sus capacidades y potencialidades.

En esta cuestión vale la pena recalcar la prelación existente entre dos derechos, pues antes del *derecho a migrar* que tiene la gente joven –lo cual no se discute–, está el *derecho a permanecer en su lugar de origen*, sobre todo, cuando los desplazamientos son forzosos.

Asumiendo por un momento como imparable o como natural a la migración de jóvenes desde zonas rurales a zonas urbanas, en las próximas décadas asistiremos a una menor presión campesina e indígena por la tierra, a la presencia de cada vez menos personas ocupadas o responsables de la conducción de chacras o asentamientos, a más familias afectadas por la operación de compras de fincas campesinas, a la introducción de más cultivos que requieren fumigaciones masivas y a un acrecentamiento de la desposesión del derecho a la tierra, evidenciando toda una operación que “legítima” la conveniencia de dejar el campo.

Es importante señalar que la falta de oportunidades de acceso a la tierra, al trabajo y a los derechos básicos, se concentra fuertemente en los años de juventud y se refleja con más intensidad en las mujeres jóvenes rurales. Pero de ninguna manera es resultado de un proceso casual o natural. Varios actores de los agronegocios y de la tecnocracia objetan la innecesaria permanencia de la juventud campesina en su ámbito de origen por considerar que perjudican el desarrollo, a menos que se adapten a los nuevos sistemas productivos inteligentes. En efecto, tratando de crear “sentidos”, algunos de los principales dirigentes de los gremios empresariales de la producción del agro proponen la concordancia y el trabajo conjunto de las familias campesinas con el bloque agrario que representan mediante la fusión y la modernización del campesinado<sup>30</sup>. Sin embargo, siguiendo a Bourdieu, esta opción sería poco probable, debido a la “discordancia” entre la temporalidad campesina e indígena basada en la autosuficiencia y la multiactividad del hogar (relevancia del parentesco y la solidaridad comunitaria) y la temporalidad de agricultura capitalista orientada a la acumulación de capital.

Resulta importante pues reconocer el peso de las discordancias y las disputas materiales y simbólicas en el *campo* del mundo rural. Ciertamente, existe una disputa por

---

30 Además de las constantes afirmaciones de las autoridades de la Cámara Paraguaya Exportadora de Cereales y Oleaginosas (CPECO), por ejemplo, sobresalen expresiones de la Coordinadora Agrícola Nacional (CAP) que plantea que la fusión entre pequeños y grandes productores es el camino para lograr la sustentabilidad y el arraigo campesino. La profundización del programa de responsabilidad social de la Unión de Gremios de la Producción (UGP) es la muestra de este camino, estipulando que en todo caso la reforma agraria es sinónimo de la incorporación mediante inversiones del sector campesino a la producción agrícola, mediante impulsos e inversiones.

la institucionalización del bien tierra, pero además por el modelo de desarrollo, por el tipo de actividades productivas, por los valores de la imagen que proyecta el país<sup>31</sup>. Inmediatamente después de la destitución de Fernando Lugo por medio del juicio político en junio de 2012, no es casual la aparición del grupo autoproclamado “soberanos”, que lanzó la campaña “Paraguay es soberano” invocando discursos pseudonacionalistas de claro contenido reaccionario. Los partidos tradicionales y conservadores conjuntamente con las fracciones dominantes estuvieron solapados detrás de este promocionado grupo, conformado como respuesta a la suspensión de Paraguay de los bloques regionales, con la clara pretensión de monopolizar el ejercicio del pensamiento sobre lo que es la democracia, a la vez de defender el golpe al régimen democrático y a las nuevas decisiones de gobierno emprendidas a favor de empresas extranjeras. En razón de lo anterior, estos sectores elevaron sus voces aludiendo la falta de respeto de los países vecinos y el atropello a la soberanía del país, atacando explícitamente todo lo que pueda ser considerado de izquierda.

Retomando los decires y percepciones comentadas, se suman los efectos de dos *enfoques* muy vigentes acerca de la juventud rural. Por un lado, no es ingenuo considerar que la juventud rural es una fase con escasa moratoria, contraponiéndola con la juventud urbana, sobre todo de los sectores más acomodados que logran disfrutar de posibilidades de “preparación” para asumir responsabilidades graduales en la adultez. ¿Acaso las niñas y niños rurales no trabaja antes de los 15 años? En este sentido, varios estudios han subrayado la menguada y precaria moratoria de las personas jóvenes del campo. Entre otros fenómenos, los sectores juveniles rurales experimentan el trabajo infantil, el abandono formativo para optar por estrategias de sobrevivencia, la subocupación y la desocupación juvenil, las uniones tempranas y carencia de infraestructura de recreación.

La otra visión considera que la mayoría son jóvenes vulnerables, con altas posibilidades de migrar a las ciudades, atribuyéndole la falta de competencias y conocimientos para acoplarse a los agronegocios. Se visualiza así a la juventud campesina o sin tierras como un sector que lleva una vida “disfuncional” caracterizada por la marginalidad, las conductas violentas y peligrosas y la posibilidad latente de integrarse a grupos armados. También desde esta perspectiva, se muestra a las personas jóvenes

---

31 Por un lado, se tiene la articulación en sus colectivos de la resistencia juvenil, campesina e indígena. Entre las principales orientaciones de las familias campesinas e indígenas están la reproducción social, la seguridad alimentaria, para algunas organizaciones campesinas la “soberanía alimentaria” por vía de la diversidad productiva, el cuidado de la naturaleza y la emancipación, apuntando a la concreción de la reforma agraria integral. Por el otro, el principal interés del gran capital agrario es el lucro mediante la alta productividad extraída a la tierra, sin consideraciones sociales, culturales, ambientales o nacionales.

rurales de condiciones más modestas ligadas a la agricultura familiar, como sujetos pasivos que necesitan asistencia o ayuda. Por consiguiente, se tiende a no considerarlos como sujetos sociales con derechos.

Otro ejemplo de fuerzas de coerción en el orden subjetivo se presenta cuando los docentes desvalorizan el oficio de agricultor, la cultura campesina o indígena y enseñan contenidos puramente urbanizantes, reproduciendo creencias erradas. La escuela oficial en el Paraguay, como no podía ser de otra manera, no ha permitido desde lo curricular y la generación de pensamiento y desde sus aulas rurales (y urbanas), reconocer semejantes hechos de usurpación de las tierras, por ejemplo, la apropiación ilegítima por grandes propietarios de cientos de miles de hectáreas destinadas a la reforma agraria. Una sugerente pregunta es saber qué pasaría si la escuela paraguaya reconoce que la misma sociedad y economía (conjuntamente con todo el sistema político) están fundadas en la desposesión y la violencia material.

En base a estas imágenes, discursos y sus respectivos lentes conceptuales, siguiendo a Bourdieu, este trabajo argumenta que se despliega una fuerte *dominación simbólica*. Así, asumiendo el enfoque de juventudes rurales como construcción socio-cultural, es dable reconocer que las juventudes del campo producen cultura. Aquí es importante ubicar la idea de juventud que polemiza Bourdieu (1990) cuando afirma que “la juventud no es más que una palabra”, queriendo enfatizar que la edad está fuertemente atada a lo social, la edad está socialmente construida<sup>32</sup>.

Desde esta perspectiva, lo fundamental para los estudios de juventud rural y los programas y proyectos educativos, productivos o sociojuveniles radica en “conocer” qué está pasando en este estadio diferenciado de la adultez. ¿Cómo se sitúan las juventudes rurales en cada espacio temporal y contextual del Paraguay?, o como lo expresara Bourdieu ¿cómo la sociedad próxima, las instituciones, las imágenes culturales predominantes, las normas existentes para con la gente joven y las ideologías (políticas, gremiales, religiosas, morales, etc.) inciden en “condición” distintiva en las “juventudes rurales”?

---

32 En este sentido como se adelantara, cada sociedad, cada contexto social o rural es distinto y, por lo tanto, son distintas las “juventudes”. La gente joven de origen rural no es una entidad homogénea y monolítica. Hay múltiples juventudes rurales, situaciones, improntas culturales, orientaciones productivas, acercamientos con el medio natural que impiden hablar con propiedad del “joven rural” (como también es el caso para el “joven urbano”). Esto invita a mirar y trabajar con las juventudes y el territorio: diferentes actividades socioeconómicas, variados suelos y zonas productivas, realidades socioculturales que construyen diversos mundos.

### ***Interiorización de la dualidad de la tierra y el habitus de la juventud campesina***

Así un examen de las demandas juveniles rurales y, de modo particular, de las expresiones sobre las juventudes y mujeres rurales, el campesinado y los pueblos indígenas en general permite percatarnos que, generación tras generación, la desposesión objetiva de la tierra y de los derechos juveniles, se viene logrando porque se *legitima* dicha desposesión y por los esfuerzos que hacen los sectores que se apropiaron de grandes extensiones para que la sociedad desconozca tales procesos de brutal desposesión.

En el campo particular de la ruralidad paraguaya, no existe un *habitus* homogéneo, sino varios tipos de disposiciones adquiridas y comunes a cada tipo de actor (agro-capitalistas, campesinos e indígenas) con sus propensiones clasificatorias. Es más, como señalamos arriba, si bien pertenecen a un mismo *campo*, tienen disposiciones diametralmente disímiles, donde cada actor tiene su visión de lo legítimo y lo no legítimo dentro del *campo*.

En la ruralidad paraguaya se pueden encontrar jóvenes, varones y mujeres, que realizan toda clase de trabajos; segmentos juveniles que no cuentan con recursos mínimos para encarar una actividad productiva; muchachos y muchachas que todavía pueden vivir en la finca de sus padres o suegros; jóvenes que buscan empleos no rurales; adolescentes que tienen hijos y forman una familia propia; otros que trabajan medio día y son estudiantes después; y jóvenes que apuestan a la educación y se dedican exclusivamente a estudiar.

Un aspecto especialmente relevante es que los juicios estéticos hacia estos diversos segmentos de jóvenes, y el poder de inculcación de los actores de los agronegocios, parecen ser muy eficaces en las *luchas simbólicas* para generar *legitimidad* acerca de “la buena” y “mala agricultura”, subestimando a los pobres de la tierra y sobredimensionando la productividad, la tecnología de punta, la eficiencia, el crecimiento económico, la inversión extranjera, la estabilidad jurídica y económica y la seguridad sobre la intocable propiedad de la tierra. En este sentido, parece fuera de duda que predomina en Paraguay una indefinida reproducción y perpetuación de la dominación que, en términos de Bourdieu, implicaría que la dominación se la hace reconocer como legítima para la sociedad y parte del mismo campesinado.

Como advierte Bourdieu, la dominación simbólica influye en las percepciones, en las mentes, en las evaluaciones de la generación joven de los territorios rurales, hasta llegar a los cuerpos de las juventudes campesina e indígena. De este modo, un importante número de estos jóvenes va somatizando las relaciones de dominación. “El dominante es aquel que tiene los medios para imponerle al dominado la idea de que



lo que percibe como él pide ser percibido” (Nordmann, 2010: 25). Este proceso lleva a aceptar sin reflexión las creencias de los poderosos y, de este modo, se continúan reproduciendo los mandatos del orden social.

Tal como venimos sosteniendo, los diferentes dispositivos de violencia simbólica constituyen restricciones sumamente funcionales al histórico esquema de apropiación de tierras. Es más, al analizar algunos discursos, es posible entrever que buena parte de la población rural termina naturalizando la “situación de pobreza” y asumiendo la imposibilidad de dedicarse a la agricultura. Al introducirse con eficacia el “arbitrio cultural” en el *habitus* de los sujetos jóvenes rurales, comenzará en ellos el efecto de la descampesinización cultural, puesto que la violencia simbólica condicionará la forma de pensar, hacer, la disposición, la capacidad (el *habitus*) de cada sujeto.

Así, los niños y las niñas que van adquiriendo la condición de jóvenes, incorporan la idea de que no tener tierra es “normal” y que es “natural” que la tierra le corresponda a latifundistas vecinos o extranjeros. En fin, asumen que es legítimo no exigir el derecho a la tierra y al arraigo, con lo cual se oculta bajo percepciones y sentidos la imposición brutal del capitalismo agrario.

Recordemos lo ya afirmado al inicio del trabajo. La inacción de no reclamar tierras o la acción de luchar por el derecho a tener tierra no depende únicamente del actual contexto de cada sujeto joven campesino, sino de la historia pasada y del orden social que está incorporado en los cuerpos y en las estructuras psicológicas subjetivas. Obviamente, tanto las ideas de alejamiento de las juventudes campesinas e indígenas del campo como el desinterés por la agricultura como modo de vida, interacciones sociales, trabajo o profesión, *congenia* con una conveniencia de los actores de los agronegocios para despejar a las generaciones campesinas e indígenas de los territorios rurales, convalidándose la dominación del bloque detentador de capital económico.

### **Contraargumentos que desmienten la naturalidad de la migración juvenil rural**

Ante el promovido fenómeno de migración se quiere avalar como generalización que la juventud rural busca migrar, como una especie de reflejo innato o ley teórica. Sin embargo, si se miran exhaustivamente las realidades de las juventudes campesinas e indígenas, se constata que cientos de miles de jóvenes rurales deciden quedarse en sus comunidades (ocupados en los predios familiares sin remuneración o en la rama no agrícola), y otro tanto (en categorías correspondientes a familiares sin remuneración, ocupaciones inestables, actividades domésticas y de autoconsumo) se involucra en organizaciones para resistir los embates de la desposesión porque están

convencidos de que es posible vivir dignamente en el campo. Al auscultar las causas que están en la base de la existencia de desplazados económicos más que de migrantes voluntarios, se observa que no salen por voluntad propia, sino que dejan sus lugares de origen forzados por la *historia hecha cosa*, que se manifiesta en la denegación del derecho a la tierra.

En contrapartida, las rutas en busca de la emancipación pueden ser varias, desde aspiraciones y demandas individuales hasta el emprendimiento de estrategias para disminuir la exclusión o las resistencias y la lucha colectiva. Los diferentes cursos de acción de la gente joven del campo, las trayectorias de vida, si bien en buena parte estarían marcadas, se pueden adherir con cierto sentimiento de indignidad. Por ejemplo, en las juventudes campesinas, sin vínculos con organizaciones o experiencias de educación popular, sin memoria familiar con la época de la dictadura o de la lucha de las Ligas Agrarias Cristianas, es más probable que se vaya *interiorizando* en cada sujeto joven la dureza de las estructuras objetivas y, con ello, la supuesta imposibilidad de acceder a la tierra y trabajar como agricultor. Es cuando el *habitus* campesino-joven permite que las estructuras objetivas concuerden con las subjetivas, y se acreciente el despojo de la tierra y cultura, y prosiga el deterioro de sus condiciones de vida. Por eso mediante la *agentividad*, es decir, la deliberación, una *pedagogía racional* –diría Bourdieu–, los actos de conciencia, pueden permitir al sujeto joven generar (desde su *habitus*) estrategias y actitudes hacia la política y lo social que permitan ver aquello oculto por las imposiciones de la monocultura del agronegocio en Paraguay.

Si bien forma parte de otra amnesia del Estado paraguayo, la academia y de los propios docentes, la experiencia de las “escuelitas campesinas” surgidas en la década de 1960 ha contra-argumentado y construido en la práctica educativa concreta un modelo de educación opuesto al guión oficial de orden, disciplina y respeto a la autoridad impuesto durante la dictadura<sup>33</sup>. Se puede interpretar en clave de los planteos de Bourdieu, la experiencia de las escuelitas campesinas como un modo de “rehabilitación de la razón práctica” (Nordmann, 2010: 27), que implicó una construcción colectiva cuya pedagogía y lógica fue fundamentada, reflexionada colectivamente y deliberada críticamente por las familias vinculadas con las Ligas Agrarias Cristianas.

---

33 Objetando la educación formal oficial propuesta por el stronismo, las Ligas Agrarias Cristinas analizaron autónomamente el sistema escolar vigente en aquel momento y criticaron el proyecto de sociedad que sustentaba. En consecuencia, sacaron a sus hijos de las escuelas estatales y construyeron sus propios centros educativos inspirados en Pablo Freire y la teología de la liberación. Las escuelitas campesinas surgieron validando el pensamiento práctico, alternativa educativa que disputó contra la pretensión de hegemonía del pensamiento escolar oficial.

Siguiendo con la propuesta explicativa integrada de Elías analizada por Tenti Fanfani desde el positivismo objetivista de Durkheim, se entiende que “el individuo no tiene muchas posibilidades de elección. Nace y crece en el interior de un determinado orden con determinadas instituciones: con mayor o menor éxito está condicionado por ellas y en base a ellas. Esta determinación no depende de la voluntad del sujeto. Este puede considerar inoportunas a esas instituciones, hasta puede intentar escapar a sus efectos [...] cualquiera de estas actitudes denuncia su condicionamiento” (Elías citado por Tenti Fanfani, 2012b: 9). En nuestro caso, las personas jóvenes rurales no eligen la historia pasada de las disposiciones y los esquemas generadores que cargan y que en buena medida estructuran la adaptación a las condiciones impuestas o a la aparente (im)posibilidad actual de contar con tierras propias para trabajar.

Si el orden socioeconómico del Paraguay exhibe el mayor nivel de concentración de tierras del mundo con una fuerte población rural y juvenil y el orden político está signado por una precaria democracia, entonces el sujeto joven campesino no tendrá muchas posibilidades de elección. Podrá optar por acompañar a su padre en la chacra aunque sin percibir ingresos o podrá migrar. Incluso hasta podrá intentar escapar a los efectos que conllevan la imposibilidad de acceder a un lote para viabilizar su vocación de agricultor convirtiéndose en un *outsider*, vivir con otros en igual situación a la vera de la ruta exigiendo tierras mediante la democracia directa.

Tanto en los colectivos juveniles que forman parte de organizaciones más de corte político y social como en los segmentos que no participan, los actores pueden llegar a reconocer la injusta situación social juvenil campesina, pero difícilmente lleguen a protagonizar acciones de *rebelión contra el orden injusto*. Esto es así porque los principales medios de comunicación, los partidos tradicionales, los principales poderes del Estado, las iglesias y algunas ONGs, moldean buena parte de las expectativas de la juventud campesina con implicancias en sus decisiones y trayectorias de vida. Es decir, estos aparatos *moldean los deseos* que conducen a las personas jóvenes a buscar un empleo extra-predial, trabajar duro para vender productos a intermediarios, ingresar a una universidad privada –siempre de dudosa calidad– en la cabecera del pueblo cercano o directamente adoptar actitudes de sumisión ante las políticas de expansión de la agricultura mecanizada capitalista.

Se trata de todo un sistema de prenociones que tienden a redoblar la “desposesión” (histórica) y las múltiples desposesiones que exprimen a las generaciones jóvenes del campo, en tanto no se da cuenta de la relevancia de las relaciones de sentido y las relaciones de fuerza históricas y presentes. En efecto, recordemos que para Bourdieu no existe poder que no tenga su origen último en la usurpación o en una génesis de violencia física, en tanto lo que hace la violencia simbólica es difundir todo un discurso

legitimador, de la inviabilidad de las juventudes de la agricultura familiar, campesina e indígena.

En otro orden, hay otros contraargumentos a la supuesta natural migración juvenil rural que nos invitan a desafiar la validez de una realidad sin reforma agraria donde no hay lugar para la condición juvenil. Para esto resulta relevante comprender que la condición juvenil rural e indígena y las identidades de las nuevas generaciones en el campo, siguen asociándose fuertemente al territorio, al sentido de pertenencia y al arraigo a la tierra. Por un lado, el sentido de pertenencia alude a sentirse parte de la propia la comunidad, como espacio de vida presente y futura, lo cual a su vez se encuentra relacionado con la satisfacción de la persona y con la vida del lugar. El arraigo, por su parte, quiere decir que las familias sienten que pueden vivir en sus lotes y colonias porque están dadas las condiciones necesarias. De allí la importancia de tres pilares para sostener el arraigo, a saber: i) “el patrimonio de la finca y de la comunidad; ii) las capacidades de las familias y sus organizaciones; iii) la visión, voluntad, mística, fe en la vida rural, sus valores y sus perspectivas (IBR y UE, 1998).

También hay que decir que el deseo de permanecer o fijar arraigo a una comunidad es un proceso no lineal y con dificultades, en el que pueden identificarse las siguientes etapas:

---

#### **Cuadro 2. Proceso de arraigo a una comunidad**



Fuente: IBR y UE (1998).

