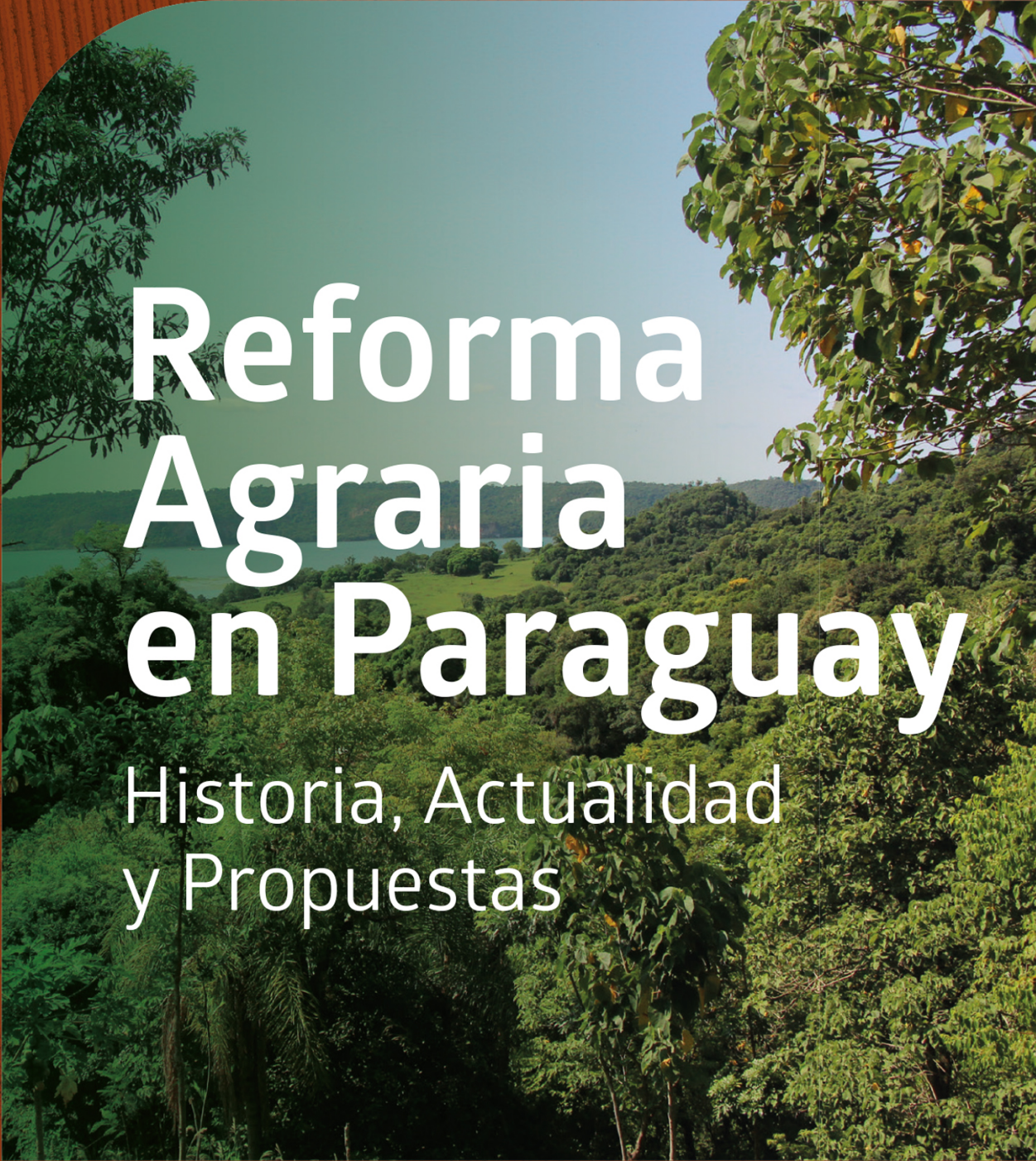




Reforma Agraria en Paraguay

Historia, Actualidad
y Propuestas

CON EL APOYO DE

misereor
TEJIENDO UN MUNDO JUSTO

Reforma Agraria en Paraguay

Historia, Actualidad y Propuestas

“El gran desafío de nuestro tiempo es hallar cauces de acceso a la propiedad para tantos hombres que necesitan tierra para vivir y trabajar. Si no es fácil la respuesta, tampoco es imposible”