---

Es por eso que cuando existe voluntad de los hijos (niños, niñas y jóvenes) de permanecer en el asentamiento o colonia haciendo frente a penurias y desaciertos, se conjugan diversos procesos: claras condiciones de arraigo, calidad del suelo, posibilidades de trabajar dignamente para satisfacer las necesidades vitales de todos los integrantes de la familia, voluntad de permanecer de sus padres, infraestructura comunitaria y servicios del Estado, desarrollo de capacidades de las organizaciones, canales para el acceso de los productos al mercado, disponibilidad de conocimientos e información, oportunidades para participar de educación informal y talleres diversos de aprendizajes, satisfacción de sus derechos a la recreación, el deporte y el arte, oportunidades para participar y alcanzar logros que los hagan sentirse realizados como niños y niñas campesinos.

El resultado de algunas acciones que favorecen el sentido de pertenencia y el arraigo termina fortaleciendo la identidad como campesinos y campesinas. Cuando conquistan derechos, “las familias se sienten más seguras, alegres y felices. Los servicios como posta de salud, escuelas, electricidad, agua, etc., les motivan a hablar de sus asentamientos [...] El poder tener sus propias comodidades, fortalece su orgullo de ser campesino” (IBR y UE, 1998: 203). La alegría, el ánimo de considerarse con orgullo de ser de sus lugares, estar convencidos que se sienten capaces de enfrentar las posibilidades de futuro, tener la seguridad de ciertos apoyos externos, saber qué producir mejor, pone de manifiesto el ánimo para permanecer en la comunidad.

Todo esto quiere decir que cuando las líneas estratégicas del Estado, las organizaciones campesinas, las agencias de cooperación y ONGs toman en cuenta los requerimientos de jóvenes y de jóvenes adultos con seguridad se fortalecerá el arraigo y la sustentabilidad ambiental, así como la sostenibilidad comunitaria y productiva de los proyectos más globales.

Al respecto cabe comentar que como parte de los resultados de los Talleres “Proyecto de vida familiar, agricultura familiar y alimentación”, que incluyó 471 encuestas a niños y niñas, se encontró lo siguiente<sup>34</sup>:

Al indagar el conocimiento acerca de los orígenes de la comunidad, es destacable en primer lugar el alto grado de conocimiento circulante entre niños y niñas acerca de los orígenes históricos de sus respectivas comunidades. La amplia mayoría conformada por el 78,13% de niñas y niños encuestados manifiesta ser plenamente consciente del proceso de poblamiento y ocupación del territorio que protagonizaron en tiempos recientes sus familias, que culminó con el surgimiento de las comunidades en que residen actualmente.

Respecto al sentido de pertenencia y arraigo, la encuesta aplicada indicó un altísimo arraigo en general, pues el 95,8% de los niños y niñas señaló que “le gusta vivir en su comunidad”. Se trata de un grado de aceptación y vínculo afectivo prácticamente unánime, que se confirma con el sondeo acerca del sentimiento de orgullo, que el 88,7% de los encuestados admite tener, y con la intención de “no abandonar el lugar de residencia” que manifestó el 91,1%.

---

34 Proyecto denominado “Fortaleciendo nuestra identidad de infancia rural”, parte del componente “Construcción de la identidad de la niñez rural”, realizado por Plan Paraguay durante el año 2011. El proyecto incluyó los talleres denominados “Proyecto de vida familiar, agricultura familiar y alimentación”, realizados con el objeto de intercambiar pareceres e indagar cuál es el sentido que los niños y niñas le atribuyen a su comunidad, a la agricultura, a la crianza de la familia y cuestiones como los alimentos, entre otros; desarrollados en escuelas de educación escolar básica emplazadas en los distritos de San Estanislao, Yataity del Norte, Guajayví, Choré (Liberación) y General Resquín, pertenecientes al Departamento de San Pedro (Caputo, 2011).

Frente a estos hechos observados, qué se puede decir de la naturalización del vínculo entre la juventud rural y la migración que incide en las construcciones teóricas tanto como en las políticas públicas. Si las infancias rurales no quieren irse de sus comunidades, insistimos en preguntar ¿por qué es tan fuerte el discurso y la percepción de la necesaria migración juvenil-rural? ¿Qué hay de sus consecuencias prácticas?

### **Rasgos de las juventudes rurales ocultados o desfigurados**

Ahora bien, es preciso reconocer en las juventudes rurales al menos algunas de sus potencialidades personales y colectivas. La Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), si bien destacan que las juventudes latinoamericanas viven en la actualidad con mayor dramatismo que los otros grupos sociales, ponen de relieve a su vez importantes peculiaridades: “cuentan con capacidades que los adultos no tienen”; “con más años de escolaridad formal que las generaciones precedentes”; “se adaptan mejor a las tecnologías de la información y comunicación”; “sienten que manejan más información que muchos adultos”; tienen una “mayor expectativa de autonomía”, pero al mismo tiempo “menores opciones para materializarla en términos de recursos y de espacio” (Hopenhagen, 2004).

Las juventudes del campo se distinguen por varias cualidades. Por ejemplo, tienen un singular capital cultural y hábitos eminentemente campesinos, adquiridos durante su socialización. Así poseen sus propias categorías de percepción y juicios que denotan que aspiran a otra globalización, al igual que valores ambientales y virtudes ecológicas volcadas a proteger la naturaleza (por ejemplo, del asedio de los agroquímicos). También exhiben estilos de vida con una alta valoración de la diversidad étnica y cultural, y muestran –cuando tienen espacios– una fuerte predisposición al trabajo asociativo comunitario. Todo esto es crucial para fomentar la repoblación rural o la recampanización y para ampliar los derechos y la democracia.

**Cuadro 3. Características y ventajas de las juventudes del campo**

Rasgos característicos	En lo económico	En lo político y cultural
<b>Flexibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Posibilidades de estudiar y trabajar.</li> <li>– Capacidad de producir y crear con entusiasmo.</li> <li>– Alta predisposición para la adquisición y aplicación de conocimientos</li> <li>– Predisposición para la innovación/ mejoramiento de procesos productivos, gestión de la unidad productiva y mercados locales.</li> <li>– Predisposición para emprender actividades no agropecuarias que fortalecen el desarrollo territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mayor predisposición y abiertos a la participación.</li> <li>– Predisposición para recuperar saberes campesinos/indígenas.</li> <li>– Capacidad mediador intergeneracional y para enlace de la familia con la comunidad.</li> </ul>
<b>Sensibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacidad y sensibilidad para producir alimentos de alta calidad y seguridad.</li> <li>– Manejo responsable de los recursos naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Curiosidad ante nuevas experiencias y menor fatalismo.</li> <li>– Sensibilidad ante la diversidad cultural y étnica.</li> </ul>
<b>Compromiso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Predispuestos a preservar el medio ambiente.</li> <li>– Alta eficacia como destinatarios de proyectos productivos: se logran las metas y mejores impactos.</li> <li>– Ímpetu constructivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disposición como actores socio-políticos con renovados juicios en los asuntos públicos.</li> <li>– Disposición para liderar denuncias: tierras malhabidas, contaminaciones.</li> </ul>
<b>Destreza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Predisposición para asumir roles de dinamizadores del desarrollo rural sustentable</li> <li>– Actitudes para producir orgánicamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integrantes de experiencias y radios comunitarias.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

De una manera contrapuesta a los decires y enfoques más bien negativos sobre la condición juvenil rural, se hacen precisas nuevas miradas que reconozcan a las juventudes del campo como “titulares de derechos”, que otorguen y valoren el papel central de la gente joven como protagonistas de iniciativas de desarrollo y decisiones propias. Para lo cual existen dos paradigmas posibles.<sup>35</sup> Mientras los enfoques tradicionales

35 El primer enfoque corresponde a la idea de la “juventud como vanguardia, líder de transformaciones”, en el cual las personas jóvenes tienen un papel de primer orden: “sector estratégico o motor del desarrollo”, transferencia e innovación tecnológica, innovaciones de procesos productivos, viabilización de las economías campesinas, mercado y gerenciamiento, desarrollo rural integral, desarrollo local, agentes de transformación o desarrollo territorial. El segundo enfoque es más progresista, avanza fuertemente hacia la emancipación de la dignidad de las personas jóvenes: el enfoque de “juventud ciudadana”. Krauskopf describe esta perspectiva fundamentándose en los derechos y en la participación juvenil. Los beneficios para todas las juventudes bajo esta visión se dan porque “las políticas y programas de juventud, que procuran su condición de ciudadanía integral, reconocen a las y los jóvenes como sujetos de cambio, con plenos derechos y responsabilidades, es decir, se les atribuye la potestad directa de ser artífices de su propio desarrollo y, por lo tanto, protagonistas en los procesos de desarrollo social y económico” (Krauskopf, 2000: 3).

examinan los logros y dificultades en torno a la madurez biológica y psicológica, los modernos visualizan y destacan a la juventud como participantes activos de sus propios destinos y de la sociedad.

En los términos este último modelo, se pueden apreciar mejor las ventajas de las juventudes rurales en términos de educación, predisposición hacia la democracia sustantiva, capacidad crítica, hasta su estado de salud activo, conciencia solidaria y medioambiental, todo lo cual constituyen un cúmulo de aspectos positivos altamente apreciados en el intercambio con la sociedad.

Este paradigma de juventud ciudadana enfatiza el dominio comunitario y socioeconómico, el poder de negociación, la ampliación de la capacidad de acceso y control, tanto de los bienes de la cultura, los servicios, el capital y el consumo. Todos estos procesos de redistribución del poder se estructuran “desde la autonomía”, permitiendo el desarrollo de las potencialidades humanas de la persona joven<sup>36</sup>. Vale decir, que los enfoques y las formas de intervenir con políticas públicas en las cuestiones campesinas, étnicas, de género y generacionales que se desplazan hacia una visión multicultural de los derechos humanos, en que los programas y proyectos se impulsan “desde” las mismas juventudes como actores, debe considerar el derecho a la tierra, a las condiciones de arraigo de las juventudes de los territorios rurales, todo lo cual permitirá resolver las desigualdades de poder y las discriminaciones y, así, avanzar a la emancipación juvenil.

## 6 | Breve repaso normativo

El marco jurídico y la institucionalidad en relación al derecho a la tierra son sumamente débiles en el Paraguay, y más todavía para las juventudes del campo. Esto se

---

36 Refiriéndose a la incidencia de los enfoques teóricos sobre las prácticas, Krauskopf es sumamente clara: “El enfoque de derechos, abandona el énfasis estigmatizante y reduccionista de la adolescencia como problema. La integración del paradigma, que señala a la juventud como actor estratégico, con el paradigma de juventudes ciudadanas, permite reconocer su valor como sector flexible y abierto a los cambios, expresión clave de la sociedad y la cultura global, con capacidades y derechos para intervenir protagónicamente en su presente, construir democrática y participativamente su calidad de vida y aportar al desarrollo colectivo” (2000: 14). Representa así un paradigma progresista, aunque todavía con escasa aplicación práctica, sin embargo nos invita a nuevos desafíos. El reconocimiento de la ciudadanía juvenil en intersección con sus derechos humanos son posicionamientos claves para concebir a las personas jóvenes rurales como titulares de derechos (en el plano individual, grupal y como miembros plenos de la comunidad política).



comprueba al observar la Constitución Nacional y el Estatuto Agrario (Ley 1863/02), donde además no se cuenta con normativas y políticas específicas al respecto al derecho a la tierra específico para la gente joven. Sin embargo, todas las personas jóvenes campesinas e indígenas, en su condición de seres humanos deben ser consideradas bajo los principios de la equidad social y la no discriminación.

Lamentablemente, tras dos intentos, las generaciones jóvenes paraguayas no cuentan con una Ley de Juventud que podría incorporar el derecho a la tierra y derechos como jóvenes cada vez más reconocidos mundialmente.

No obstante, las juventudes campesinas e indígenas como parte de las nuevas generaciones y la ciudadanía toda gozan de los derechos sociales, económicos y culturales consagrados constitucionalmente.

En la parte dedicada a los derechos de familia, la Constitución Nacional establece en su artículo 56 que “se promoverá las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país”. En tanto que en el artículo 46 se proscribe el trato discriminatorio en el disfrute de los derechos y libertades por razones de edad o sexo. Por tanto, en Paraguay se considera que la condición de juventud, el sexo u otra condición no pueden impedir el disfrute de los derechos humanos fundamentales.

Por otra parte, las juventudes cuentan con los derechos a la igualdad “en dignidad y derechos”, “para el acceso a la justicia”, “ante las leyes”, “de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura”, “la participación de la mujer”, establecidos en los artículos 46, 47 y 48, ofreciendo bases para una plataforma de reforma agraria con participación juvenil.

### **Derechos de las juventudes rurales e indígenas según estándares y principios internacionales**

Además de los derechos establecidos constitucionalmente se tiene todos los tratados y convenios internacionales que el Estado paraguayo ha promulgado y ratificado por ley. En efecto, los derechos individuales y colectivos de las juventudes rurales e indígenas están contemplados en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Un primer instrumento es la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos que ha puesto en marcha un proceso de construcción histórico-social de un pretendido nuevo orden social para las futuras generaciones, prefigurando un escenario de convivencia que exige poner el valor la dignidad de todas las personas.

A esta declaración se suman otros instrumentos, que se enumeran a continuación con un orden cronológico:

Convención internacional contra la eliminación de todas formas de discriminación racial (1965)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), que reconoce en su artículo 27 el derecho de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, lo cual supone el derecho a ocupar sus tierras ancestrales.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el cual dispone en su artículo 11 el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo la alimentación e instando a los Estados a reformar los sistemas agrarios para lograr una utilización más eficaz de las riquezas naturales.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), que en su artículo 21 se refiere al derecho a la propiedad territorial de los pueblos originarios.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)

Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que establece la no discriminación, el derecho a la vida, a la supervivencia, al desarrollo, el derecho a opinar libremente y el principio del interés superior de cada niña y niño de 0 a 18 años de edad.

Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), donde en su artículo 26 dispone que “los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma”.

Si bien desde la Cámara de Diputados, desconociendo las amplias demandas y derechos de las juventudes paraguayas, se ha negado –el 9 de noviembre de 2010– a ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes<sup>37</sup>, las juventudes iberoamericanas de entre 15 y 24 años de edad gozan de una serie de derechos generales y específicos, que plantea el respeto a la singularidad de la condición juvenil y tiende a proteger a aquellas juventudes más desfavorecidas. Se trata de una novedad en materia de derechos humanos que posiciona jurídicamente a las juventudes de las comunidades de Iberoamérica, implicando compromisos para que los Estados emprendan acciones hacia su materialización.

---

37 Si bien el gobierno paraguayo lo suscribió en el 2005, luego el Parlamento Nacional aludió con pobríssimas argumentaciones dudas y temores, rechazando su ratificación, reafirmando el *status quo* respecto a la desigualdad jurídica de las juventudes. No obstante la Convención entró en vigor en marzo de 2008 con la ratificación de siete países. Es un tratado internacional de derechos humanos de carácter vinculante la Secretaría General de la OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) conformada por Paraguay y otros 20 países iberoamericanos es quien monitorea el grado de aplicación de los derechos consagrados en la misma en los países. Ver <<http://www.oij.org>>.

Entre los contenidos más importantes de este instrumento se destacan:

El principio de no discriminación sea por la raza, el color, el origen nacional, la pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultural, el sexo, la orientación sexual, la lengua, la religión, las opiniones, la condición social, las aptitudes físicas o la discapacidad, el lugar donde se vive, los recursos económicos o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social del joven que pudiese ser invocada para establecer discriminaciones que afecten la igualdad de derechos y las oportunidades al goce de los mismos (artículo 5).

Derecho a la igualdad de oportunidades de las personas jóvenes y de trato en lo relativo a las condiciones de trabajo (artículo 27).

El compromiso de fomentar la práctica de valores, las artes, las ciencias y la técnica en la transmisión de la enseñanza, la interculturalidad, el respecto a las culturas étnicas y el acceso generalizado a las nuevas tecnologías y la promoción en los educandos de la vocación por la democracia, los derechos humanos, la paz, la solidaridad, la aceptación de la diversidad, la tolerancia y la equidad de género (artículo 22).

El derecho al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial, continua, pertinente y de calidad, que permita la incorporación al trabajo de los y las jóvenes (artículo 29).

El derecho a la protección y al respeto de las culturas autóctonas (artículo 24).

El derecho a un medio ambiente saludable con el fin de satisfacer las demandas presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones venideras (artículo 31).

## **Iniciativas de realización de derechos en las juventudes rurales**

En coherencia con los derechos humanos, especialmente el de las juventudes, es posible repasar el contenido de algunas propuestas y estrategias de políticas que pueden convertirse en posibles programas de reforma agraria para las juventudes del campo.

Por ejemplo, podemos citar el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes de Naciones Unidas de 1995, donde se expresa que todas las personas jóvenes aspiran a los derechos humanos sin distinciones ni circunstancias sociales.

Este programa reconoce el derecho de los jóvenes a una plena participación en la vida en la sociedad, incluyendo el acceso a oportunidades de empleo a la par de sus habilidades y el derecho a una alimentación y una nutrición adecuadas. A su vez, el Programa de Acción hace un llamamiento a atender de manera urgente al derecho al trabajo a segmentos de “jóvenes en circunstancias especialmente difíciles”. También este documento invita a los Estados a emprender planes para cada joven y organizaciones de juventud rural y juventud indígena mediante la donación de tierras acompañada de asistencia financiera, técnica y de capacitación; el mejoramiento de los sistemas

de producción y comercialización agrícola; la formación especializada para generar ingresos propios; la promoción de la seguridad alimentaria; y la cooperación entre la juventud urbana y rural en la producción de alimentos. Además invita a los gobiernos a encarar programas de mejoramiento de producción y comercialización agrícola, seguridad alimentaria y a realizar donaciones de tierras a los jóvenes y organizaciones juveniles, acompañadas de asistencia financiera y técnica y de capacitación.

Es oportuno recordar también la Declaración de San Salvador<sup>38</sup>. Su documento final se inspira en la relevancia que revisten las juventudes para el siglo XXI, enfatizando la urgencia de “atender las necesidades de la juventud, como protagonista y beneficiario del desarrollo y de políticas públicas, orientadas a garantizar los más elevados niveles de equidad, justicia social, solidaridad, participación e inclusión en nuestros pueblos”. Así en la Cumbre se acuerda trabajar en los planes nacionales de sus países miembros con la firma del *Compromiso de San Salvador para la Juventud y el Desarrollo* con algunos puntos particularmente importantes para las juventudes de contextos rurales de Iberoamérica, entre los cuales se destaca<sup>39</sup>:

Reconocer el papel central del Estado en el establecimiento de políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas jóvenes y a lograr sociedades más inclusivas, justas y solidarias en nuestros países, que tomen en cuenta la protección y promoción de sus derechos, la perspectiva de género, la diversidad y los aspectos intergeneracionales de nuestras sociedades.

Promover en las y los jóvenes iberoamericanos, a través de programas e iniciativas, el sentido de pertenencia, el reconocimiento y valor de la diversidad cultural, los conocimientos ancestrales y los saberes populares, el respeto del acervo cultural e histórico, reafirmando la identidad de los pueblos y promoviendo el respeto de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes.

Reconocer el decisivo papel que desempeña la cultura para posibilitar el desarrollo de las y los jóvenes y contribuir a la expansión de sus capacidades humanas.

Sin dudas, en estos planteamientos convergen en impulsar los DESC desde un enfoque etario y de género, con énfasis en los derechos culturales.

Asimismo se focaliza en el papel relevante de las juventudes del campo para la provisión de alimentos a través de llamados como los que siguen:

Promover acciones concretas a nivel iberoamericano orientadas a combatir la crisis alimentaria a través de políticas públicas que impulsen el desarrollo rural integral, la producción sustentable

---

38 Suscripta por las Jefas y Jefes de los Estados durante la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno de octubre 2008 que se realizó bajo el tema “Juventud y Desarrollo”. Si bien no posee fuerza vinculante, es importante destacar por su fuerza política.

39 Dicha Cumbre aprobó el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015 encargado a la OIJ. Ver <[http://www.unicef.org/lac/Declaration\\_el\\_salvadorXVIII\\_Cumbre\\_Iberoamericana\\_2008.pdf](http://www.unicef.org/lac/Declaration_el_salvadorXVIII_Cumbre_Iberoamericana_2008.pdf)>

y sostenible y el acceso a los alimentos, que nos permitan asegurar a las futuras generaciones el derecho a la alimentación, con pertinencia cultural y, de preferencia, esfuerzos de rescate y producción de alimentos nativos.

Impulsar y profundizar una estrategia de desarrollo integral que permita coadyuvar al desarrollo humano de la juventud, mediante la ejecución de programas y acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza y garanticen el acceso a una salud y educación de calidad, al trabajo decente y a la seguridad alimentaria y nutricional, que fortalezca su pleno desarrollo en igualdad de oportunidades, a fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

De este modo se puede observar que dichos compromisos tienden a reforzar los derechos. Por otra parte se insiste en los derechos a la educación, capacitación juvenil y ecología con los siguientes lineamientos:

Incorporar en los sistemas de educación, programas de capacitación y emprendedurismo para desarrollar la actividad productiva, y el aporte transformador de las y los jóvenes, incluida la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa, el cooperativismo y el asociativismo, como medios para diversificar las alternativas de generación de empleo, contribuyendo al desarrollo social para la construcción de una sociedad más justa e incluyente.

Incrementar acciones dirigidas a la educación ambiental para fomentar el respeto y cuidado de nuestro entorno, promoviendo la participación de la juventud como actor estratégico de la gestión ambiental y en el desarrollo sostenible, mediante programas que promuevan la recuperación y conservación del medioambiente, la reducción del riesgo ante los desastres, el uso eficiente de la energía, la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales, para enfrentar los desafíos que plantea el cambio climático.

En definitiva, estos reconocimientos de derechos convergen en compromisos acordados en los niveles más altos de los Estados para esbozar acciones y planes de atención a los problemas más acuciantes de las juventudes con el fin de propender a transformaciones que impliquen escenarios de recuperación de tierras y los derechos fundamentales y específicos del ser joven rural.

### **A la espera de una atención especial: Año Internacional de la Agricultura Familiar y la Agenda Post 2015**

La coyuntura política actual presenta excelentes oportunidades para revisar miradas, exigir derechos y compromisos al Estado paraguayo como sustento político-institucional de las políticas de desarrollo agrario y rural y para la ejecución de proyectos a favor de las juventudes rurales. Es oportuno comentar que la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), diversos movimientos juveniles y actores que trabajan en juventudes se encuentran abocados para consolidar una “Agenda de desarrollo

e inversión social” en la perspectiva de los problemas y desafíos de las generaciones jóvenes latinoamericanas<sup>40</sup>.

Esta situación es una invitación para que las juventudes rurales y organizaciones solidarias, redoblen esfuerzos ante las distintas agencias involucradas (PUND, UN-FPA, entre otras) y actores gubernamentales, impulsando prioridades en la construcción de una nueva agenda de desarrollo (como segunda etapa, luego de los Objetivos del Milenio) que abarcaría hasta el 2030. Sobre el particular, durante el año 2013, en distintos puntos de encuentro y foros, jóvenes de distintos movimientos debatieron desde la perspectiva de derechos y presentaron el documento denominado “Aportes del Foro Internacional de Juventudes a la Agenda de Inversión y Desarrollo en Juventud”<sup>41</sup>, en el cual se elevaron al menos dos planteos específicos en relación a las juventudes rurales:

[En educación] Construir modelos educativos a nivel técnico y superior (formal e informal), pues la carencia de estos afecta principalmente a jóvenes indígenas y de comunidades rurales. Promover programaciones pedagógicas y curriculares adecuadas y basadas en la cultura campesina familiar, que se nutran de los saberes de las comunidades, resignificando y jerarquizando la educación agropecuaria, la cual debe estar orientada a la diversificación, agroecología y al análisis crítico del entorno (2013: 5).

[En trabajo digno] Garantizar el derecho a la tierra y territorio, facilitando insumos productivos mediante *Programas especiales de acceso a la tierra y territorial*, para las juventudes campesinas e indígenas, es decir, políticas diferenciales de *arraigo rural* a través de políticas integrales de generación de empleo autónomo rural (2013: 6).

También, a fines de 2013, jóvenes trabajadores rurales, campesinos, indígenas, afrodescendientes, quilombolas y originarios, hombres y mujeres, de diferentes regiones de los países de la región, reunidos en el *Seminario Internacional de Juventud Rural* (Brasilia) elaboraron una Carta<sup>42</sup> en la que además de denunciar el contexto de amplia concentración de tierras combinado con el modelo agrícola centrado en la producción de *commodities*, agravado por la cultura patriarcal, proponen una fuerte alianza internacional para fortalecer y unificar una agenda política basada en el buen vivir, entendido como un enfoque basado en el respeto y el don, en armonía con la tierra, el medio ambiente, las personas semejantes, la comunidad y la vida, siendo incompatible con las desigualdades y la injusticia. Por otra parte, estos actores también exigen el derecho a la tierra a partir de la realización de una reforma agraria integral,

---

40 Véase por ejemplo Foro Internacional de Juventudes en Cusco-Perú del 10 al 13 de septiembre de 2013.

41 También véase el documento Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud: una estrategia post 2015, disponible en: < [http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/20131008150827\\_61.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20131008150827_61.pdf)>

42 “Carta do Seminário Internacional da Juventude Rural” (29 al 31 de octubre de 2013).

que rompa con la concentración fundiaria y que se combine con la consolidación de la agroecología como modelo de producción sustentable y solidario<sup>43</sup>.

También es destacable recordar que el año 2014 ha sido declarado como Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF 2014) con el objetivo de dar visibilidad a este modo de producción y adoptar medidas de medio y largo plazo que aseguren su desarrollo y sustentabilidad y, consecuentemente, los medios de producción rural en todos los continentes. El Estado paraguayo y las organizaciones vinculadas con la sociedad agraria, organismos comprometidos con la promoción campesina, indígena, y la equidad generacional y de género, necesitan renovados diagnósticos y propuestas que acompañen a las nuevas generaciones del campo. De manera que, tanto el espacio de discusión abierto ante el Año Internacional de la Agricultura Familiar como de la Agenda Post 2015, podrían permitir el acceso de la voz y del protagonismo de las juventudes rurales vinculadas a la pequeña agricultura, campesina e indígena, tendiente a consolidar agendas específicas para la adquisición de activos (tierra, implementos, insumos) y el mejoramiento de los bienes públicos en el medio rural. No cabe duda que esos espacios de discusión en torno a la sucesión rural en el sentido más amplio del término, pueden ser cruciales para que el sujeto joven rural asuma una amplia participación en el desarrollo rural y la vida nacional.

## 7 | El balance general de la negación del derecho a la tierra para las juventudes

En las fases de desposesión que repasamos, el contexto que describimos y las demandas de las juventudes rurales enunciadas, podemos concluir sin lugar a dudas que la desigual distribución de la tierra es el principal problema para efectivizar la democracia inclusiva orientada a los intereses de la nación y las nuevas generaciones, con una serie de obstáculos políticos, legales, de condiciones para el arraigo y simbólicos para efectivizar sus derechos.

Una realidad contundente es que actualmente ya no hay tierras fiscales –sin privatizar– en el Paraguay que puedan ser redistribuidas para dar una salida al problema.

---

43 Dicha declaración fue entregada por los participantes a representantes del gobierno de Brasil y de la Red de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), así como al representante de la FAO en Brasil quien se comprometió a elevarla a sus colegas representantes de la región y a la Dirección General de la FAO en Roma.

Al mismo tiempo, hay poca voluntad para recuperar las tierras malhabidas o democratizar el acceso a la tierra. Desde hace décadas, las juventudes rurales sin igualdad de oportunidades frente a otros sectores acomodados se enfrentan a la clausura por parte de los grupos dominantes de toda posibilidad de acceder a un lote para la agricultura, teniendo efectos en los logros vitales durante la vida joven y adulta.

Ante esta situación, no se ha logrado generar el debate acerca de la situación de los derechos de las juventudes rurales. Una condición es que esta discusión se engendre desde la entrañas de la misma historia rural y económica del Paraguay, creando un consenso alternativo al que actualmente se quiere inculcar desde los intereses corporativos.

En gran medida, las personas jóvenes en el Paraguay contemporáneo sufren un profundo reajuste existencial como consecuencia de la herencia económica dejada por los agentes transnacionales que se abrieron paso en la economía paraguaya durante las décadas pasadas, hipotecado generacionalmente a las nuevas generaciones.

Quienes se especializan en temas rurales señalan una serie de incapacidades, carencias e indefiniciones institucionales y legales para avanzar hacia la reforma agraria en Paraguay. Algunos de los puntos que estas personas señalan son los siguientes:

[...] el Parlamento, ya que tanto la Cámara de Diputados como en la de senadores, hay resistencias para aprobar leyes que favorezcan a la población campesina. Ni siquiera se reglamentó el Estatuto Agrario aprobado en el año 2002 [...] defienden sus intereses particulares, así como los intereses de las y los grandes propietarios y del empresariado sojero vinculado a empresas multinacionales. Sin leyes es difícil avanzar, aunque con la actual legislación, a pesar de escasa, existe un margen de posibilidad (Martens, Palau y Riquelme, 2010:7).

Un rasgo notable es que la Junta Asesora y de Control de Gestión de INDERT, está totalmente distorsionada en su composición: cuenta con un representante de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) con claros intereses del bloque latifundista. En este sentido, suponiendo un gobierno que se proponga una reforma agraria, expropiar inmuebles malhabidos o al menos adquirir tierra rural para la reforma agraria o pagar indemnizaciones a latifundistas, el presidente del INDERT requiere por ley 2419/04 el dictamen respaldatorio de la Junta (Pereira, 2013).

Como se señalara, otra ley que no fue posible, pues se rechazó su ratificación, es la innegable Convención de Derechos de los Jóvenes. También quedaron atrás las posibles propuestas de Ley de Juventud con un enfoque de derecho.

Lo anterior nos señala que el estado de aplicación de los derechos de las juventudes, y en especial el derecho al acceso a la tierra, es francamente crítico. Inclusive se verifica que las violaciones a los derechos profundizan los atentados legales en la interfaces campesinado/juventud, indígenas/juventud, generación/género.



## Batalla simbólica y los bloques sociales

La situación desventajosa de las juventudes rurales frente al acceso a la tierra propia o comunitaria y la ostensible precariedad del empleo juvenil rural, en un momento de sus vidas en que les urge acceder a otros derechos y generar ingresos, se puede explicar –como adelantamos– con el concepto de *campo* (espacio social de la “ruralidad” con su capital específico “tierra”), estructurado históricamente con sus actores ocupantes, posiciones, fuerzas en lucha e interés. En el Paraguay rural podemos identificar dos fuerzas actorales.

Por un lado, el *bloque de los empresarios de agronegocios*, quienes han acumulado el capital de la tierra. Se ubican aquí los grandes productores de soja, ganaderos, la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Unión de Gremios del Paraguay (UGP), entre otras cámara patronales, donde se destacan jóvenes dirigentes, aunque no residen en el campo. Los principales agentes que ocupan la posición de los defensores de los agronegocios son trece sociedades anónimas que dominan todo el mercado<sup>44</sup>. En tanto, el sistema de hábitos de hijos e hijas de las familias propietarias de los grandes latifundios, estancias y empresas agropecuarias, a partir de sus estructuras objetivas, generan otros esquemas de organización de sus acciones favorables a la explotación intensiva.

Por otro lado, en el *bloque de la agricultura campesina familiar*<sup>45</sup>, se encuentran cientos de miles de familias campesinas y sus organizaciones<sup>46</sup>. En las históricas “ocupaciones” de establecimientos con tierras ilegales, o mediante la conformación de campamentos de *sin tierras* (lindantes a estancias) organizados para recuperar tierras en manos de establecimientos, las hijas e hijos solteros –o unidos– ya sea como jóvenes o acompañando a sus organizaciones participan plenamente de las acciones de

---

44 ADM Paraguay, BASF Paraguaya, Bayer, Bunge Paraguay, Cargill Agropecuaria, CONTIPARAGUAY, DOW Agrosciences Paraguay, Louis Dreyfus Paraguay, Nestlé Paraguay, Parmalat Paraguay, UNILEVER de Paraguay. Más solapadamente, las poderosas MONSANTO y SYNGENTA operan localmente mediante empresas con otros nombres.

45 La Federación Nacional Campesina (FNC), la Organización Nacional Campesina (ONAC), aquellas que están asociadas a la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y La Vía Campesina, de Paraguay, integrada por: la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri), el Movimiento Agrario Popular (MAP), la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) y la Organización Nacional de Aborígenes Independientes (ONAI); en todos los casos con un alto protagonismo juvenil.

46 En efecto, como se dijo, desde los años ochenta y noventa en un clima campesino de fuerte descontento y exigencia de derechos al Estado, ha sido recurrente la ocupación campesina y, luego, la lucha por la legalización del asentamiento o al menos su reconocimiento de hecho, (aunque sin visibilizar los derechos específicos de los hijos e hijas jóvenes) por parte del IBR o el INDERT.

democracia directa emprendidas<sup>47</sup>.

Ahora bien, la suerte de los asentamientos es dispar. Todo depende del juego de fuerzas, del cabildeo indígena o campesino, del grado de conservadurismo de los fiscales (para desconocer o atender los reclamos), la incidencia de caudillos y sus alianzas empresariales en cada zona, y consecuentemente de las órdenes políticas de reprimir, desalojar o no.

Los actores de la cadena de agronegocios tienen un singular capital cultural, estudios universitarios, y sus hábitos adquiridos durante su socialización urbanizante. Integrarse como socios de los gremios agroempresariales trae determinados beneficios, como por ejemplo las relaciones políticas con los poderes del Estado y medios de comunicación hegemónicos, lo cual conlleva al acrecentamiento de capital económico y “simbólico”. Dicha red de relaciones de poder objetivas en la que están incrustados los actores de los agronegocios logra imponerse con enorme eficacia sobre gobiernos, parlamentarios y fiscales. Son actores que movilizan una enorme cantidad de capital social, relaciones que redundan en más capital económico.

En tanto, los ocupantes de las posiciones de la agricultura campesina-familiar y la agricultura indígena, e incluso los “desposeídos” del capital tierra (campesinos e indígenas sin tierras) exhiben los peores indicadores sociales, aquellos que dan cuenta de su exclusión de toda posible red social y política que les dé alguna defensa o contención.

### **La vuelta de las miradas a la reforma agraria y a las juventudes rurales**

A excepción de jóvenes rurales hijos de medianos y grandes productores, la mayoría de las juventudes del campo no tienen acceso seguro y autónomo a la tierra.

A partir de dichos dramas que tensionan la condición juvenil rural, resultan algunos de los grandes retos que se hacen urgentes para repensar la relación entre las juventudes rurales y la posesión y el uso de la tierra.

Se precisa como reto principal una reforma constitucional y legal que atienda los derechos específicos de las juventudes mediante el diseño e implementación de una reforma agraria integral con planes y lineamientos que incluyan a las nuevas generaciones pensadas desde el enfoque etario y de género, nuevas políticas educativas y de capacitación, una pedagogía diferenciada rural, así como la implementación de programas de desarrollo rural, asociativos y comunitarios con alta participación juve-

---

<sup>47</sup> Siempre resalta la gente joven en todos los tipos de acciones directas: cortes de rutas y marchas de las organizaciones campesinas que reclaman los derechos a la tierra, al trabajo, a la producción y a la alimentación.

nil. Por tanto, se requiere toda una opción política de emancipación y arraigo de las juventudes rurales, dejando atrás su invisibilidad o las consideraciones externas que las visualizan como un segmento a ser incorporado al circuito de los agronegocios, o como un mero sector que es preciso asistir para disminuir su vulnerabilidad.

En el plano histórico-social, se considera que las desposesiones mencionadas, las variadas crisis del planeta y de la misma sociedad paraguaya, llevan a plantear como solución una reforma agraria integral que tenga a jóvenes y mujeres como protagonistas; sectores que están en condiciones de aportar enormemente a la búsqueda de respuestas a la crisis de la economía campesina e indígena, a la crisis alimentaria y energética, pasando a tener un lugar destacado en un modelo de agricultura pluriactiva y el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina y el buen vivir indígena.

Para lo cual, se precisa diseñar un plan de reforma agraria integral con enfoque etario, es decir, que incluya la edad joven de las personas, trazando metas a 5, 10 o más años. Este enfoque debe permear todas las políticas indígenas y de desarrollo rural, especialmente con el objetivo de orientarse a “traccionar” a camadas de juventudes rurales desde la desposesión a la restitución del derecho a la tierra, haciendo fuertes inversiones en los componentes productivos y en el trabajo asociativo, contribuyendo a la autonomía de los y las jóvenes y fortaleciendo sus comunidades y el territorio rural.

La escandalosa concentración de la distribución de la tierra no sólo afectó al proceso productivo del país, sino a las familias y a una amplia juventud rural. Por esta razón, una reforma agraria que atienda a la juventud podrá modificar ambas cosas. Esto se puede lograr mediante la inversión en juventudes rurales, por lo cual “el tema de aumentar la extensión y la calidad de la tierra debe ser central a toda estrategia y todo proyecto que pretenda un impacto positivo y duradero en la pobreza que caracteriza gran parte de la agricultura familiar en el mundo en desarrollo. La entrega de tierra a jóvenes, la capacitación y los acuerdos para involucrar a los hijos e hijas en la explotación de la tierra familiar y de otros medios de ingresos deben ser vistos en esta óptica de mediano plazo” (Durstun y Espíndola, 2010: 4).

Por otra parte, es fundamental para cualquier propuesta de reforma agraria que tome en cuenta las aspiraciones y demandas de las juventudes rurales, una amplia convocatoria al diálogo y una perspectiva de jóvenes como sujeto de derechos. Este enfoque es requerido tanto para la definición de proyectos de adquisición de tierras e insumos productivos así como para el necesario reconocimiento de las asociaciones indígenas y las organizaciones campesinas como partes y corresponsables de la conducción.

Recordemos que otros obstáculos –además de la desposesión objetiva– son *determinados discursos* y una serie de *mecanismos de violencia simbólica*, que ponen en evidencia el meollo de la negación del derecho a la tierra para las juventudes rurales. Todo esto a su vez supone la reproducción del orden social al evidenciar en el campo de la agricultura/mundo rural la infame estructura de distribución de la tierra en el Paraguay. Tal estructura al mismo tiempo descansa en ciertos mecanismos que, además de violar otros derechos en las juventudes, permiten la interiorización de la exterioridad (*habitus*) de las transformaciones agrarias que a la vez mutan en disposiciones hacia la reproducción. De esta forma los supuestos de Bourdieu adquieren notable evidencia en las juventudes campesinas e indígenas del Paraguay. “El orden existente sólo se impone con tanto poder porque ancla en los cuerpos, determinando así las creencias de los individuos” (Nordmann, 2010: 20). Considerando que la problemática histórica analizada se encuentra en las instituciones, en la legislación paraguaya, en la ideología, en las creencias y en las mismas disposiciones, hasta tanto no se la reconozca como problema nacional, no habrá reforma agraria, resarcimiento o solución posible.

De allí que el segundo reto, como condición del primero, plantea garantizar la continuidad, pertinencia y calidad educativa, la profesionalización de las nuevas generaciones en producción campesinas e indígena, agricultura orgánica y comercialización.

En materia de producción de conocimientos, se requiere el impulso de programas de educación popular y campañas de educación pública. Tanto las escuelas primarias, colegios de nivel medio, universidades, centros de formación profesional y la educación informal, deben apuntar a fomentar el trabajo crítico y reflexivo sobre las creencias y categorías espontáneamente incorporadas, apoyando a las juventudes vinculadas a los movimientos sociales del campo.

Para Bourdieu, contar con un penetrante análisis de la desposesión debiera permitir comprenderla críticamente, para luego pasar al campo político de la actuación. Para romper tanto con la amnesia de la génesis como con la desposesión y con el orden injusto, es preciso que las juventudes campesinas e indígenas, como integrantes de la gran sociedad de los dominados, construyan sus propias categorías de análisis antihegemónicas o anti-sentido común, las cuales deben contemplar críticamente la desposesión del derecho a la tierra y a la educación.

Es más, como se registra en el Paraguay, ante la insatisfacción juvenil por no poder ejercer los derechos sociales a la tierra, al trabajo, a la educación y al observar el avance de los grandes establecimientos de agricultura capitalista, las masivas fumigaciones con agrotóxicos, la anexión de tierras por parte de extranjeros y la falta de precios jus-

tos a los productos de la agricultura campesina, el sujeto joven campesino resultante viene siendo un sujeto político integrante de organizaciones campesinas y juveniles que lucha por la tierra, que acompaña las ocupaciones de tierras malhabidas, que pasa a estar al frente de las manifestaciones campesinas (y las represiones), que integra las radios comunitarias y distintas iniciativas de lucha en su comunidad y experimenta paulatinamente un esclarecimiento de la desigualdad como condición para romper con la *reproducción*.