**Carta Pastoral “El campesino paraguayo y la tierra”,
Conferencia Episcopal Paraguaya, 12 de junio de 1983.**

Índice

Presentación	9
Introducción.....	13
1. La reforma agraria.....	27
1.1. ¿Qué es la reforma agraria?.....	29
1.2. ¿Qué dice la Constitución Nacional sobre la reforma agraria?.....	37
1.3. Tipos históricos de reforma agraria	41
1.4. Periodos Históricos de la economía paraguaya y la reforma agraria	46
1.4.1. El período colonial (1524–1811)	47
1.4.2. El periodo independiente (1811–1870)	48
1.4.3. El periodo dependiente (1870–2022).....	49
1.4.4. Postdictadura y transición	53
1.5. Actualidad de la reforma agraria en el mundo	57
1.6. Actualidad de la reforma agraria y del sector agropecuario en Paraguay.....	60
1.6.1. La tierra	61
1.6.2. La producción.....	63
1.6.3. Población rural.....	66
1.6.4. Trabajo y empleo.....	67
1.6.5. Políticas públicas	70
2. Diálogos sobre la reforma agraria.....	73
2.1. Ciclo de diálogos sobre la reforma agraria en Paraguay.....	75
2.2. Situación de la reforma agraria en Paraguay	76
2.3. Propuestas en torno a la reforma agraria.....	94
Epílogo.....	105

Índice de tablas

Tabla 1. Superficie sembrada (en hectáreas), principales cultivos 2008 y 2022	15
Tabla 2. Formas de uso de la tierra en ha en el 2008 y 2022.....	16
Tabla 3. Importación de alimentos. Años seleccionados	18
Tabla 4. Leyes y políticas referentes a la cuestión agraria en Paraguay	56
Tabla 5. Cultivos forrajeros y plantaciones forestales, años 2008 y 2022, en ha y % de variación	66
Tabla 6. Total de miembros del hogar residentes en finca, 2008 y 2022.....	66

Índice de gráficos

Gráfico 1. Cantidad de fincas y superficie, según tamaño, 2022, en %	62
Gráfico 2. Variación de fincas y superficie según tamaño, entre el 2008 y 2022, en %	63
Gráfico 3. Cultivos temporales, empresariales y campesinos, 2022. En ha y % del total	63
Gráfico 4. Superficie de cultivos empresariales 2008 y 2022, en ha	64
Gráfico 5. Superficie de cultivos campesinos 2008 y 2022, en ha	65
Gráfico 6. Miembros de más de 10 años, residentes en finca, según rango de edad, años 2008 y 2022.....	67
Gráfico 7. Miembros del hogar residentes en fincas, por tipo de ocupación principal, años 2008 y 2022.....	68
Gráfico 8. Mujeres miembros del hogar de más de 10 años residentes en fincas, por tipo de ocupación principal, años 2008 y 2022.....	69
Gráfico 9. Cantidad de fincas con asalariados y cantidad de personas asalariadas, años 2008 y 2022.....	69
Gráfico 10. Cantidad de fincas de la agricultura familiar, según acceso a asistencia técnica, créditos y a una organización, años 2008 y 2022, en %	70
Gráfico 11. Presupuesto total del INDERT y presupuesto para compra de tierras 2020-2024 (en millones de Gs)	71

Reforma Agraria en Paraguay. Historia, Actualidad y Propuestas.

Edita: Pastoral Social Nacional / Conferencia Episcopal Paraguaya

Tte. Jara Pastore c/ Cerro Corá, Asunción, Paraguay

administración@pastoralsocialnacional.org.py

<https://pastoralsocialnacional.org.py/>

Equipo Pastoral Social Nacional - 2025

Presidente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social Nacional - CEP

Mons. Juan Bautista Gavilán,
Obispo de la Diócesis
de Coronel Oviedo

Secretario Ejecutivo

Ricardo González Ozorio

*Coordinador de proyecto
Misereor*

Roque Acosta Ortiz

Administración y secretaría

Yammy Grijalba

Sistematización y elaboración:

Econ. Luis Rojas Villagra

Fotos:

William Costa

Edición y corrección:

Dania Pilz

Diseño y diagramación:

Estudio G - Comunicación Visual

Impresión:

Mundo Gráfico

Tirada:

500 ejemplares

Esta publicación debe citarse como:

Rojas Villagra, Luis (2025). Reforma Agraria en Paraguay. Historia, Actualidad y Propuestas. Pastoral Social Nacional, CEP.