La evidencia al interior de cientos de aldeas indígenas y también de asentamientos campesinos, logrados bajo el método de la ocupación (“invasión” para el lenguaje del orden dominante), demuestra también las *capacidades reflexivas y políticas* que indígenas y campesinado pueden desarrollar, corriendo los límites supuestamente determinados por su posición étnica o posición social de clase que los llevaría a reproducir miseria y exclusión social. Cuando el campesinado o los indígenas jóvenes, hombres y mujeres, están organizados y atraviesan diferentes procesos de educación informal (*aty*, discusiones, talleres, foros, capacitaciones), se comienzan a reconocer las injusticias provocadas por la imposibilidad de cultivar alimentos sanos y el desafío de dar continuidad a la economía indígena y campesina. Así se comienzan a debatir y descubrir las causas del orden injusto del sistema paraguayo.

En el Paraguay, las juventudes organizadas en movimientos campesinos e indígenas son portadoras de socializaciones políticas de distinto tipo, constituyendo variadas tramas en sus subjetividades políticas y sociales, ligadas a la no violencia y la no discriminación, la equidad intergeneracional, la identidad juvenil y las reivindicaciones tradicionales (educación, tierra y trabajo), pero con renovados planeamientos. Son jóvenes que poseen mayor conocimiento de situaciones sociales, políticas y culturales que se dan en distintas regiones del país e incluso en áreas diferentes. El sujeto joven logra experimentar que es posible producir cambios en varias escalas, como por ejemplo capacitarse e innovar, fortalecer las luchas de su pueblo indígena o del movimiento campesino y a su vez modificar las relaciones con los adultos (logrando mayor compromiso mutuo) y hacer valer sus derechos en sus comunidades. Uno de los aspectos principales que marca la diferencia entre jóvenes organizados y no organizados es el acto de conversar y resolver conflictos, tomar decisiones en conjunto y formular estrategias alternativas para el bienestar comunitario. En efecto, esto es así porque el *habitus* está constituido por “una serie de fuerzas, pulsiones, que tienen su propia específica. El sujeto que resulta es en parte estructurado socialmente y en parte rebelde a cualquier determinación externa” (Tenti Fanfani, 2012b: 5). Consideramos por tanto, que si permanecen y se arraigan las juventudes rurales, podrán frenar el actual proceso de acaparamiento de tierras y el avance del modelo de reprimarización

del agro en base a monocultivos, acrecentando sus aportes a la soberanía alimentaria, el desarrollo social y la consolidación democrática.

Desde un punto de vista global, una posible futura política de reforma agraria integral con seguridad fortalecerá el arraigo y la sustentabilidad ambiental, así como la sostenibilidad comunitaria y productiva. Además será una oportunidad para superar la inequidad de género y alcanzar un estado en el donde las mujeres no aparecen sólo como “beneficiarias”. Por tanto, de existir programas y proyectos para jóvenes rurales, es central concebirlos también con un enfoque de igualdad de género, lo cual implica asegurar la titulación de las tierras para las mujeres jóvenes y promover las corresponsabilidades familiares en las parejas jóvenes del campo, garantizando la plena participación de las mujeres en las decisiones que toma el grupo familiar.

Para terminar, recordamos que el punto de partida de este trabajo fue preguntarnos ¿cómo opera la historia y la dimensión simbólica en el derecho a la tierra de las juventudes rurales? La enseñanza de Bourdieu es que en sociedades capitalistas aquello que aparece como emancipatorio puede operar como lo contrario: redoblando las diferencias de clase. Si las instituciones e incluso los cuerpos son el depósito de la historia y de la memoria social, de mediar coyunturas históricas particulares, la emancipación puede movilizarse desde los territorios y desde las voces de indígenas y campesinos. En este sentido, un camino es profundizar la denuncia colectiva de los *hechos y prácticas de desposesión de la tierra con las formas simbólicas de dominación hacia las juventudes y las familias* pertenecientes a la agricultura familiar-campesina y a la sociedad indígena.

Dicho esto, como toda propuesta de país responde a intereses de sectores concretos, es preciso concebir las salidas a la *desposesión* acrecentando las condiciones de acceso y ejercicio de poder en distintas esferas, poniendo en foco los *poderes simbólicos* de las estructuras objetivas y subjetivas que determinan la imposibilidad del acceso a la tierra, no desde supuestos técnicos o para salvaguardar intereses corporativos, sino desde la reflexión sobre la interfaces generación/género, etnia/territorio, reintroduciendo la reflexividad, los esfuerzos de superación, la creatividad ante las condiciones impuestas y la agentividad de los sujetos jóvenes especialmente.

## Bibliografía

- BASE INVESTIGACIONES SOCIALES / BASE IS Y SOBREVIVENCIA 2013 *Problemática de la violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas: Demandas al Estado Paraguayo* (Asunción: BASE IS – Sobrevivencia).
- BOCCIA, ALFREDO 2012 “Perlas de la contrarreforma agraria”, en *Última Hora* (Asunción), 4 de agosto de 2012, disponible en: < <http://www.ultimahora.com/perlas-la-contrarreforma-agraria-n549877.html> >
- BOURDIEU, PIERRE 1977 *Argelia 60. Estructuras económicas y estructuras temporales* (Madrid: Siglo XXI).
- BOURDIEU, PIERRE 1990 *Sociología y cultura* (México D.F.: Grijalbo – Consejo Nacional para la Cultura y las Artes).
- BOURDIEU, PIERRE 2004 *El Baile de los Solteros. La crisis de la sociedad campesina de Beame* (Barcelona: Anagrama).
- BOURDIEU, PIERRE Y PASSERON, JEAN-CLAUDE 1996 *La reproducción, elementos para una teoría del sistema de enseñanza* (México D.F.: Editorial Laia).
- CAPUTO, LUIS 2011 *Aproximación a la identidad de la niñez rural del departamento San Pedro. Análisis de sus relatos, opiniones y dibujos, realizados en talleres sobre familia y comunidad* (Asunción: Plan Internacional).
- CAPUTO, LUIS 2013 *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay* (Asunción: BASE-IS – SOBREVIVENCIA – IBISS-CO).
- CAPUTO, LUIS 2013 *Juventud y sucesión rural en el MERCOSUR* (Asunción: COPROFAM) [inédito].
- CAPUTO, LUIS, PALAU, MARIELLE Y SEGOVIA, DIEGO 2009 *Ser joven hoy: Realidades y percepciones de la población paraguaya* (Asunción: BASE-IS).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE / CEPAL 1999 *Boletín Demográfico. América Latina: Proyecciones de población urbano-rural* (Santiago de Chile: CEPAL), N° 63, enero.
- CHIHU AMPARÁN, AQUILES 1998 “La teoría de los campos de Pierre Bourdieu”, en *Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial* (México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), N° 1998, Año 1998, pp. 179-198.
- COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA / CVJ 2008 *Informe final. Anive haguâ oiko* (Asunción: CVJ), Tomo 4 Tierras Mal Habidas.
- DEL POPOLO, FABIANA, LÓPEZ, MARIANA Y ACUÑA, MARIO 2009 *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas* (Madrid: Organización Iberoamericana de Juventud – Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Fondo de Población de las Naciones Unidas).
- DIRVEN, MARTINE 2002 *Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?* (Santiago de Chile: CEPAL).

- DIRVEN, MARTINE 2003 *Algunos datos y reflexiones en torno al rejuvenecimiento de la población en los territorios rurales* (Santiago de Chile: Unidad de Desarrollo Agrícola CEPAL).
- DIRVEN, MARTINE 2010 *Juventudes rurales en América Latina hoy: Fortalezas y desafíos, con acento en el empleo* (Santiago de Chile: PROCASUR – FIDA).
- DURSTON, JOHN Y ESPÍNDOLA, DANIEL 2010 *Tierras para la juventud rural. Lecciones de cuatro experiencias en América Latina* (Santiago de Chile: PROCASUR – FIDA).
- HARVEY, DAVID 2013 “El neoliberalismo como «proyecto de clase»” [entrevista], en *Vientosur.com*, disponible en: <<http://vientosur.info/spip.php?article7843>>
- HOPENHAYN, MARTIN 2004 *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (Santiago de Chile: CEPAL).
- INSTITUTO DE BIENESTAR SOCIAL / IBR Y UNIÓN EUROPEA / UE 1998 *Cultivar el arraigo campesino. Programa de colonización agraria de San Pedro y Caaguazú* (Asunción: El Lector).
- KLEINPENNING, JAN 2009 *Rural Paraguay 1870-1963* (Madrid: Ibero-Americana).
- KRAUSKOPF, DINA 2000 *Participación social y desarrollo en la adolescencia* (San José: UNFPA).
- KRETSCHMER, REGINA (2008) “Informe de Situación Tipo I: Movimiento de Jóvenes Campesinos en Paraguay. Las demandas de acceso a la tierra, educación, trabajo y recreación del Consejo Juvenil Regional de la Asociación de Agricultores de Alto Paraná”, en Caputo, Luis (coord.) *Juventudes y espacio público. Las demandas de la juventud campesina de ASAGRAPA y Estudiantil de la FENAES en el Paraguay* (Asunción: BASE IS – IBASE – PÓLIS).
- MARTENS, JUAN, PALAU, TOMÁS Y RIQUELME, QUINTÍN 2010 *Reforma agraria es desarrollo nacional. Propuesta y acciones para la implementación de una reforma agraria integral* (Asunción: Campaña de la Sociedad Civil por la Reforma Agraria).
- MARX, KARL 2008 *El Capital* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- MONOD, JEAN 2002 *Los Barjots: etnología de bandas juveniles* (Barcelona: Ariel).
- NORDMANN, CHARLOTTE 2010 *Bourdieu / Rancière. La política entre sociología y filosofía* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- ORTIZ MARÍN, CELSO 2002, “¿Existen los Jóvenes Rurales e Indígenas?”, en Araujo Monroy, Rogelio (coord.) *El imaginario social. El cuento de la pérdida* (México, D.F.: CONACULTA – FONCA).
- PALAU, TOMÁS 2013 “Reformas Agrarias en América Latina”, en Base IS *Obstáculos institucionales y jurídicos para el acceso a la tierra y regularización por parte de la población campesina* (Asunción: CODEHUPY).
- PALAU, TOMÁS Y RIQUELME QUINTÍN 2007 “Desafíos pendientes de concretarse. Reforma agraria y desarrollo rural”, en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – CODEHUPY *Derechos Humanos en Paraguay* (Asunción: CODEHUPY).
- PEREIRA FUKUOKA, MILENA 2013 “Análisis comparativo de las propuestas de acceso a la tierra y regularización de la tenencia de las mismas por parte de la población campesina”, en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – CODEHUPY *Obstáculos institucionales y jurídicos para el acceso a la tierra y regularización por parte de la población campesina* (Asunción: CODEHUPY).



- PÉREZ, EDELIMIRA 2001 “Hacia una nueva visión de lo rural”, en Giarracca, Norma *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Buenos Aires: CLACSO).
- PIÑEIRO, DIEGO 2001 “Población de trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias”, en Giarracca, Norma *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Buenos Aires: CLACSO).
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO / PNUD 2010 *Informe sobre desarrollo humano para MERCOSUR 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano* (Buenos Aires: PNUD).
- RODRÍGUEZ, ERNESTO 2004 *Participación juvenil y políticas públicas en América Latina y el Caribe: Algunas pistas iniciales para reflexionar colectivamente* (Lima: CELAJU – CJE – OIJ)
- ROJAS, LUIS 2009 *Actores del agronegocio en Paraguay* (Asunción: Base IS – Diakonia).
- ROSALDO, RENATO 1991 *Cultura y verdad. Nueva propuesta de análisis social* (México: Grijalbo)
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN / STP y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos / DGEEC 2013 *III Censo nacional de población y viviendas para pueblos indígenas. Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados preliminares 2012* (Fernando de la Mora: DGEEC).
- TENTI FANFANI, EMILIO 2012a “Hacia una sociología histórica de la educación” (Argentina: Centro Redes), documento del curso *Los desafíos actuales de una educación transformadora: Pensando con Bourdieu hoy* dictado por el Centro Redes.
- TENTI FANFANI, EMILIO 2012b “Hacia una sociología histórica de la educación II” (Argentina: Centro Redes), documento del curso *Los desafíos actuales de una educación transformadora: Pensando con Bourdieu hoy* dictado por el Centro Redes.
- WENDEL ABRAMO, HELENA (2008) “Jóvenes, derechos y superación de la desigualdad”, en *Democracia Viva* (Rio de Janeiro: IBASE), N° 38.



# 7

## Derecho a la tierra, urbanización y migración

Víctor J. Imas R.\*

### 1 | Introducción

El 58,9% de la población paraguaya reside en áreas urbanas. Se han conformado tres regiones metropolitanas en torno a los núcleos de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. Sólo el área metropolitana que rodea a Asunción concentra alrededor del 38% de la población del país. Asimismo, han cobrado importancia y considerable dinamismo económico alrededor de una docena de ciudades intermedias. Por otro lado, el 32,4% de la población paraguaya es pobre y el 18,8% es pobre extremo. En cuanto a la cuestión laboral, sólo el 28,5% de la población ocupada gana el salario mínimo vigente o más. Si bien la pobreza tiene mayor incidencia en el área rural, ésta se traslada paulatinamente a las zonas urbanas, especialmente en los municipios del departamento Central donde la pobreza extrema pasó de 2,1% a 10,3% en menos de 15 años. La migración interna, especialmente de las áreas rurales, ha sido intensa por varias décadas y sigue aportando de forma significativa al crecimiento urbano. La consecuencia de dicha situación es una expansión urbana segmentada y segregada

---

\* El autor ha contado con la colaboración de Lilian Meza en el procesamiento de las bases de datos de las Encuestas Permanentes de Hogares.

en zonas pauperizadas, de difícil acceso a la tierra, déficit de vivienda, servicios, equipamientos y transporte públicos, y con aumento permanente de la inseguridad y la delincuencia urbana.

El objetivo de este trabajo es indagar brevemente sobre las características y los factores constitutivos de esta problemática, tomando como eje el acceso a la tierra urbana, en el marco del enfoque de derechos.

En ese sentido nos planteamos ¿Qué es el derecho a la tierra desde una perspectiva que tome en cuenta las problemáticas urbanas? ¿Qué implica el acceso a la tierra en un contexto urbano? ¿Qué papel juega la migración interna? ¿Qué características tiene el proceso de urbanización que experimenta la sociedad paraguaya? ¿Cómo se realiza el derecho de acceso a la tierra urbana por parte de la población empobrecida?

El trabajo pretende dar un pantallazo sobre la temática en Paraguay. Muchos aspectos quedarán inconclusos o apenas serán planteados debido a la poca información existente y escasos estudios realizados.

## 2 | Aspectos teóricos conceptuales

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define la tierra como una zona de la superficie del planeta cuyas características abarcan todos los atributos estables o predeciblemente cíclicos de la biosfera incluidos la atmósfera, el suelo, la geología, hidrología, población vegetal y animal y los resultados de la actividad humana pasada y presente, en la amplitud en que estos atributos ejercen una influencia significativa sobre los usos presentes y futuros de la tierra por el hombre (FAO, 1995).

Aunque la tierra rural y la urbana tengan usos heterogéneos y paisajes diferenciados, no existen grandes contrastes en cuanto a los procesos de valorización del capital. La tierra es la base física de la producción agropecuaria o industrial y es condición de la producción en el ámbito de la construcción. La tierra y las actividades que se realizan en ella entran a la esfera del mercado donde la concurrencia de capitales determinan las características de su uso, dependiendo del monopolio sobre la propiedad privada de la misma. Dicho de otra forma, el capital determina las distintas formas de apropiación y modificación del suelo, dispone las formas organizativas en que espacialmente se llevará a cabo el proceso de producción y circulación de mercancías,

define el conjunto de condiciones generales de producción, tanto del propio capital como el concerniente a la reproducción de la fuerza de trabajo.

La ciudad constituye un valor de uso para el conjunto de la producción y circulación del capital y reproducción del trabajo. La concentración y cooperación en el espacio de los factores de producción es una condición favorable para el desarrollo del capital, lo que implicaría una mayor productividad y absorción de mano de obra (Topalov, 1979: 26). A esta aglomeración de bienes, servicios y personas, con relaciones socioeconómicas, culturales, políticas y administrativas se lo llamó ciudad o urbe (urbano). La economía urbana atrae negocios y empleos que incrementan la productividad; posibilita el comercio y la especialización del trabajo; incuba las ideas y las tecnologías que aceleran el progreso económico; acerca a proveedores y consumidores, reduciendo los costos de transacción con medios de comunicación y de transportes más baratos.

El crecimiento de las ciudades o urbanización se debe, en parte, a la migración de las personas de las áreas rurales hacia las áreas urbanas en la búsqueda de empleo y mejor remuneración, acceso a mejor calidad de servicios sanitarios y educativos, una mayor diversidad de estilos de vida, entretenimiento y opciones culturales, debido a la percepción positiva que las personas tienen de las ciudades para el logro de mejores condiciones de vida.

Sin embargo, la urbanización en países en vías de desarrollo ha tenido cuanto menos dos características: el carácter expulsivo de las actividades económicas en el medio rural y el bajo desarrollo de las fuerzas productivas en las ciudades, provocando que los flujos migratorios de la población rural tengan en la ciudad una inserción segmentada y generalmente pauperizada por las características de apropiación del suelo urbano, las condiciones de producción de la vivienda y las capacidades socioeconómicas de la población.

### **Los procesos migratorios**

En el proceso de producción capitalista, el campo es subordinado paulatinamente a los intereses de la producción orientada desde la ciudad. La extracción de materia prima para su transformación o comercio, la provisión permanente de mano de obra para las actividades urbanas y el manejo del poder desde la ciudad son algunos de los aspectos que ubican esta relación de subordinación.

Sin embargo, la relación entre el campo y la ciudad no muestra procesos lineales. La migración a la ciudad no siempre es proporcional a la necesidad de fuerza de tra-

bajo en las ciudades, especialmente cuando la introducción de agricultura capitalista no es acompañada por un proceso de industrialización. El proceso de capitalización en el campo produce una transformación radical de la economía campesina, en especial la minifundiaria, que desarraiga y expulsa una masa considerable de población a las ciudades sin encontrar una inserción laboral adecuada, convirtiéndose en un sector excedente desocupado o sub-ocupado, de limitadas condiciones de vida<sup>1</sup>. El conflicto entre la tradicional producción agrícola, centrada en el autoconsumo y el consumo local, y la producción orientada predominantemente al mercado exterior de la gran propiedad capitalista, que genera poca utilización de la mano de obra, tiene como consecuencia los procesos migratorios, con los cuales la fuerza de trabajo intenta reacomodarse.

En Paraguay, varios factores se conjugan en la migración: i) la conformación natural de nuevos contingentes de población económicamente activa que ya no son absorbidos por la estructura económica minifundiaria; ii) la dificultad del sector campesino tradicional de organizar la producción para elevar la productividad y sostenerse ante la expansión de la economía de mercado en el área rural; iii) la expansión de la agricultura mecanizada o extensiva que deteriora las condiciones ambientales de los asentamientos campesinos y las comunidades indígenas; iv) la atracción que tienen los centros urbanos sobre la población rural. Generalmente el Estado favorece la migración, propiciando el avance de la agricultura capitalista, abandonando a su suerte a las personas dedicadas a la pequeña agricultura o dirigiendo la movilización poblacional hacia otras zonas territoriales.

El conjunto de estos factores hacen que la migración interna<sup>2</sup> en el Paraguay presente tres grandes momentos. El primero abarca la década de los cincuenta y sesenta del siglo XX, etapa en la que la población campesina es movilizaba hacia otras zonas rurales (nuevos asentamientos en la frontera agrícola). El segundo corresponde a los años setenta, ochenta y noventa y es el período en que la migración rural tiene como destino principalmente las grandes ciudades. El tercero y más reciente se ubica en la

---

1 Según Singer, los factores de expulsión que llevan a las migraciones son de dos órdenes: i) factores de cambio, que derivan de la introducción de relaciones de producción capitalistas en las áreas rurales, lo cual provoca expropiaciones a campesinos, cambios en las formas tradicionales de producción, dependencia de las políticas estatales y, expulsión de minifundiaros, sin tierras, aparceros y demás agricultores no propietarios; ii) factores de estancamiento, que se manifiestan en forma de una creciente presión poblacional sobre la disponibilidad de áreas cultivables que puede ser limitada tanto por la insuficiencia física de la tierra aprovechable como por la monopolización de gran parte de esta por propietarios latifundistas (Singer, 1986: 40-41).

2 En Paraguay la migración externa es muy importante especialmente a la Argentina y más recientemente a España. Obedeciendo primeramente a factores políticos y económicos en la época de la larga dictadura y en las últimas décadas a factores económicos.

última década y es un momento en el que la migración es rural-urbana, pero también urbana-urbana, con la emergencia de ciudades intermedias.

### **La inserción urbana**

La inserción de la población migrante en la ciudad es contradictoria y depende principalmente de las relaciones sociales establecidas en el ámbito urbano y de la capacidad adquisitiva del ingreso con que llegan o puedan adquirir en el proceso de inserción. Gran parte de la población migrante es de escasos ingresos, por tanto, la inserción es generalmente en zonas urbanas pauperizadas que presenten condiciones favorables en cuanto a requisitos legales o formales para el asentamiento o construcción de la vivienda; la posibilidad de acceder a habitaciones en alquiler; la proximidad a las fuentes de trabajo; y el acceso a los servicios y el transporte. Todos estos factores, a su vez, son coadyuvados muchas veces por relaciones de parentesco que permiten un asentamiento temporario o por las redes sociales que pudieran establecerse en estas zonas particulares por derechos de uso u ocupación del suelo.

La inserción urbana de la población migrante pauperizada se realiza generalmente en: i) zonas periféricas de la ciudad, alejadas de los centros urbanos y limitados acceso a servicios; ii) los tugurios o habitaciones de alquiler en función a costos relativamente accesibles y cercanía al trabajo; iii) asentamientos o habitaciones irregulares, ubicados en cualquier parte de la ciudad, desvalorizados por el deterioro ambiental, o en propiedad municipal o en ocupación ilegal; iv) en viviendas temporalmente cedidas o arrendados transitoriamente en casa de los parientes.

Esta forma segregada de inserción es condicionada por el carácter de la urbanización capitalista. La urbanización es un continuo contradictorio de relaciones que se establecen en la socialización de los medios y satisfactores. Las relaciones de anarquía, competencia y monopolio que entre diversos sectores del capital imprimen a la urbanización, cuanto menos, presentan las siguientes contradicciones (Lojkine, 1986: 155).

- a. La segregación del suelo urbano, que ligado a la división social del trabajo en el territorio y por consiguiente a la competencia anárquica entre los diferentes agentes que ocupan o transforman el espacio urbano, provocan un uso irregular, segmentado y segregado del suelo urbano;
- b. La apropiación fragmentada y monopólica de la tierra urbana, por la propiedad privada de este medio, pone condicionamientos al proceso de urbanización, provocando, por la renta diferenciada de la tierra, valores extremos entre diversas zonas urbanas, la separación clasista de zonas residenciales, así como de las actividades urbanas, entre otras;

- c. La dificultad de financiamiento (si no son rentables) de los medios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda, servicios básicos, salud, educación) a los que se acceden de manera limitada y precaria por la diferenciación en los ingresos. Para la población concentradora de la riqueza estos medios son integrados a la esfera mercantil de forma rentable, para la gran mayoría de la población son generalmente procurados por el Estado en menor valor y calidad.

La lógica del capital produce dichas contradicciones, que se expresan en el desarrollo desigual del territorio urbano y en el acceso a la infraestructura, viviendas, zonas comerciales, ocio, equipamientos colectivos, medio de transporte y empleo. La renta del suelo urbano constituye un factor esencial del proceso de urbanización, que se produce no sólo por su apropiación privada y el acceso monopólico al mismo, sino también por la valorización de los efectos útiles de la aglomeración y la localización que éste presenta<sup>3</sup>.

El valor de la tierra no es homogéneo en el territorio urbano por el comportamiento que el capital adquiere sobre ella, existiendo, por lo menos, tres tipos de rentas: las rentas diferenciadas, de monopolio y absolutas<sup>4</sup>. Estos valores que adquiere la tierra urbana aparecen de forma compleja articulados a las relaciones sociales que se establecen entre el régimen de propiedad y los procesos urbanos. La relación del suelo urbano con lo construido produce *rentas primarias* y la relación con los procesos económicos *rentas secundarias* (Jaramillo, 1983: 153). Con respecto a la primera, puede ocurrir, por un lado, que los terrenos urbanos sean insuficientes a la demanda de la construcción, elevándose de este modo los precios de oferta; por otro lado, que los mejores terrenos para la construcción estén monopolizados por ciertos terratenientes, lo que producirán rentas diferenciales y de monopolio. Lo mismo puede suceder con respecto a la segunda, las actividades económicas de circulación de mercancías o de consumo (zonas comerciales o habitacionales) pueden requerir de espacios es-

---

3 La tierra es un objeto irreproducible que es medio y condición para las actividades productivas humanas. La misma puede ser apropiada individualmente y monopolizada. Quien ejerce el dominio de propiedad controla y exige una parte del proceso de acumulación. Esta participación del terrateniente en la ganancia capitalista es la renta de la tierra.

4 La renta diferenciada es la que permite al poseedor de la propiedad de ciertos terrenos que ofrecen mejores condiciones para la acumulación, exigir en términos de renta mayores ganancias ya que la actividad a desarrollarse en ella se realizará en condiciones favorables. La renta de monopolio es la que permite al poseedor la apropiación masiva de ciertos terrenos con condiciones ventajosas e irreproducibles. La percepción mediante este aspecto y los desequilibrios producidos por la oferta y la demanda generan ganancias excepcionales. La renta absoluta es el valor que adquiere la tierra por el solo hecho de constituir un medio necesario para el desenvolvimiento de la actividad económica (Jaramillo, 1983: 147).



pecíficos y adecuados para articularse con mayor eficiencia a los procesos urbanos, y quien posea la propiedad de estos terrenos podrán beneficiarse con rentas diferenciadas o de monopolio.

Estos factores hacen que para el caso del acceso habitacional también existan situaciones diferenciadas especialmente al contraponer las diferentes posibilidades de la demanda, las cuales resultan en el uso segregado del espacio urbano, relacionado con la pertenencia social de la población.

### **El acceso a la vivienda**

La vivienda, al igual que otras mercancías, posee un doble carácter: por un lado, es un objeto que responde a una necesidad de uso individual o colectivo; y por el otro, es un objeto de cambio que se compra o se vende en el mercado (Pradilla, 1987: 27).

En cuanto objeto de uso, la vivienda es el soporte material para un conjunto de actividades individuales y sociales como alimentación, descanso, ocio, relaciones sexuales, reproductivas e interpersonales, necesarias para la salud y reproducción de los seres humanos.

En cuanto objeto de cambio, la vivienda integra una serie de componentes y procesos del ámbito mercantil. La mayor parte de los objetos necesarios para la construcción de la vivienda son producidos por agentes económicos que buscan la valorización del capital. Este proceso es válido incluso para las llamadas viviendas autoconstruidas que utilizan dos tipos de mercancías: los productos que integra como materiales de construcción, sean estos de buena o mala calidad, incluido los de desechos, y la fuerza de trabajo utilizada, aunque esta fuera adicional o una prolongación de la jornada de trabajo.

El costo final de la vivienda es el resultado de la integración de múltiples valores incorporados a los materiales a ser utilizados, más el valor adquirido en el proceso de construcción, que implica: i) la existencia de terrenos adecuados o aptos para la construcción, dotados de servicios básicos (agua, electricidad, desagüe cloacal, comunicación, etc.), conexión vial y servicio de transporte; ii) la producción de materiales de construcción, permeada por diferentes agentes de diversos tamaños y formas de producción de hierro, cemento, cerámicos, piezas prefabricadas, equipamientos, accesorios, etc., que incluyen capital, intereses financieros, comercialización y ganancias de todo tipo; iii) la construcción de la vivienda, que conlleva una masa considerable de capital de distinto tipo, mano de obra, técnicos, máquinas, equipos, herramientas, etc. (Imas, 1995: 96-101).

Al costo de la vivienda, se enfrentan en el mercado consumidores y consumidoras diferenciados según sus ingresos: personas que pueden acceder a viviendas de alto valor; personas que pueden acceder a viviendas de nivel medio unifamiliares, departamentos, etc.; personas que pueden acceder a viviendas baratas o de interés social; y personas que por sus exiguos ingresos no pueden acceder a ninguno de estos mercados de viviendas y que procuran resolver esta necesidad a través del subsidio estatal, los cuartos de alquiler, la autoconstrucción o el hábitat irregular.

De hecho, la producción de vivienda para la población de menores ingresos no es asumida directamente por el capital. La amortización del capital obtenido a través de algún crédito por lo general sólo es posible mediante la incorporación de subsidios estatales. Aun así, una masa importante de la población tiene serios problemas para resolver dicha necesidad. Esta problemática desemboca en el llamado déficit de la vivienda, constituido por los siguientes factores: i) inexistencia o acumulación de la demanda; ii) deterioro de los materiales con que fue construida; iii) inadecuación física o viviendas construidas con materiales no sólidos (ranchos); iv) carencia de servicios básicos; v) hacinamiento, es decir, más de dos ocupantes por habitación.

La tierra y la vivienda son entonces dos elementos consustanciados. La vivienda sólo puede ser producida con la existencia de un terreno adecuado. La tierra es así un medio y condición de consumo para la producción de la vivienda. Las diferentes rentas que produce deben ser asumidas en el costo de la vivienda.

### 3 | El derecho a la tierra urbana

El derecho a la tierra urbana está estrechamente relacionado con el derecho a la vivienda y más recientemente con los llamados derechos a la ciudad. El derecho universal a una vivienda, digna y adecuada, como uno de los derechos humanos, aparece recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en su artículo 25, apartado 1, y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC (1966)<sup>5</sup>. La titularidad de este derecho, el alcance y el

---

5 El artículo 25 (inciso 1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos indica que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. Por su parte, el artículo 11 (inciso

significado de vivienda digna y adecuada han sido expuestos en la Observación N° 4 formulada en 1991 por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En cuanto al derecho a la ciudad, sus antecedentes se encuentran en el I Foro Social Mundial de 2001 y otros foros desarrollados posteriormente<sup>6</sup>. Las discusiones sostenidas en estos contextos dieron lugar a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, suscrita por distintas organizaciones y movimientos sociales en el mundo.

En 1976 se llevó a cabo en Vancouver (Canadá) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I). Veinte años después, en 1996, se realizó la segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul (Turquía), donde se elaboró un Plan de Acción Mundial para el hábitat y la creación de asentamientos humanos sostenibles<sup>7</sup>.

---

1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que “ Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

- 6) Muchas otras actividades internacionales y regionales relevantes en las que se ha discutido el contenido de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y su estrategia de difusión se han desarrollado en ocasión del IV Foro Social Mundial (Mumbai, 2004), el I Foro Social de las Américas (Quito, 2004), el II Foro Urbano Mundial (Barcelona, 2004), el V Foro Social Mundial (Porto Alegre, 2005), el VI Foro Social Mundial Policéntrico (Caracas y Bamako, 2006), así como en el Foro Social Europeo (2005 y 2006). Recientemente, se ha presentado el avance del proceso y del texto (que ya cuenta con versiones en portugués, español, inglés, francés y árabe) entre los participantes del evento sobre “Políticas Urbanas y el Derecho a la Ciudad: hacia la buena gobernabilidad y la democracia local” organizado por la UNESCO en el marco del III Foro Urbano Mundial (Vancouver, 2006), así como durante el I Foro Social del Caribe (Martinica, 2006). Para más datos sobre el proceso, consultar la página web de Habitat International Coalition, disponible en: <<http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2>>
- 7) Hábitat II ha sido la última de una serie de conferencias de las Naciones Unidas que ha configurado el programa de desarrollo mundial para los próximos años. Dicha conferencia elaboró un Plan de Acción Mundial –el Programa de Hábitat– en el que se recogen las directrices para la creación de asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI, teniendo en cuenta su relación con el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer, la población y otros temas anexos. El Programa da una visión positiva de la urbanización, una en la que vivienda adecuada y servicios básicos, un medio ambiente sano y seguro, y el empleo productivo elegido libremente, son la regla y no la excepción. Reconociendo el impacto que la pobreza y la falta de acceso a tierra y tenencia segura tienen, Hábitat II señaló las condiciones de vida como la causa principal de los conflictos sociales violentos y de la disminución de la seguridad personal. En una de sus acciones más significativas se llegó a un acuerdo sobre el derecho a vivienda adecuada, reconociendo la obligación fundamental que los gobiernos tienen de facilitar a las personas la obtención de vivienda y de proteger y mejorar los hogares y los vecindarios. Hábitat II dio también un nuevo impulso a la participación de los grupos de ciudadanos y del sector comercial privado en los procesos de toma de decisiones de la ciudad. Asimismo alentó a los gobiernos nacionales a compartir su poder y sus recursos con las autoridades locales. Ver página web de Hábitat II. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, disponible en <<http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm>>

En términos de acciones, la Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN, por su sigla en inglés) es un programa de ONU-Hábitat, que tiene por objetivo establecer un proceso continuo de derechos del suelo (en vez de sólo enfocarse en títulos de propiedad individuales); mejorar y desarrollar la gestión del suelo a favor de los pobres y las herramientas de tenencia de la tierra; ayudar en el fortalecimiento de redes de gestión del suelo; mejorar la coordinación global del uso del suelo; ayudar en el desarrollo de herramientas que incluyan la equidad de género y que sean asequibles y útiles para los movimientos populares; y mejorar la divulgación general de conocimiento sobre cómo implementar la seguridad de la tenencia. El principal objetivo de la Red es facilitar el cumplimiento de la Declaración del Milenio y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a través de una mejor gestión del suelo y de herramientas de tenencia que contribuyan para aliviar la pobreza y mejorar las condiciones de las personas pobres, asegurando la gobernanza, equidad, subsidiariedad, accesibilidad y un enfoque sistemático de gran escala con perspectiva de género<sup>8</sup>.

En el plano local, si bien la Constitución Nacional (1992) no habla del derecho a la tierra, en el artículo 100 plantea el derecho a la vivienda de la siguiente manera: “Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados”. Asimismo, existen desde 1964 varias leyes que establecen mecanismos que procuran concretar el objetivo del derecho a la vivienda<sup>9</sup>.

---

8 Ver ONU Hábitat, disponible en <[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=71&Itemid=35](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=35)>

9 Ley N° 970/64, que crea el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU); Ley N° 325/71, que crea el Banco de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo; Ley N° 1.378/88, que amplía y modifica la Ley N° 325/71, que crea el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo; Ley N° 42/89, que aprueba, con modificaciones, el Decreto-Ley N° 25 del 6 de mayo de 1989, por el cual se crea el Consejo Nacional de la Vivienda y se amplía y modifican artículos de la Ley N° 1378 del 22 de diciembre de 1988; Ley N° 118/91, que crea la entidad autárquica Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y establece su carta orgánica; Ley N° 79/92, que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N° 27 de fecha 24 de marzo de 1992, por el cual se dispone la extinción del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo y se modifican, derogan y amplían disposiciones de las Leyes N° 325/71 y 118/90; Ley N° 1.555/00, que establece normas para determinar el precio actual de unidades habitacionales y declara inaplicable el artículo 27 de la Ley N° 118/90; Ley N° 1.741/01, que restaura la deuda contraída por los prestatarios del Sistema Nacional de la Vivienda; Ley N° 1.896/02, que amplía las funciones de las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda y deroga artículos de la Ley n° 325/71 “que crea el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo” y otras leyes conexas; Ley N° 1.920/02, que amplía la Ley N° 1.555/2000 “que establece normas para determinar el precio actual de unidades habitacionales y declarar inaplicable el artículo 27 de la Ley N° 118/90; Ley N° 2.026/02, que establece normas complementarias de aplicación de la Ley N° 1741/2001, que reestructura la deuda contraída

La Constitución Nacional no garantiza un derecho universal a la tierra. Las menciones a la misma se realiza en la Sección II “De la Reforma Agraria”, donde se plantea que “se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra” (artículo 114); y en el Capítulo 5 “De los pueblos indígenas”, donde al referirse a la propiedad comunitaria dice que “los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida” y que “el Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo” (artículo 64). Sin embargo, la Constitución Nacional también es muy clara con respecto a la propiedad privada a la que declara como inviolable, a la vez que dispone que nadie será privado de la misma sino en virtud de una sentencia judicial (artículo 109).

El Código Civil distingue entre propiedad y posesión. La propiedad es un derecho real, mientras que la posesión puede separarse de la propiedad, accediendo a ella de diferentes maneras y con un conjunto de derechos propios. Entre los derechos a la propiedad están el derecho al uso, a la servidumbre de paso y a la prescripción. La prescripción es un método para establecer la propiedad conocida como usucapión. El Código Civil también establece la institución del registro público de la propiedad, así como el catastro público de la propiedad.

La seguridad de la tenencia es uno de los temas más importantes de los derechos a la tierra, y es quizás la cuestión central en el análisis del derecho a la vivienda y a la tierra.

Sin la seguridad de posesión, el derecho a la vivienda está bajo amenaza permanente, y el riesgo de desalojo o desplazamiento forzoso siempre será inminente<sup>10</sup>. La

---

por prestatarios del Sistema Nacional de la Vivienda; Ley N° 2.199/03, que dispone la reorganización de los órganos colegiados encargados de la dirección de empresas y entidades del estado paraguayo; Ley N° 42/89, que aprueba, con modificaciones, el Decreto-Ley N° 25 del 6 de mayo de 1989, por el cual se crea el Consejo Nacional de la Vivienda y se amplía y modifican artículos de la Ley N° 1378 del 22 de diciembre de 1988; Ley N° 2.329/03, que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas; Ley N° 3.909/10, que crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat “SENAVITAT”.

10 La Campaña Global de Naciones Unidas para Seguridad de la Tenencia declara: “La seguridad de la tenencia se deriva de una variedad de normas que regulan el acceso y uso de la tierra y la propiedad, y del hecho de que éste es un derecho legalmente justificable. La tenencia puede efectuarse en una variedad de formas dependiendo del marco constitucional y legal, de las normas sociales, de los valores culturales y, hasta cierto punto, de las preferencias individuales. Una persona o una familia tienen seguridad de tenencia cuando está protegida de la remoción involuntaria de su tierra o residencia, excepto bajo circunstancias excepcionales, y sólo entonces por medio de un procedimiento legal reconocido y acordado, el cual debe ser objetivo, aplicado equitativamente, impugnabile e independiente. Estas circunstancias excepcionales deben incluir una situación en la cual la

seguridad de la tenencia, como elemento clave del derecho humano a la vivienda, debe ser garantizado para todas las personas, equitativamente y sin discriminación<sup>11</sup> (ONU-Hábitat, 2005: 20).

El Comentario General N° 4 adoptado por el Comité de la ONU para Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dice que

la tenencia toma una variedad de formas, incluidos el alojamiento (público y privado), la vivienda cooperativa, el alquiler, la ocupación del propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de la tierra o la propiedad. A pesar del tipo de tenencia, todas las personas deben poseer un grado de seguridad de la tenencia que garantice la protección legal contra el desalojo forzoso, el acoso y otras amenazas (NN.UU., 2008)

Por último, hay que mencionar los esfuerzos que se vienen realizando para construir el concepto de “derecho a la ciudad”<sup>12</sup>. Esta noción parte de la crítica a los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos, que se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público, favoreciendo la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales. Las ciudades construidas según este modelo dejan de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes, y así la población urbana, en su mayoría, queda privada o limitada para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos<sup>13</sup>.

El derecho a la ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio para abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapar-

---

seguridad física de la vida y la propiedad estén siendo amenazadas, o cuando las personas desalojadas hayan ocupado la propiedad a la fuerza o con intimidación” (CNUAH, 1999, citado por ONU-Hábitat, 2005).