Febrero 2025

La presente publicación se hace en el marco del proyecto: Ecología integral, incidencia en políticas públicas y soberanía alimentaria en Paraguay, periodo 2023 - 2025, con el apoyo de MISEREOR.

Copyleft. Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones. Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año). No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.

Esta publicación no expresa necesariamente la opinión ni la posición institucional de la Conferencia Episcopal Paraguaya, de la Pastoral Social Nacional ni de la entidad cooperante.

Presentación

La reforma agraria y el desarrollo rural: un mandato constitucional

El tema de la reforma agraria integral ha sido y es motivo de preocupación de la Iglesia en el Paraguay durante las últimas décadas y está reflejado en diversos documentos de la Conferencia Episcopal Paraguaya, respondiendo así a los principios fundamentales de la Doctrina Social de la Iglesia: la dignidad humana y el bien común, entre otros.

Transformar la realidad social con la fuerza del Evangelio, testimoniada por hombres y mujeres fieles a Jesucristo, ha sido y sigue siendo un desafío pastoral de la Iglesia. En efecto, la Iglesia, experta en humanidad, continúa mirando hacia los “nuevos cielos” y la “nueva tierra” (2 P 3,13), porque “el gozo y la esperanza, la tristeza y la angustia de los hombres de nuestro tiempo, sobre todo de los pobres y de toda clase de afligidos, son también gozo y esperanza, tristeza y angustia de los discípulos de Cristo, y nada hay verdaderamente humano que no encuentre eco en su corazón” (Gaudium et Spes, 1).

En 1983, los obispos del Paraguay expresaban:

la nuestra es una voz de pastores que ven en el problema la vigencia o la ausencia de principios de ética humana y de moral cristiana que están por encima de las leyes y del ordenamiento jurídico. Está en juego la aplicación del Evangelio (...). Los problemas vitales del mundo rural golpean nuestros corazones en las visitas pastorales a los pueblos y compañías, en los encuentros de sacerdotes y laicos, en los organismos de servicio de parroquias, diócesis y de la misma Conferencia Episcopal, y sobre todo en el permanente desfilar de campesinos en nuestros despachos en actitud de esperanza porque se les brinde comprensión y socorro. Sabemos perfectamente que la solución integral del problema no está en nuestras manos y que ni siquiera nos corresponde su aspecto técnico, pero no podemos renunciar a impregnar con la luz del Evangelio un problema que así

lo reclama y a ser la 'la voz de los que no tienen voz' y depositan en nosotros su confianza. (El Campesino paraguayo y la tierra, carta pastoral de la CEP, 12 de junio de 1983).

Cuarenta y dos años han pasado, pero estas mismas palabras y sentimientos podrían responder a la situación que vive el Paraguay en torno al tema de la reforma agraria integral y el desarrollo rural.

Recogiendo esta preocupación y con los mismos fundamentos que expresaban los obispos en 1983, la Pastoral Social Nacional ha retomado la reflexión sobre el tema propiciando una serie de encuentros sectoriales para el impulso del desarrollo rural, que es un mandato constitucional (Art. 115).

La presente publicación, con el título: "Reforma agraria en Paraguay. Historia, actualidad y propuestas", cuenta con la valiosa colaboración del sociólogo Ramón Fogel para la introducción y del economista Luis Rojas Villagra, quien ha elaborado este material a partir de los datos oficiales relacionados con la población y producción rural, y la síntesis de los cinco (5) encuentros sectoriales e intersectoriales realizados entre agosto y diciembre del año 2024, propiciados por la Pastoral Social Nacional de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP), con el apoyo de MISEREOR, en el marco del proyecto: "Ecología Integral, Incidencia en Políticas Públicas y Soberanía Alimentaria".