11 Según el Art. 2 (2) del Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

12 Ver “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, disponible en <[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=50&Itemid=3](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3)>

13 Ver Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, disponible en: <[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=50&Itemid=3](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3)>

tida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad. (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad)

#### **Compilación de reivindicaciones por el "derecho a la ciudad"**

- Derecho a vivir en la ciudad
- Derecho a mantener el lugar de residencia
- Derecho al espacio público o lugar público
- Derecho a la centralidad
- Derecho a la belleza
- Derecho a la integración urbana
- Derecho a la movilidad y la accesibilidad
- Derecho a la "sociabilidad"
- Derecho al buen gobierno y a la participación ciudadana
- Derecho a la calidad del medio ambiente
- Derecho al empleo decente
- Derecho al acceso y al uso de las TICs
- Derecho a la justicia y a la seguridad
- Derecho a la identidad colectiva
- Derecho a la diferencia
- Derecho a la "ilegalidad" o alegalidad
- Derecho a la protección a los usuarios y consumidores

## **4 | El éxodo rural y la migración interurbana**

La migración es un derecho humano básico que debe garantizarse y protegerse, cualquiera sea su connotación, positiva o negativa, para el desarrollo humano. La distribución y movilidad territoriales de la población se suele vincular con el desarrollo de un país. La dispersión de la misma se ha relacionado con la vida rural, las actividades primarias y las limitaciones de acceso a los servicios, la tecnología y el conocimiento. En contrapartida, se vincula la concentración de la población con el acceso a los servicios, las innovaciones tecnológicas, el progreso científico y en general con un mayor desarrollo humano y ejercicio de ciudadanía.

En efecto, la migración es un mecanismo que utilizan las familias y las personas

para enfrentar las adversidades en sus comunidades de origen, buscando mejores condiciones en el lugar de destino, acumular activos, lograr movilidad social y un hábitat más satisfactorios. Asimismo, el traslado de la población hacia zonas más prósperas, dinámicas y productivas, donde existen mayores ofertas de trabajo, podría mejorar los ingresos y en consecuencia las condiciones de vida de las personas. Sin embargo, la migración también presenta efectos adversos para las personas, las familias y las comunidades de origen y de destino: el desplazamiento muchas veces profundiza la desigualdad territorial y debilita la base de los recursos humanos, provocando que las zonas pobres vaciadas de población económicamente activa se vuelvan más pobres aún; la población migrante no siempre es adecuadamente absorbida en el lugar de destino aumentando la informalidad, la pobreza y los problemas sociales; el lugar de destino no ofrece las oportunidades que inicialmente han sido percibidas, siendo el trabajo escaso, con lo cual, las necesidades aumentan y las condiciones de vida pueden empeorar. A todo esto se debe sumar una variedad de dificultades que las personas y las familias enfrentan en un medio sociocultural distinto que suele estar cargado de abusos, discriminación y resentimientos (CEPAL, 2012: 22).

### **La movilidad territorial de la población**

Muchos de estos factores se observan en la movilidad territorial de la población en Paraguay. Los motivos son en general de carácter económico, educativo, político y por parentesco<sup>14</sup>. Una revisión rápida de la escasa literatura muestra que durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, la migración presenta un patrón rural – rural y un importante flujo migratorio dirigido a la Argentina<sup>15</sup>, debido a las carencias del sistema productivo y a las persecuciones políticas de la dictadura stronista (Galeano, 1997: 18). En la década de los años sesenta, la migración interna es fuertemente dirigida por el Estado con la política denominada “marcha hacia el Este”, que consistió en la distribución de tierras y creación de nuevas colonias, así como las ocupaciones realizadas por los propios campesinos y campesinas, expandiendo la frontera agrícola hacia el este y norte del país. Es desde la década del setenta y las dos sucesivas cuando las áreas urbanas son la principal alternativa de la migración rural. Los departamentos de destino que en los años setenta y ochenta concentran gran parte de la migración rural y urbana son Central y Alto Paraná, especialmente las zonas metropolitanas de

---

14 La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2011 muestra que los principales motivos aludidos por las personas para mudarse son: familiar (45,1%), laboral (23,8%), adquisición de casa propia (18,9%), estudio (6,5%), elevado costo de vida (2,1%), entre los más importantes.

15 Se estima que en ambas décadas emigraron a la Argentina el equivalente a más de 10% de la población del país (CER, 1985: 48).



Asunción y Ciudad del Este<sup>16</sup>, constituidas en polos del desarrollo e influenciadas por el auge de la construcción<sup>17</sup>. En menor medida también adquieren importancia otras zonas fronterizas como Encarnación y Pedro Juan Caballero y ciudades intermedias como Caaguazú y Coronel Oviedo (Imas, 1995: 64). Durante la década de los ochenta, el patrón migratorio siguió siendo el rural – urbano, con la recesión instalada desde mediados de este período. Desde la década de los noventa, la agricultura mecanizada de la soja, el trigo y el maíz comienza a adquirir importancia, paralelamente a la crisis que envuelve a la producción minifundiaría especialmente por la merma del cultivo del algodón. Ambos factores son expulsores de población hacia las áreas urbanas. Esta situación continúa en la última década, teniendo como catalizador de la migración rural – urbana la fuerte migración externa principalmente a la Argentina y España<sup>18</sup>. Igualmente, datos censales muestran que desde finales de los años ochenta cobra importancia la migración interurbana y más recientemente la migración urbana – rural (DGEEC, 2005: 22).

Si analizamos el comportamiento de la población por dominios geográficos en la última década, podemos inferir que las áreas de destino de la migración interna son fundamentalmente las áreas urbanas del departamento Central, otras zonas rurales y urbanas (Ver Tabla 1). Indudablemente la Región Metropolitana de Asunción (REMA) no ha perdido su histórica centralidad en la atracción de los flujos migratorios, aunque la capital (Asunción) tienda a perder paulatinamente población.

**Tabla 1: Comportamiento de la población por dominios geográficos (2000, 2005, 2011)**

Dominios	2000-01	2005	2011
Asunción Urbano	578.066	515.679	517.090
Central Urbano	1.014.832	1.502.918	1.853.215
Central Rural	439.671	236.277	291.413
Resto Urbano	1.307.470	1.365.437	1.478.445
Resto Rural	2.033.444	2.217.186	2.351.551

Fuente: EPH, 2000-01, 2005, 2011.

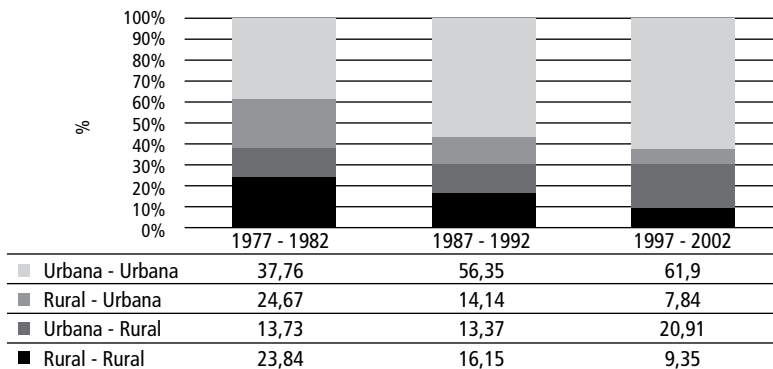
16 Asunción y especialmente su área conurbana del departamento Central, es el destino predominante de la migración rural. Entre 1962 y el 2002 (40 años) esta zona crece casi cuatro veces más en cantidad de población.

17 El motor del despegue económico fue la construcción de la represa de Itaipú.

18 Ver OIM (2011).

Según fuentes oficiales, existe una reducción en la propensión a migrar, debido a que el porcentaje de la población migrante con respecto a la población total muestra una tendencia a la baja en los últimos intervalos censales, disminuyendo la intensidad de expulsión y recepción de las diferentes zonas geográficas. Por otro lado, entre las cuatro corrientes migratorias estudiadas (urbana-urbana, rural-urbana, urbana-rural y rural-rural), la de mayor importancia es la urbana-urbana, que para los intervalos observados muestra un aumento relativo que tiende a estabilizarse en el último intervalo (ver Gráfico 1), pero que en la propensión a migrar es coherente con lo mencionado más arriba, ya que el porcentaje de la población urbana migrante con respecto a la población urbana total, tiende a disminuir (DGEEC, 2005: 20-22).

**Gráfico 1: Paraguay, corrientes migratorias internas (origen - destino) por intervalos censales, según porcentajes de participación sobre el total de migrantes, 1977 - 2002.**



Fuente: STP/DGEEC: Censo Nacional de Población y Viviendas 1982, 1992 y 2002.

La importancia de la corriente migratoria urbana – urbana sobre las demás podría deberse, a un agotamiento de los atractivos migratorios en las grandes ciudades a favor de los centros urbanos de tamaño intermedio (Heikel, 1994: 103) y la importancia y creciente dinámica que van cobrando las ciudades intermedias (Vázquez, 2006: 162 y 177) como “destino puente” de un flujo rural - urbano, pero fundamentalmente por la fuerte movilidad territorial que experimenta la población entre ciudades de menor porte a una zona metropolitana y viceversa o la movilidad intra-urbana del centro hacia la periferia por razones inmobiliarias. La corriente migratoria rural-urbana no aparece como corriente preponderante en términos de su participación en la migración total, e incluso se registra una persistente tendencia a la reducción de la misma. Sin embargo, las migraciones por etapas que utilizan los destinos puente de

ciudades intermedias hasta llegar a una zona metropolitana podrían estar alterando la información de la migración rural – urbana. Por último, el crecimiento relativo de la corriente migratoria urbana – rural podría deberse al retorno a zonas rurales de la población que no ha logrado insertarse laboralmente en las ciudades, al retorno de las personas adultas a sus lugares de origen y a la migración al entorno rural de las ciudades por razones inmobiliarias (DGEEC, 2005: 23-25).

Si analizamos la movilidad territorial de la población de algunos departamentos seleccionados y Asunción, según datos de la EPH 2011, encontramos como áreas expulsoras principalmente a Asunción, San Pedro y Caaguazú y como áreas de destino a Central, Alto Paraná e Itapúa, al realizar la diferencia entre la población recibida y la expulsada. Sin embargo, si observamos la cantidad de migrantes que se movilizan a otras zonas territoriales, encontramos que Central, Asunción, Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú (en ese orden), son las zonas más expulsoras. En este sentido, el departamento con mayor movilidad territorial en el Paraguay es el departamento Central, siendo el que más población recibe, pero expulsando casi la mitad de la misma. Igualmente, es el departamento que mayor movilidad territorial intra-urbana presenta, seguido con mucha menor importancia por Itapúa y Alto Paraná (ver Tabla 2).

**Tabla 2: Paraguay, población de 5 años y más edad por lugar de residencia hace 5 años, según departamentos representativos de residencia actual, 2011**

Departamento donde vivía hace 5 años	Departamentos representativos de residencia actual							
	Asunción	San Pedro	Caaguazú	Itapúa	Alto Paraná	Central	Resto	Total
Asunción	0	1.024	1.111	1.836	8.499	51.312	4.715	68.497
San Pedro	2.144	7.354	750	0	954	5.041	2.961	19.204
Caaguazú	662	1.813	8.404	1.006	9.002	7.519	3.530	31.936
Itapúa	408	0	464	28.415	3.203	3.000	1.999	37.489
Alto Paraná	963	740	2.742	1.676	28.000	3.986	9.806	47.913
Central	11.335	1.743	2.713	831	3.719	110.010	8.313	138.664
Resto	4.903	3.517	3.208	5.908	9.879	26.285	50.062	103.762
Internacional	6.620	1.683	2.811	4.660	7.583	15.892	16.663	55.912
<b>Total</b>	<b>27.035</b>	<b>17.874</b>	<b>22.203</b>	<b>44.332</b>	<b>70.839</b>	<b>223.045</b>	<b>98.049</b>	<b>503.377</b>

Fuente: EPH 2011.

## El éxodo rural

A pesar de que los estudios indican una disminución paulatina en la propensión a migrar y de que la migración rural – urbana va perdiendo peso en el conjunto de las corrientes migratorias, existen zonas claramente expulsoras de la población rural como son los departamentos de Caaguazú y San Pedro y en menor medida, Caazapá y Canindeyú.

Estos departamentos corresponden a zonas de una gran debilidad de la estructura productiva del sistema campesino, que tiene sus orígenes en el modelo de implantación territorial (asentamientos islas y de lotes aislados), implementado por el Estado en las décadas de los setenta, ochenta e inclusive noventa, que no generan la suficiente rentabilidad para la satisfacción de sus necesidades. La distribución y acceso a la tierra se ha dado sin un apoyo integral de asistencia técnica y crediticia, servicios básicos, caminos de todo tiempo y especialmente mercados, generando un insuficiente nivel de arraigo (Vázquez, 2006: 93-100). Aunque algunos asentamientos lograron consolidarse e integrarse a la dinámica económica regional, estas zonas sufren hoy la presión del avance del modelo del agro-negocio, con el deterioro de las condiciones ambientales, la deforestación masiva y contaminación de los recursos naturales por la utilización generalizada de agro-tóxicos en los cultivos transgénicos. Este deterioro afecta la estructura alimentaria y la salud de las familias rurales, aumentando la crisis y provocando su desplazamiento.

La expulsión de la población rural de estas zonas del país obedece no solo a las particularidades regionales, sino también a factores estructurales que afectan en general al mundo rural, tales como: i) la concentración de la tierra, que provoca conflictos permanentes, ya sea por el abandono de las familias campesinas de los asentamientos, los conflictos por los arrendamientos irregulares a los sojeros, o por la falta de tierra<sup>19</sup>; ii) las brechas de bienestar existente entre la población rural y la urbana por el rezago histórico que presenta el área rural en políticas estatales.

Un factor determinante es la enorme desigualdad en la distribución de la tierra en las zonas rurales. Según el Censo Agropecuario Nacional (CAN) 2008, los grandes propietarios que poseen más de 500 hectáreas de tierra constituyen el 2,6% y concentran el 85,5% del total de las tierras, mientras que los pequeños propietarios que poseen hasta 50 hectáreas de tierra constituyen el 63,2% y sólo poseen el 2% de las tierras (Ver Gráfico 2). La gran mayoría de los pequeños tienen en promedio lotes de

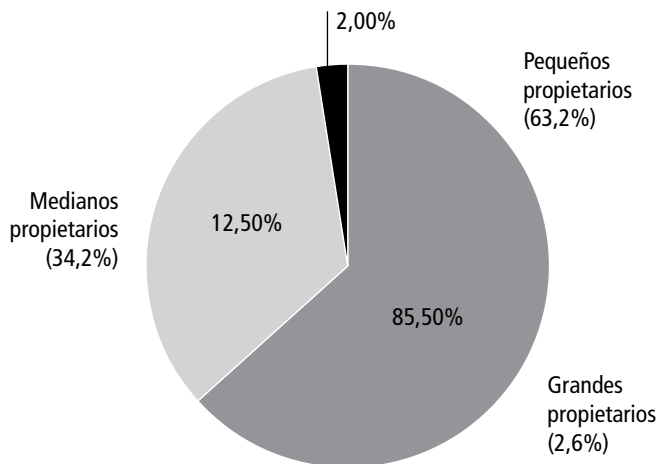
---

19 Esta situación es debida a una política de distribución agraria que claramente ha favorecido a los terratenientes y a la concentración de la tierra.

5 hectáreas, lo que limita la posibilidad de nuevos parcelamientos, por lo que al formarse nuevos hogares, deben buscar alternativas de sobrevivencia fuera del mismo.

---

**Gráfico 2. Distribución de la tierra en Paraguay (2008)**



Fuente: CAN 2008.

---

Las brechas existentes entre las áreas urbanas y rurales también contribuyen a que la población rural migre a las ciudades, ya que indudablemente los indicadores de bienestar favorecen a esta última.

La pobreza en Paraguay tiene mucho más incidencia en la población rural que en la urbana. Este problema es mayor aún si observamos la pobreza extrema. Según datos de la EPH 2011, el 44,8% de la población rural era pobre y el 29,6%, pobre extremo. La desigualdad en el ingreso también es mayor en el área rural, alcanzando un valor de 0,566 dentro del índice de Gini. Así mismo sólo el 10,7% de la población rural tiene seguro médico en tanto que sólo el 22,6% aporta a algún sistema jubilatorio (ver Tabla 3).

**Tabla 3: Brechas entre la población urbana y rural**

Áreas	Pobreza	P. Extrema	Gini	%/SM	Seguro Médico	Jubilación
<b>Total</b>	32,4	18,0	0,520	113%	25,6	39,3
<b>Urbana</b>	23,9	10,0	0,470	127 %	35,8	44,7
<b>Rural</b>	44,8	29,6	0,566	88%	10,7	22,6

Fuente: EPH 2011.

El analfabetismo es considerablemente mayor en el área rural, afectando al 7,2% de la población. Los años de estudios así como la asistencia a la educación media también son muchos menores en el área rural (5,8 años y 67,9% respectivamente). El agua potable de red es un servicio que llega solo a la tercera parte de la población; una cuarta parte cocina con gas y también más de una cuarta parte no tiene heladera para conservar los alimentos; finalmente, el acceso a internet es todavía mínimo (ver Tabla 4).

**Tabla 4: Brechas entre la población urbana y rural**

Áreas	Analfa- betismo	Años de Estudio	Asiste a la EM	Electri- cidad	Agua Potable	Cocina con gas	Hela- dera	Inter- net
<b>Total</b>	4,7	8,2	77,6	98,2	44,3	56,0	84,8	21,8
<b>Urbano</b>	3,2	9,6	85,8	99,6	83,7	76,2	92,8	32,3
<b>Rural</b>	7,2	5,8	67,9	96,3	31,7	25,7	72,8	5,9

Fuente: EPH 2011.

Esta complejidad de factores influye en la movilidad territorial de la población paraguaya e indudablemente afecta a la urbanización, con la expansión descontrolada de las zonas metropolitanas o el aumento de la población de ciudades más pequeñas, multiplicando los problemas urbanos de abastecimiento de los servicios básicos, la construcción de infraestructura, la precarización del transporte, la congestión vial, la contaminación y la delincuencia, entre otros. El extraordinario crecimiento que han experimentado las zonas urbanas (como veremos más adelante), se debe en parte a la corriente migratoria de las zonas rurales, al crecimiento vegetativo de su propia población, a la movilidad territorial de la población entre las mismas ciudades y al

interno de las zonas conurbadas en una dirección centro periferia. No obstante, el menor peso del flujo migratorio rural – urbano en el conjunto de las corrientes migratorias, la transferencia neta rural – urbano en el crecimiento urbano de Paraguay sigue siendo importante con un promedio de 48,6% en el periodo 1980/90 y de 45,3% en 1990/2000 (CEPAL, 2012: 133).

Finalmente, es cierto que la migración tiene mucho que ver en el proceso de urbanización, sin embargo, esta movilidad de la población no es responsable de los déficits urbanos, sino la falta de políticas públicas previsoras y estratégicas, la desregulación del mercado y en particular de las tierras, así como la debilidad del Estado en la provisión de los servicios públicos urbanos.

## 5 | La urbanización en Paraguay

La visión positiva de la concentración de la población y las actividades productivas se fundamenta en la idea de que ésta reduce costos, aumenta la rentabilidad, favorece el intercambio, promueve la competencia y la división del trabajo. Vinculada con el desarrollo económico, desencadena el progreso técnico y la innovación, favorece la difusión del conocimiento y de la tecnología. En términos sociales, facilita la prestación de servicios básicos, valoriza la educación ayudando a su universalización y amplía las opciones para el ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, la urbanización genera un alto grado de artificialidad del ambiente, con estilos de vida de mayor generación de residuos y emisión de carbono. La elevada densidad provoca una mayor presión sobre el territorio, aumentando y ampliando el “factor humano” de los riesgos y desastres naturales. Finalmente, la urbanización aumenta la vulnerabilidad relacionada con la pobreza, la degradación ambiental y humana y las débiles condiciones de gobernabilidad, generando asimetrías profundas en la distribución de los recursos (CEPAL, 2012: 121).

La urbanización parece un proceso inexorable en el sistema mundial capitalista. La ONU calcula que el número de personas que alberga la Tierra irá en aumento en los próximos años y pasará de los 7.000 millones de 2011 a los 9.300 millones de habitantes en 2050, de los cuales 6.300 millones residirán en áreas urbanas, lo que supone un aumento de 2.700 millones o del 75 % con respecto a las cifras actuales (DESA, 2013).

Igualmente, América Latina y el Caribe reúnen casi un 80% de su población (468 millones de personas) en áreas urbanas y, de este porcentaje, la mitad reside en ciudades de menos de 500.000 habitantes. Aunque tras décadas de crecimiento continuo las tasas de población urbana tienden a la estabilidad, el crecimiento urbano ha dado lugar a nuevos conglomerados, como las áreas metropolitanas o las mega-regiones urbanas, que aglutinan múltiples municipios y ofrecen nuevas oportunidades de desarrollo (ONU-Hábitat, 2012)<sup>20</sup>.