El rol de la Pastoral Social Nacional ha sido el de ser facilitadora de los espacios y de los encuentros de diversos sectores para recoger sus preocupaciones, sus tristezas y sus angustias, pero también sus esperanzas en que la articulación y la organización los fortalecerá para incidir en políticas públicas que den cumplimiento a la constitución y a las leyes vigentes que, de forma completa e indubitable, explicitan las acciones institucionales que deben realizarse para el logro del desarrollo rural.

Agradecemos a las organizaciones que han acudido a nuestra convocatoria. Lo hacemos con la conciencia de que,

el orden justo de la sociedad y del Estado es una tarea principal de la política (...). La Iglesia no puede ni debe emprender por cuenta propia la empresa política de realizar la sociedad más justa posible. No puede ni debe sustituir al Estado. Pero tampoco puede ni debe quedarse al margen de la lucha por la justicia (...). La sociedad justa no puede ser obra de la Iglesia, sino de la política. No obstante, le interesa sobremanera trabajar por la justicia esforzándose por abrir la inteligencia y la voluntad a las exigencias del bien. (Deus Caritas Est, 28)

La Iglesia celebra el año jubilar de la esperanza en este año 2025, con el lema: “Peregrinos de la Esperanza”. Siguiendo el Magisterio del papa Francisco, con la iniciativa de propiciar espacios de encuentro intersectorial para el impulso de la reforma agraria y del desarrollo rural, la Pastoral Social Nacional quiere contribuir a “organizar la esperanza” con los más pobres y necesitados de nuestra sociedad.

El libro recoge los datos oficiales, el diagnóstico y las propuestas de los actores y sectores que han participado de los encuentros y en el proceso de elaboración del material, con el objetivo de retomar la discusión sobre la reforma agraria integral y el desarrollo rural, que debe ser un objetivo nacional. Sin embargo, el contenido no expresa la posición o la opinión institucional de la Iglesia.

Asunción, febrero de 2025.

+ Mons. Juan Bautista Gavilán
Obispo de Coronel Oviedo
Presidente de la Pastoral Social Nacional

Introducción

La reforma agraria es una cuestión pasada de moda, tal como señalan los voceros del orden establecido o, ¿más bien es un tema más actual que nunca? Si consideramos que las crisis encimadas —ambiental, social y económica— nos muestran los límites de una manera de producir, consumir y vivir, el tema es aún más oportuno que antes.

Si la reforma agraria constituye la transformación de una estructura agraria en la que el agronegocio no deja lugar para la agricultura campesina, ni para la producción de alimentos inocuos, entonces, es una cuestión que merece atención prioritaria y que no solo interesa al sector campesino.

En este volumen se condensan las ideas que expresaron, en cinco encuentros promovidos por la Pastoral Social Nacional, diferentes sectores y organizaciones. En estas jornadas de información, reflexión y diálogo sobre la reforma agraria, las discusiones se dieron en torno a dos ejes: la situación y las propuestas para encarar los problemas analizados en los eventos. Los voceros del agronegocio y del gobierno tocan el problema campesino cuando se trata de amenazas y de desalojos; no se menciona el intenso achicamiento del sector campesino ni sus consecuencias.

A propósito de la reducción forzada de la agricultura campesina, el último Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022), a pesar de sus sesgos, resulta útil para caracterizar la situación agraria actual. En la comparación de la situación, con datos de censos anteriores, debe tenerse presente que el sector campesino es parte de la estructura agraria controlada por el agronegocio.

Es de notar el contraste entre el crecimiento notable del agronegocio, reflejado en la superficie cultivada de la soja transgénica, su producto estrella, y el achicamiento del sector campesino, tomando como indicador la superficie cultivada de mandioca, su rubro principal. Así, entre los años 1991 y 2022, mientras la superficie con cultivos de soja se multiplicó por siete, el cultivo de mandioca

disminuyó sustancialmente. Esta expansión del agronegocio reconfigura completamente la estructura agraria y el espacio rural tiende a despoblarse y convertirse en desiertos de transgénicos.

En ese proceso, la población residente en fincas, que totalizó 291.497 explotaciones en el 2022, se redujo en un 40% entre el 2008 y el 2022. El 87% de esta disminución de los residentes en fincas pertenece a fincas menores a 20 hectáreas, es decir, fincas campesinas, que pareciera están en proceso de desaparición si no se alteran las tendencias.