### La urbanización tardía del Paraguay

En el contexto latinoamericano, Paraguay es considerado un país con bajo grado de urbanización porque la tasa de la misma se ubica por debajo del 60%, juntamente con Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Haití (CEPAL, 2012: 128). Esto se debe a que la urbanización en Paraguay es un proceso tardío en comparación con otros países de la región, lo cual se explica en parte por las particularidades asumidas por la migración. La igualación entre la población rural y urbana se da apenas a principio de la década de los noventa (ver Gráfico 3). La predominancia de características eminentemente agrícolas y extractivas de la producción hasta después de la segunda mitad del siglo pasado, la tardía implantación de formas dominantes de producción capitalistas en el campo, la migración a la Argentina como catalizador de la población ante la inseguridad económica y política, el proceso de colonización stronista que absorbió población en la frontera agrícola, entre otros factores, hace que el crecimiento de las ciudades comience a observarse apenas desde mediados de la década de los setenta. En este proceso, la urbanización adquiere las siguientes características: la preeminencia histórica de la capital Asunción y su área metropolitana de municipios conurbados del departamento Central como área principal de atracción de la

---

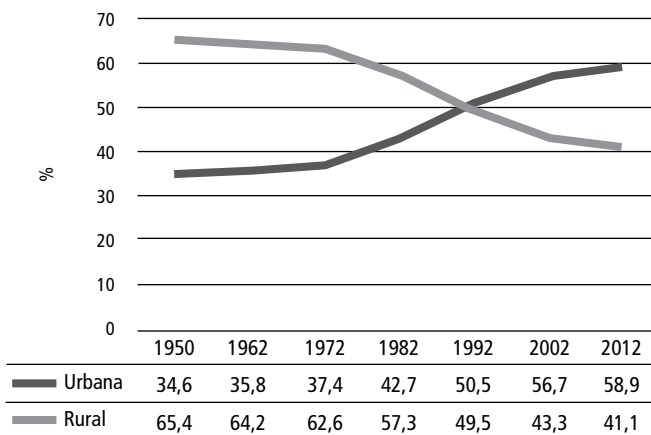
20 No obstante, el informe constata que, “pese a la disminución de las tasas de pobreza en la región, una de cada cuatro personas en áreas urbanas es pobre y los índices de desigualdad se sitúan entre los más altos del mundo. Las ciudades de la región son ciudades divididas social y físicamente. Esa división se manifiesta en la desigualdad de ingreso y la segregación entre la ciudad “formal” y la “informal”. Existe un déficit acumulado de viviendas con estándares mínimos para ser habitadas y más de 111 millones de personas todavía viven en tugurios (el 24% de la población urbana). La región ha logrado mejoras en el acceso a agua y saneamiento, pero aún necesita avanzar para cumplir el compromiso de universalizar ambos servicios y garantizar su asequibilidad, frecuencia y calidad. La escasa planificación y las debilidades de las políticas urbanas han tenido como consecuencia la expansión de las ciudades siguiendo un modelo poco sostenible, con ausencia de espacios públicos accesibles para todos, que privilegia el automóvil en detrimento del transporte en común y mantiene o refuerza la segregación social y espacial. Las ciudades registran altos índices de violencia e inseguridad, que parecen desbordar la capacidad de respuesta de los gobiernos. Aunque la violencia no se da en todas las áreas ni es homogénea en una misma ciudad, la gravedad de sus consecuencias exige esfuerzos coordinados a todos los niveles de gobierno”.



población; la conformación de otras dos regiones metropolitanas (Ciudad del Este y Encarnación); y la reciente emergencia de las “ciudades intermedias”.

Como consecuencia de lo anterior, el crecimiento de la población urbana muestra tres etapas. La primera llega hasta la década del setenta y se caracteriza por un lento crecimiento o débil urbanización, con una tasa promedio de 3,0%, con Asunción como centro urbano del país, pueblos articulados a la línea ferroviaria que unía la capital con la ciudad fronteriza de Encarnación y algunas pequeñas “ciudades puertos” sobre el Río Paraguay. La segunda etapa supone un acelerado crecimiento y fuerte urbanización, que se inicia a mediados de la década de los setenta y se extiende hasta mediados de los noventa, con una tasa promedio de 4,0%, la conformación de las tres áreas metropolitanas (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación) y el crecimiento de los pueblos y las pequeñas “ciudades rutas” sobre los ejes ruteros de dirección sur, este y norte, todos partiendo desde Asunción. A la tercera etapa, iniciada a mediados de los noventa, le corresponde un crecimiento desacelerado y una vigorización de la urbanización, con una tasa promedio de 3,4%, la consolidación de las tres regiones metropolitanas, especialmente la de Asunción, y la dinámica económica de “ciudades intermedias” sobre los ejes ruteros y regiones con cierto dinamismo económico (Ver gráfico 3)<sup>21</sup>.

**Gráfico 3: Evolución de la población urbana y rural, 1950-2012**



Fuente: Elaboración propia según datos de la DGEEC.

21 Tasa de crecimiento de la población urbana (Censo 2002). Los conceptos de “ciudades puertos”, “ciudades ruta” y “ciudades intermedias” son tomados de Vázquez (2006).

## La urbanización de la pobreza

Si bien la pobreza en el Paraguay tiene mayor incidencia en el área rural (ver Tabla 3), con el aumento de la urbanización este problema se va trasladando paulatinamente a las ciudades, asentándose en las tres Regiones Metropolitanas, especialmente la de Asunción (REMA)<sup>22</sup>. Al analizar el periodo 1987 – 2011, a nivel país, la pobreza total presenta una ligera propensión a la baja, como consecuencia de una tendencia de crecimiento económico y el aumento sostenido de la inversión social en los últimos seis años. Sin embargo, observamos que la pobreza total en el área urbana es mayor al final del periodo, especialmente la pobreza extrema que de 7,2% pasa a 10,0%. Esta situación se explica básicamente por el comportamiento de la pobreza en el dominio geográfico de Asunción y de las zonas urbanas del departamento Central, donde la pobreza total se mantiene superior al final del periodo y la pobreza extrema presenta un continuo aumento, pasando de 2,1% al 10,3% de la población (ver Tabla 5). En 2011 esta región absorbía el 38% de la población del Paraguay, unas 2.400.000 personas.

**Tabla 5: Evolución de la pobreza según dominio geográfico urbano (%), 1987-2011**

<b>Dominio y estatus de pobreza</b>	<b>1987/88</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>
<b>Total País</b>			
Pobreza Extrema	18,8	16,5	18,0
Pobreza no Extrema	17,3	22,1	14,4
Pobreza Total	36,1	38,6	32,4
<b>Área Urbana</b>			
Pobreza Extrema	7,2	10,7	10,0
Pobreza no Extrema	15,2	23,7	13,9
Pobreza Total	22,5	34,4	23,9
<b>Asunción y Central Urbano</b>			
Pobreza Extrema	2,1	8,3	10,3
Pobreza no Extrema	13,0	25,4	15,7
Pobreza Total	15,1	33,7	26,0
<b>Resto Urbano</b>			
Pobreza Extrema	13,2	14,3	9,6
Pobreza no Extrema	17,9	21,1	11,0
Pobreza Total	31,1	35,4	20,5

Fuente: DGEEC, EPH 1987-2011.

22 Ver Corporación REMA: [www.rema.org.py](http://www.rema.org.py)

En la REMA, esta situación se observa con la expansión incontrolada del crecimiento periférico de la mancha urbana, las formas irregulares de asentamientos, la proliferación de los tugurios o inquilinatos, la presión sobre los servicios básicos, la precariedad y aumento del tiempo del transporte urbano, la insuficiencia de los equipamientos sociales y comunitarios y al aumento de la inseguridad y la violencia urbana.

Los factores explicativos indudablemente se relacionan con la incidencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; la informalidad del trabajo; el crecimiento de la población y la migración rural, inter e intra-urbana; los altos costos, el monopolio y la especulación de la tierra urbana; y la debilidad institucional en la aplicación de normas y planes urbanos y la falta de un gobierno metropolitano coordinado.

La segregación y segmentación urbana también está relacionada con la movilidad territorial de la población del centro a la periferia. En Asunción, como en otras áreas urbanas más antiguas, la pavimentación de las calles, la expansión de los servicios urbanos básicos, la transformación del espacio urbano, así como el aumento del impuesto predial y de las tasas municipales, ha contribuido a la expulsión de los habitantes de menores recursos de las áreas centrales. Esta población desplazada, junto a la población migrante de las zonas rurales o de otras ciudades, se asienta precariamente en la periferia urbana, muchas veces en ocupaciones espontáneas o irregulares, alejada del transporte y el equipamiento urbano y limitada en el acceso a los servicios públicos.

Lamentablemente existe poca información segregada y ausencia de estudios recientes que den cuenta de la complejidad que va adquiriendo el proceso urbano. No se tienen datos suficientes para conocer las dimensiones específicas de los asentamientos espontáneos e irregulares, ni las condiciones de vivienda de los inquilinatos o habitaciones en alquiler<sup>23</sup>. No existen análisis o información sobre los agentes inmobiliarios y hay muy poca sistematización sobre los sujetos sociales<sup>24</sup>. No obstante, la segregación urbana es observable a simple vista, ya que la población pauperizada utiliza distintos mecanismos para insertarse físicamente en la ciudad.

El área ocupada por los distintos barrios de los bañados de Asunción alcanza unas 1.650 hectáreas de terreno de dominio municipal, inundable gran parte de la misma. Aproximadamente otras 1.100 hectáreas están ocupadas por asentamientos irregulares de distintos tamaños diseminados en el área intra-urbana de la ciudad (Flores, 2009: 41). No se conoce cuantos asentamientos similares están diseminados en los municipios conurbados de la región. El Plan Maestro de la Franja Costera de

---

23 Un estudio inicial de la problemática se encuentra en Morínigo (1991).

24 Un análisis de los inicios del movimiento Sin Techo y de los Bañados se puede encontrar en Imas (1995).

Asunción está ensayando algunos mecanismos de regularización, resistidos por los pobladores de la zona. La Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados (COBAÑADOS) es la instancia de articulación organizativa que los representa y que a través de diez reivindicaciones concretas busca integrarse al Plan.<sup>25</sup> El área de los bañados de Asunción es ocupada por poco más de 10 mil familias, unas 55 mil personas.

Otra forma de asentamiento irregular que afecta directamente la propiedad privada, es la modalidad de inserción física a la ciudad a través de ocupaciones, producto de la movilización social de los “sin techo” ocurrida en la década de los noventa e inicios de este siglo. La conflictividad de este fenómeno ha ido desvaneciéndose con las sucesivas cooptaciones dirigenciales a través de los distintos programas de regularización y de vivienda. Las organizaciones se han apagado y los dirigentes son al presente actores claves del “comisionismo” entre las familias demandantes de vivienda, los programas públicos, las empresas constructoras y los propietarios terratenientes<sup>26</sup>.

El alquiler de cuartos y de viviendas pequeñas, donde muchas veces viven familias enteras, es una modalidad cada vez más frecuente de acceder a la vivienda en el área urbana para la población de escasos ingresos. La opción de vivir en alquiler está condicionada generalmente por la cercanía a la fuente de trabajo u otra actividad y el costo de la habitación. La proliferación de inquilinatos diseminados en diversas zonas de la capital y los municipios conurbados, muchas veces precarios e insalubres, es una realidad no estudiada.

Los servicios públicos también se vuelven escasos y precarios con la expansión y segregación urbana. Si bien la cobertura de electricidad es casi universal en el área urbana, la condición en que llega a los hogares pobres es muchas veces irregular y precaria. La red de agua potable tiene limitaciones para llegar a los asentamientos periféricos y el saneamiento de red es inexistente y suele resolverse con pozos en la propia vivienda. En la REMA y las otras zonas metropolitanas, lo más complicado actualmente parece ser el transporte público, que es escaso o no llega a las zonas más alejadas, además del ya conocido pésimo servicio prestado. Estas observaciones son igualmente válidas para el equipamiento urbano, con ausencia de áreas verdes, vías en

---

25 Los 10 derechos básicos que la COBAÑADOS reivindica con relación al Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción son: 1) derecho a permanecer donde siempre hemos vivido; 2) derecho al arraigo; 3) derecho a un hábitat digno; 4) derecho a una vivienda digna; 5) derecho a mantener y mejorar el empleo; 6) derecho a contar con servicios públicos de calidad y a bajo costo; 7) derecho a contar con un terreno y vivienda dignos y a bajo costo; 8) derecho a una justa indemnización; 9) derecho a que no se les imponga costos indebidos; 10) derecho a participar en las decisiones del proyecto.

26 “Comisionismo”: cobro de comisiones a los diferentes actores por el papel de intermediación o gestor.

mal estado y baja infraestructura lumínica, que aumenta el aislamiento y la inseguridad de las zonas urbanas empobrecidas.

La inseguridad y la violencia urbana es otro de los fenómenos crecientes de la urbanización de la pobreza. Las evidencias muestran que las tasas de homicidio en las ciudades suelen ser más altas que los promedios nacionales. Las áreas altamente urbanizadas y más pobres de las ciudades presentan los más altos riesgos de homicidio, y las tasas de homicidio pueden ser varias veces más altas en las áreas de bajos ingresos que el resto de la ciudad. Los riesgos e impulsores de esta violencia son la urbanización, la densidad poblacional, el desempleo juvenil, la corrupción en las instituciones de control y penalización y especialmente la pobreza y la desigualdad<sup>27</sup>. En contextos urbanos, la desigualdad es una forma de violencia estructural que con frecuencia desencadena formas más reaccionarias de violencia. La desigualdad y la privación abarcan no solamente el ingreso sino también la falta de acceso a servicios sociales básicos, falta de protección del Estado, diferenciación en el acceso a la justicia, exposición a la corrupción sistemática de las autoridades, discriminación y exclusión social (Brender, 2012: 5-9).

La segregación urbana genera aislamiento, debilita el control social y favorece las conductas marginales. Instalada la segregación de los sectores urbanos pauperizados, sus habitantes son las primeras víctimas de la criminalidad debido a la precariedad de sus ocupaciones, la carencia de sistemas más sofisticados de seguridad, y la falta de presencia de los organismos de control (Flores, 2009: 41). Las organizaciones de vecinos y vecinas asumen a veces roles represivos y de control del delito o simplemente las familias buscan aislarse en sus viviendas para escapar de la inseguridad.

## 6 | El difícil acceso a la tierra urbana

La urbanización de la pobreza sin políticas urbanas preventivas y estratégicas provoca la irregularidad, informalidad e ilegalidad de las formas de ocupación del suelo y la construcción del hábitat urbano. Aun cuando la inserción periférica en las ciu-

---

27 Por ejemplo, según una encuesta sobre “La situación actual de la delincuencia en los barrios de Asunción”, de la Fundación País Seguro, realizada en Abril de 2009, los barrios de mayor incidencia de hechos delictivos son: San Felipe, Ricardo Brugada y Tacumbú. Igualmente, dicha encuesta encontró que el 38,7% de los delitos son cometidos en la calle y que el 42,3% de los delincuentes tienen entre 15 y 20 años de edad. La percepción principal sobre la causa de la delincuencia es el desempleo juvenil y la corrupción de las autoridades policiales y judiciales (Fundación País Seguro, 2009)

dades del país tenga mucho que ver con un “mercado legal” de tierras, con agentes inmobiliarios desarrolladores y monopolizadores, éste se mantiene en el interregno de la legalidad - ilegalidad, por el incumplimiento generalizado de las condiciones elementales en la oferta de terrenos adecuados para el desarrollo urbano. De este ambiente temporal y geográfico, de fuerte vulnerabilidad jurídica, ambiental y de acceso a los satisfactores urbanos, depende la inserción urbana de la población de menores recursos.

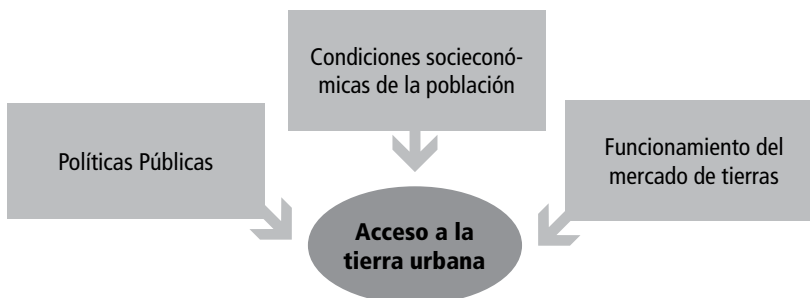
### **Determinantes del acceso a la tierra urbana**

Los determinantes del acceso a la tierra urbana de la población pauperizada podrían agruparse en tres: i) las condiciones socioeconómicas de la población, que depende básicamente de sus ingresos y condiciones laborales; ii) el funcionamiento de los mercados de tierra urbana; iii) la presencia o ausencia de políticas públicas relacionadas al problema (ver Gráfico 4).

Estos determinantes están estrechamente relacionados con la estructura económica y su comportamiento. La base económica poco diversificada y escasamente generadora de fuente de trabajo, concentradora y de bajo nivel redistributivo, como la economía paraguaya, tiene como resultado un alto nivel de desigualdad en el ingreso, con una población minoritaria de alto consumo y especuladora de bienes inmobiliarios y una población mayoritaria que tiene reducida la satisfacción de sus necesidades. Del mismo modo, un periodo de crisis económica, como el suscitado a fines de la década de los noventa y comienzo de este siglo con tasas negativas de crecimiento y de inversión social, que elevó considerablemente la cantidad de pobres en el país, reduce aún más las posibilidades de obtención de un hábitat adecuado.

---

**Gráfico 4: Determinantes del acceso a la tierra urbana**



Fuente: Elaboración propia.

---

## Las condiciones socioeconómicas de la población

En el Paraguay, el decil de la población de mayores ingresos gana mensualmente en promedio 38,5 veces más que la población con menores ingresos. En las áreas urbanas esta relación se reduce a 22,6 veces, indicando que la brecha de desigualdad del ingreso es bastante menor que en el área rural donde la relación es de 42,8 veces. Asimismo, la población de menor ingreso gana diariamente en promedio 0,9 dólares a nivel nacional, 1,7 dólares en el área urbana y 0,6 dólares en el área rural, es decir, ni siquiera puede satisfacer convenientemente sus necesidades alimentarias. En efecto, una amplia mayoría de la población paraguaya no estaría en condiciones de acceder a un lote de tierra urbana en la REMA si consideramos los ingresos per cápita y el costo promedio de la tierra urbana en algún municipio periférico de la misma<sup>28</sup> (ver Tabla 6).

**Tabla 6: Promedio y distribución del ingreso mensual per capita de la población por área de residencia, según deciles de ingreso per capita mensual (2011) (US\*)**

Deciles de Ingreso Percápita	Área de residencia		
	Total	Urbana	Rural
<b>Total</b>	<b>247,8</b>	<b>304,6</b>	<b>165,6</b>
Más bajo	26,5	49,7	18,0
2	55,2	90,0	33,6
3	80,3	120,2	49,6
4	106,9	151,3	64,5
5	138,3	183,7	81,6
6	170,5	223,2	104,1
7	211,6	280,2	134,7
8	278,6	352,7	170,9
9	390,0	469,0	225,8
Más alto	1.020,1	1.124,6	770,6

Fuente: DGEEC, EPH 2011.

\*Un US: G 4.300

28 Como veremos más adelante, la oferta de tierra urbana en algunos municipios periféricos de la REMA ronda en promedio 7,5 dólares el m<sup>2</sup>.

Las condiciones laborales tampoco son alentadoras para aspirar el acceso a la tierra urbana. El 27,6% de la PEA tiene problemas de trabajo ya que se encuentra desempleada (5,6%) o subempleada (22,0%). El 39,2% de las personas ocupadas trabaja en pequeños establecimientos de entre 2 y 5 trabajadores con altos niveles de informalidad. El 42,3% son trabajadores y trabajadoras cuentapropistas (33,4%) o trabajadores y trabajadoras familiares no remunerados (8,9%). Sólo el 52,6% de las personas que trabajan recibe un salario. A su vez, dentro de este grupo, el 45,8% percibe menos del salario mínimo, el 39,3% está acogido a algún sistema de jubilación y el 54,6% trabaja con algún tipo de contrato, siendo menos de la mitad contratos indefinidos (EPH 2011). En conclusión, sólo el 28,5% de la población ocupada gana el salario mínimo o más y podría eventualmente acceder a un lote urbano, si consideramos que con el 25% del mismo es posible hacerlo.