En cuanto al ciclo demográfico de la familia campesina en el país, debe tenerse en cuenta el dato que entre los censos agropecuarios del 2008 y del 2022 el grupo de edad de entre 15 a 24 años se redujo en un 66%, esto es parte de la población juvenil. En el otro extremo, la población de 65 años y más creció en un 13%, lo que quiere decir que la población rural va envejeciendo, y a mediano plazo no podrá reproducirse la economía campesina.

Diversos son los mecanismos que operan en la expulsión campesina del campo, el principal tiene que ver con las características del modelo productivo que no deja lugar para la agricultura campesina, con la penetración ilegal de sojeros en asentamientos campesinos. Al uso intensivo de agrotóxicos, se suma la Ley Riera-Zavala¹, que facilita los desalojos cada vez más frecuentes y violentos, con la utilización de paramilitares o matones.

Con el achicamiento del sector campesino y dado que la soja transgénica, el cultivo emblema del agronegocio, es capital intensivo, la población de asalariados en fincas empresariales cayó en un 58% en el periodo 2008-2022. Lo paradójico es que a medida que crece el agronegocio disminuye la ocupación de mano de obra; los datos del CAN 2022 indican que, mientras las unidades productivas menores a 5 ha ocupaban 80 trabajadores por 1.000 ha, las grandes empresas agropecuarias de 10.000 y más ha solo

1 Ley N.º 6830/2021, que modifica el artículo 142 de la Ley N.º 1160/1997 “Código Penal”, y su modificatoria, Ley N.º 3440/2008.

ocupan a un promedio de 1,1 trabajador por 1.000 ha. Ciertamente, las grandes fincas no cumplen con la función social de la propiedad, que apunta a la generación de empleo.

Aun cuando en los últimos años la expansión de la frontera sojera se volvió más lenta en el período intercensal 2008–2022, se nota el crecimiento de más del 43% de la superficie sembrada con soja y más del doble del maíz transgénico asociado (tabla 1), en contraste con los cultivos de la agricultura campesina, destinados básicamente a la producción de alimentos, que disminuyeron sustancialmente en el período considerado. La superficie del cultivo empresarial del arroz se quintuplicó en el período intercensal afectando la dinámica del agua y contaminando los humedales.

TABLA 1. Superficie sembrada (en hectáreas), principales cultivos 2008 y 2022

Cultivos	2008	2022	Variación
Soja zafra normal y zafriña	2.463.510	3.539.808	43,7%
Maíz zafra normal (Tupi pyta, híbrido)	296.434	229.120	-22,7%
Maíz zafriña (Tupi pyta, híbrido)	472.469	963.090	103,8%
Arroz con riego	33.870	205.744	507,5%
Mandioca	170.694	155.439	-8,9%
TOTAL	3.436.977	5.093.201	48,2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos Agropecuarios Nacional (CAN) 2008 y 2022. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), 2022.

El crecimiento de los transgénicos se dio tanto a costa de pastura natural, que disminuyó en medida importante en el período intercensal, pero también de cultivos de la agricultura campesina y de montes naturales, con posibles subregistros en el último censo (tabla 2). Otros cambios importantes en la estructura

agraria se aprecian en el crecimiento de pasturas cultivadas y de la reforestación. El significativo crecimiento de la reforestación con eucalipto refleja una nueva apuesta del agronegocio, respondiendo a incentivos de la economía verde. Solamente una corporación, Paracel S.A., proyecta cultivar unas 100 mil ha de eucalipto en el norte de la región Oriental, para procesarlo en una planta de celulosa que se construirá en el departamento de Concepción.

TABLA 2. Formas de uso de la tierra en ha en el 2008 y 2022

Cultivos	2008	2022	Crecimiento
Cultivos temporales	3.305.173	4.185.598	26,6%
Cultivos permanentes	60.030	82.251	37,0%
Pastura natural (campo o ñú)	13.387.054	10.066.625	-24,8%
Pastura cultivada para corte o pastoreo	4.450.535	6.717.521	50,9%
Montes naturales	7.325.246	7.206.851	-1,6%
Árboles forestales plantados	152.208	277.512	82,3%
Barbecho y/o en descanso (cocueré)	472.143	375.642	-20,4%
Otros usos: Vivienda, estanque para peces, pedregales, esterales, etc.	1.934.506	1.489.661	-23,0%
TOTAL	31.086.895	30.401.661	-2,2%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los CAN 2008 y 2022. MAG, 2022.