### **El mercado legal de la tierra urbana**

Según el nivel de ingresos y las condiciones laborales de una amplia capa de la población paraguaya, es posible afirmar que el mercado legal de tierra urbana es inaccesible para estas personas, especialmente para la población pauperizada. Este mercado suele asumir las siguientes características (Clichevsky, 2003: 8).

- Es escasamente regulado en la producción y comercialización.
- Está relacionado con la dinámica económica: estabilidad macroeconómica, funcionamiento del sector financiero. Alternativa de inversión frente a otros sectores económicos.
- Vinculado a los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, generando sub-mercados en función de la demanda.
- Funciona según la oferta y la demanda solvente y según las rentas que los propietarios esperan obtener.
- Es imperfecto, monopolístico y oligopólico.
- Posee escasa transparencia (propietarios, testaferros, precios, inversiones, registros, catastros poco actualizados)
- Habría un sub-mercado para la población de ingresos medios en zonas alejadas y en condiciones precarias.
- Ausencia de sanciones fiscales a la especulación o retención.

Muy pocas empresas inmobiliarias monopolizan el mercado de suelo urbano en el país. La Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias (CAPEI) registra 21 empre-



sas<sup>29</sup>, convirtiéndose este mercado en un verdadero oligopolio. No obstante, existe una gran cantidad de corredores inmobiliarios informales. La gran mayoría de las empresas no sólo cumple una función intermediaria, sino que está vinculada directamente con los propietarios terratenientes. Históricamente, la tierra en el país es utilizada como inversión de capital de los sectores con mayores ingresos, lo que ha contribuido a que la tenencia de la misma sea altamente especulativa.

Una rápida sistematización realizada en las ofertas clasificadas de terrenos urbanos de los dos periódicos de mayor circulación, en los principales municipios del Área Metropolitana de Asunción, arroja los siguientes valores por metros cuadrados y total, que al relacionar con el salario mínimo vigente se puede concluir que: una familia tipo, con ingresos igual al salario mínimo, sólo puede aspirar un terreno urbano a 1 hora y 20 minutos de transporte público del centro de Asunción, pagando en cuotas mensuales durante 10 años, y a 1 hora 45 minutos, pagando en cuotas mensuales durante 4 años (ver Tabla 7)

**Tabla 7: Valor mínimo de la tierra en ciudades del Área Metropolitana de Asunción (US\*)**

Ciudades	M <sup>2</sup> (Gs)	Total (Gs)	Mensual 48 cuotas (GS)	% SM	Mensual 120 cuotas (Gs)	% SM	Tiempo Centro de Asunción
Fdo. De la Mora	75,5	27.180,1	566,3	-	-	-	45m
Lambaré	34,4	12.412,2	258,6	69	-	-	40m
M. R. A	28,3	10.192,5	212,3	57	140,3	37	45m
Luque	13,8	4.983,0	103,7	28	72,5	19	1h 30m
San Lorenzo	25,2	9.060,0	188,7	50	124,6	33	1h
Villa Elisa	22,0	7.927,5	165,2	44	101,9	27	1h
Capiatá	11,3	4.070,0	84,9	23	55,5	15	1h 45m
Ñeemby	17,6	6.342,0	132,1	35	87,2	23	1 h
San Antonio	18,9	6.795,0	141,6	38	94,1	25	1h 20m
Itauguá	7,5	2.718,0	56,6	15	37,4	10	2h
Ypané	7,5	2.718,0	56,6	15	37,4	10	2h

Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones de ABC Color y Última Hora, junio de 2013.

\*Un US: G 4.415

29 Ver Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias, disponible en <<http://www.apel-capei.com.py>>

## **La informalidad en el acceso a la tierra urbana**

La informalidad del mercado de tierra urbana responde a una multiplicidad de factores que se ha mencionado, entre los que cabe resaltar: i) los niveles de pobreza de la población y procesos históricos de pauperización en el área urbana y la población migrante; ii) la estructura del empleo formal e informal; iii) las características de las políticas estatales en cuanto regulación o desregulación del mercado de tierra, así como las respuestas dadas a la demanda organizada de los pobres; iv) el grado de urbanización y expansión geográfica de las áreas urbanas; v) la estructura de la propiedad, agentes participantes, derechos de propiedad establecidos; vi) las condiciones ambientales de la tierra urbana donde se desarrolla la informalidad.

Frecuentemente, la urbanización informal tiene problemas ambientales y de dominio. Desde el punto de vista de la forma de acceso a la tierra urbana, ésta se puede lograr a través de ocupaciones directas de tierra pública o privada, o a través de los mercados informales establecidos mediante el loteamiento clandestino (sin permiso municipal) y el loteamiento irregular (sin servicios o sin las dimensiones establecidas). Estas formas de acceso (incluida a veces, el acceso por el mercado formal) pueden derivar en una multiplicidad de formas de dominio o tenencia de la tierra urbana, a saber: los propietarios, los poseedores de factura legal de compra y venta sin escritura, los poseedores de recibo de compra y venta de algún lote regular o irregular, los poseedores de boletas o recibos de pago mensual de algún lote regular o irregular, los ocupantes de tierra urbana que podrían ser desalojados o podrían ser propietarios por prescripción, los compradores de lotes con traspaso no reconocidos, los poseedores de usufructo, los testafierros, etc. La informalidad en el acceso a la tierra urbana suele instalarse en zonas degradadas ambientalmente o deterioradas, en la periferia urbana o en puntos específicos de la ciudad, como son las zonas inundables, contaminadas, deterioradas y abandonadas como viejos almacenes o edificios, vías o espacios públicos en desuso, áreas degradadas por canteras y olerías, basurales, sin infraestructuras o servicios, sin acceso a transporte público, etc. (Clichevsky, 2003: 15-16).

Uno de los casos históricos irregularidad urbana son los asentamientos espontáneos de los bañados de Asunción, instalados en zonas inundables degradadas ambientalmente y en terrenos municipales, pero con un fuerte mercado informal, donde sus pobladores intercambian el valor de los derechos de usufructo y mejoras, así como el costo de la vivienda construida. En estos asentamientos viven gran parte de las familias pobres de la capital del país. Muchas de ellas no pagan los costos que implica vivir en la ciudad formal, tales como: el impuesto inmobiliario, las tasas municipales y los servicios públicos. Un reciente estudio (Domecq, 2012) realizado en barrios formales

seleccionados que lindan con los bañados muestra que dichos costos rondan el 25% del salario vigente, valor que sería de muy difícil costeo por dichas familias (ver Tabla 8).

**Tabla 8: Costos de servicios para una familia tipo de 5 miembros, terreno de 200 m<sup>2</sup>, construcción de 70 m<sup>2</sup>, según barrios definidos (en US\*)**

Anual	Barrios definidos							
	Trinidad	%	Jara	%	Sajonia	%	Tacumbú	%
Impuesto Inmobiliario	63,1	5	56,5	5	48,3	5	48,3	6
Tasas Municipales	86,1	7	83,7	7	80,7	8	86,1	6
Agua ESSAP	273,4	23	273,4	24	273,4	26	273,4	26
Electricidad ANDE	627,3	53	596,3	52	523,1	50	508,7	49
Teléf. Fijo COPACO	126,2	11	126,2	11	126,2	12	126,2	12
TOTAL	1.176,0	100	1.136,0	100	1.051,6	100	1.042,6	100
Mensual	98,0		94,7		87,6		86,9	
% SM	25,7%		24,8%		23,0%		22,8%	

Fuente: Domecq (2012).

\*Un US: G 4.350

## Las políticas públicas

Las políticas públicas de regulación o desregulación de la producción y comercialización del suelo urbano, no parecen haber implicado alguna intervención que busque favorecer el acceso a la tierra de la población urbana más carenciada. Por el contrario, esta cuasi ausencia del Estado ha favorecido claramente la presencia en el mercado de los sectores concentradores del capital inmobiliario y especulativo. De hecho no se conoce alguna legislación que favorezca el acceso a la tierra urbana de la población de menores ingresos.

Al igual que las anteriores leyes orgánicas municipales, la actual Ley Orgánica Municipal No 3.966/10 establece claramente como función del gobierno municipal:

la planificación del municipio, a través del plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial; la delimitación de las áreas urbanas y rurales del municipio, la reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo; la reglamentación y fiscalización del régimen de loteamientos inmobiliarios, y el establecimiento, mantenimiento y actualización de un sistema de información catastral municipal (Ley Orgánica Municipal)..

Sin embargo, las ciudades y las zonas metropolitanas como la de Asunción se expandieron y siguen creciendo libremente, sin planificación alguna y al arbitrio de los intereses del capital inmobiliario y de los distintos mercados que interactúan en sus territorios. De hecho, en Asunción, no es sino hasta el año 2000 que se crearon la Ordenanza 141/00 y la Ordenanza 195/00, que orienta la intervención municipal en los asentamientos irregulares. Pero mucho no se pudo avanzar, porque ya no existen tierras municipales para responder al déficit habitacional de la ciudad y tampoco los recursos municipales son suficientes para la compra de tierras del dominio privado (Flores, 2009: 42).

La producción de lotes en la periferia urbana se realiza generalmente sin infraestructura ni restricciones ambientales. La comercialización no favorece a los sectores de menores recursos y la compraventa se rige por los códigos civiles y penales; no existe crédito público para compra de tierra y los precios no están regulados. La comercialización depende de las posibilidades de mantener inactivo el capital, o la necesidad de rotar, o la búsqueda de beneficios extraordinarios.

Para atender la problemática de los asentamientos informales, que afecta la propiedad privada de particulares, el Ministerio del Interior creó el Programa de Regularización del Área Metropolitana (PRAM), que posteriormente, por decreto 14.228/01, se transformó en el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN). A través del mismo, el Estado compra las tierras ocupadas y financia a los ocupantes el pago de las mismas. Los aspectos urbanísticos deben ser definidos por las municipalidades en las que se desarrollan los asentamientos. Este programa pasó a implementarse por la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, en coordinación con el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (CONOP), del Movimiento Sin Techo, y más recientemente en coordinación con la SENHAVITAT.

En el ámbito de la política de vivienda, hace pocos años se creó, en remplazo de las instituciones que a la fecha funcionaban, el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS) (Ley No. 3637/09) y la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) (Ley 3909/09), que implementan los programas y subsidios de la vivienda social, que básicamente son de 4 niveles, con subsidios que van desde el 95, 70, 40 y 25% según la situación socioeconómica de los y las demandantes adjudicados. Conforme los datos de la SENAVITAT unas 10 mil viviendas por año se han acreditado al déficit existente, siendo el mismo de casi 400 mil viviendas en el área urbana, con una demanda anual de más de 71 mil (Ríos y Gill 2012, 313) (ver Tabla 9).

**Tabla 9: Déficit habitacional, 2009**

Requerimientos habitacionales	Urbana	Rural	Total
Viviendas Nuevas	71.802	26.917	98.719
Ampliación	16.846	6.770	23.616
Mejoramiento	260.071	257.642	517.713
Ampliación y mejoramiento	49.575	114.394	163.969
<b>Totales</b>	<b>398.294</b>	<b>405.723</b>	<b>804.017</b>

Fuente: Elaborado a partir de (CONAVI/DGEEG, 2009: 66).

## Conclusión

El derecho a la tierra desde la perspectiva de la problemática urbana tiene que ver con el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, que implica el acceso a un hábitat urbano adecuado y seguro, donde la seguridad de la tenencia de la tierra juega un papel preponderante, así como la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Esto implica un importante énfasis en la intervención del Estado a favor de la población con menos recursos económicos y mayor vulnerabilidad para facilitar el acceso a mejores condiciones de vida.

En el contexto urbano, la tierra es un objeto irreproducible y condición esencial para el asentamiento del hábitat. Sin embargo, la misma está apropiada y monopolizada por una minoría de propietarios cuyos intereses se orientan a los diferentes tipos de rentas que pudieran obtener de su comercio. Las rentas deben ser incorporadas como parte de los costos de producción y acceso a la vivienda, debiendo finalmente ser asumidos por la población, cuya solvencia está dada por los ingresos y condiciones laborales de los trabajadores, las trabajadoras y sus familias demandantes de vivienda. Los ingresos de una gran proporción de personas que trabajan son significativamente bajos, quedando un amplio sector de la población con serias limitaciones en el acceso a la vivienda.

La migración interna ha reforzado el proceso de urbanización con una importante transferencia de la población rural hacia las ciudades. Esta población es mayoritariamente de escasos recursos y su inserción en las ciudades se produce generalmente

en asentamientos espontáneos e irregulares, habitaciones de alquiler, ocupaciones, viviendas cedidas o arrendadas a los parientes, en distintas zonas de la ciudad. La migración se ha dado tanto por el carácter expulsivo de las condiciones socioeconómicas en el medio rural como por la atracción que ejerce las ciudades. No obstante, el bajo desarrollo productivo de las mismas no ha posibilitado la absorción laboral necesaria, provocando que los flujos migratorios de la población rural tengan en la ciudad una inserción segmentada y generalmente pauperizada por las características de apropiación del suelo urbano, las condiciones de producción de la vivienda, la precariedad laboral, y la ausencia de políticas públicas previsoras y estratégicas de planeamiento urbano, regulación del mercado de tierras y de aprovisionamiento del hábitat en favor de los más pobres.

El reconocimiento generalizado de los derechos a la vivienda y a la tenencia de la tierra y más recientemente, las reivindicaciones sobre el derecho a la ciudad, no se ha traducido en leyes y políticas nacionales y urbanas que concreten una mayor incorporación de los pobres al bienestar urbano. El aprovisionamiento de vivienda, especialmente de la población pauperizada es un reto creciente, dada la acumulación cada vez mayor de necesidades. La dependencia y priorización del mercado y la ganancia privada ha significado la exclusión de las personas pobres y el limitado ejercicio de sus derechos. Los patrones de distribución y tenencia de la tierra muestran altos niveles de inequidad y cada vez más, los altos costos de la misma, aleja a los pobres de una mayor integración urbana. La observación empírica demuestra, que el reconocimiento del derecho a la tierra no ha sido suficiente: la exclusión y segregación urbana, la precariedad y la acumulación de necesidades, siguen siendo una constante para la mayoría de la población.

## Bibliografía

- BRENDER, NATALIE 2012 *Resumen. Investigando el dilema urbano: Urbanización, pobreza y violencia* (Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo).
- CLICHEVSKY, NORA 2003 *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE / CEPAL 2012 *Población, territorio y desarrollo sostenible* (Santiago: Naciones Unidas).
- CONFERENCIA EPISCOPAL PARAGUAYA / CEP 1985 *El fenómeno de las migraciones en el Paraguay* (Asunción: Equipo Nacional de Pastoral Social).
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS / DESA 2013 *World Population Prospects. The 2012 Revision. Key Findings and Advance Tables* (New York: United Nations).
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS / DGEEC 2005 *Migración Interna* (Fernando de la Mora: DGEEC).
- DOMECQ, RAÚL 2012 “Estimación del costo de los servicios básicos, impuestos y tasas municipales de una vivienda tipo para una familia ubicada en barrios cercanos a las zonas de los Bañados Norte y Sur de la ciudad Asunción, República del Paraguay” (Asunción: CIPAE) [Inédito].
- FLORES, ANA R. 2009 “Problemática habitacional del Paraguay: Necesidad de cambio en el cambio”, en *Centro - H* (Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos), No 3, Abril, pp. 37-46.
- FUNDACIÓN PAÍS SEGURO 2009 “Situación actual de la violencia en los barrios de Asunción”, disponible en <[www.paisseguro.org.py/archivos/Encuesta2009Asuncion\\_230409.ppt](http://www.paisseguro.org.py/archivos/Encuesta2009Asuncion_230409.ppt)>
- GALEANO, LUIS 1997 *Migración interna en Paraguay. Cambios e impactos* (Asunción: DGEEC - PNUD).
- HEICKEL, MARÍA VICTORIA 1994 “Distribución Espacial de la Población y Migraciones”, en Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC *Demografía y Sociedad* (Fernando de la Mora: DGEEC), pp. 103-155.
- IMAS R., VÍCTOR 1995 *Ante la pobreza la organización. La emergencia del movimiento barrial en el marco de la transición política en el Paraguay* (Asunción: BASE ECTA - CIPAE).
- JARAMILLO, SAMUEL 1983 “El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes”, en Sociedad Interamericana de Planificación - SIAP *Relación campo ciudad: la tierra recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social* (México: SIAP).
- LOJKINE, JEAN 1986 *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana* (México: Siglo XXI).
- MORÍNIGO, JOSÉ N. 1991 *Pobreza urbana y vivienda* (Asunción: CIPAE).
- NACIONES UNIDAS 2008 “Instrumentos internacionales de derechos humanos. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”, disponible en <[www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/.../HRI.GEN.1.Rev9\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/.../HRI.GEN.1.Rev9_sp.doc)>

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA / FAO 1995 “Planning for sustainable use of land resources: towards a new approach” en *Land and Water Bulletin* (Roma: FAO), N°2.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES / OIM 2011 *Perfil migratorio del Paraguay 2011* (Buenos Aires: OIM).
- PRADILLA COBOS, EMILIO 1987 *Capital, Estado y Vivienda en América Latina* (México: Fontamara).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS / ONU-Habitat 2005 “Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género. Marco nacional y urbano. Colombia” (Nairobi: ONU-Hábitat), disponible en: < [www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2430&alt=1](http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2430&alt=1) >
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS / ONU-Habitat 2012 *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana* (Nairobi: ONU Habitat).
- RÍOS, SILVIO Y EMMA GILL 2012 “Marco legal vigente y situación general del derecho al hábitat y la vivienda”, en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - CODEHUPY *Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: CODEHUPY).
- SINGER, PAUL 1986 *Economía Política de la Urbanización* (México: Siglo XXI).
- TOPALOV, CHRISTIAN 1979 *La urbanización capitalista* (México: EDICOL).
- VÁZQUEZ, FABRICIO 2006 *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay* (Asunción: UNFPA – GTZ – ADEPO).



## Referencias sobre los autores y las autoras

### Lilian Soto

Es doctora en Medicina, master en Administración Pública y diplomada en Presupuestos Públicos pro Equidad de Género. Se dedica al campo de las ciencias sociales como investigadora y consultora en temas referidos a género, políticas públicas y administración pública. Es autora y coautora de publicaciones sobre participación política de las mujeres, trabajo doméstico remunerado, liderazgo de las mujeres, partidos políticos, gestión pública y políticas públicas.

### Luis Caputo

Es politólogo por Universidad del Salvador de Buenos Aires, con una Maestría en Ciencias Sociales por FLACSO–Argentina. Es investigador en juventud desde 1991 en BASE Investigaciones Sociales y docente de la Universidad Nacional de Formosa. Coordinador nacional de estudios regionales en juventud: “Juventud Sudamericana. Diálogo para la Construcción de la Democracia Regional”; “Juventud e Integración Sudamericana”; “Kuña: Trata y promoción del protagonismo de mujeres jóvenes indígenas en frontera”.

### Milena Pereira Fukuoka

Es abogada por la Universidad Católica de Asunción y Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Ha cursado una Maestría en Ciencia Política en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM) y es estudiante del Doctorado en Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado varias investigaciones en temas de derechos humanos y políticas públicas.

### Óscar Ayala Amarilla

Es abogado de Derechos Humanos con especialidad en Derechos de los Pueblos Indígenas, miembro de la Institución Tierraviva y ex Presidente del Instituto Paraguayo del Indígena. Egresado de la Universidad Nacional de Asunción. Abogado litigante

en los casos de las comunidades Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH y Corte IDH).

### **Patricio Dobrée**

Es licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional de Asunción. Cursó estudios de antropología en la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Es investigador del Centro de Documentación y Estudios desde el año 2005. Ha participado en trabajos de investigación sobre explotación sexual comercial infantil, descentralización de la salud, modelos de familias y cadenas globales de cuidados.

### **Quintín Riquelme**

Es sociólogo por la Universidad Católica de Asunción. Es investigador del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Autor y coautor de varios trabajos sobre temas referidos al sector rural paraguayo. En el CDE es coordinador del Área Sociogremial y desde el 2004 ejerce la docencia en el Instituto de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción.

### **Víctor J. Imas R.**

Es arquitecto por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con Maestría en Urbanismo por Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de México. Ha trabajado temas de pobreza, desigualdad, mercado laboral, agricultura familiar y políticas públicas.