Este es uno de los nuevos rostros del desarrollo verde, o si se prefiere del extractivismo agrario en Paraguay, que cuenta con incentivos notables. De hecho, 13 proyectos de plantaciones de eucalipto están inscriptos en el mercado voluntario de carbono; Paracel S.A. tiene como accionistas a Girindus Investments de Suecia y del grupo Heinzl, así como inversores paraguayos que aportan sus tierras,

entre ellos, el grupo Zapag; se trata de 19 estancias que totalizan aproximadamente 190.000 ha, comprendiendo los departamentos de Concepción, Amambay y San Pedro.

El proyecto Paracel, presentado por sus impulsores y por el gobierno como sumidero de carbono, requiere una inversión de US\$ 4.400 millones y solo en su primera fase contempla el cultivo de 100.000 ha de eucalipto, de las cuales ya están cultivadas 22.000 ha; la superficie proyectada para la producción de eucalipto se duplicará en los próximos años y opera bajo el régimen de zona franca y, en consecuencia, tiene exoneración de impuestos. Esto implica que el gobierno deberá encarar inversiones grandes en salud y en proyectos viales, pero no cobrará impuestos; la corporación recibió un préstamo de US\$ 100 millones de créditos para el sector forestal con intervención de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), banca pública del Paraguay. ¿Si no les cobra impuestos a estas corporaciones qué gana el país?

Históricamente, la élite política ganó participación accionaria y la historia puede repetirse. Esta nueva forma de extractivismo agrario presentada como reforestación y sumidero de carbono implica, además de sus impactos ambientales en la disponibilidad del agua y su contaminación, desplazamiento de actividades productivas y presión sobre territorios de los indígenas Pai Tavyterá y de comunidades campesinas. Resulta axiomático que los propietarios de las 19 estancias ganaderas afectadas al cultivo de plantaciones de eucalipto buscarán acceder a nuevas tierras.

Otros proyectos de grandes corporaciones en línea con el desarrollo verde, que también se amparan en los beneficios de zonas francas, son aquellos orientados a la producción de hidrógeno verde y de combustibles biodegradables. Los primeros requieren mucha energía eléctrica.

Es importante destacar que el modelo productivo basado en el agronegocio, a costa del sector campesino, tiene consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto. Una de esas consecuencias es la disminución de la producción de alimentos para

la población nacional, que depende en forma creciente de comida importada (tabla 3); en diez años el volumen de los alimentos importados creció en un 83% y en valor monetario, en un 69,5%.

El sector campesino es descalificado cada vez con mayor fuerza como sector productivo y más calificado como obstáculo al desarrollo, y de hecho es considerado inviable por las políticas públicas; el propio Estado identifica al sector campesino como objeto de políticas asistenciales y ya en vías de desaparición, y no como productor agrícola.

TABLA 3. Importación de alimentos. Años seleccionados

Año	Valor	Volumen
	(miles de US\$)	(toneladas)
2008	338.237	277.754
2010	361.867	300.475
2012	461.656	307.291
2014	493.400	348.975
2016	452.903	346.025
2018	573.227	508.634
2019	501.803	466.895
2020	497.062	567.066
2021	584.015	685.739

Fuente: Banco Central del Paraguay (BCP). Boletín de Comercio Exterior – Trimestral.

El problema de la tierra, la principal fuente de conflicto de nuestra sociedad, tiene varias aristas. Por una parte, la enorme concentración con mucha tierra para pocos y casi nada para muchos y por otra, el sistema deficiente de catastro y de registro de la propiedad, a lo

que se suma el negro historial del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), antes Instituto de Bienestar Rural (IBR), marcados por la corrupción y la ineficacia.

Fallas en los registros conducen a superposición de fincas. Los tipos de tierras detentadas irregularmente o con títulos falsificados son diversos, de manera a ilustrar, pueden mencionarse:

- Tierras mal habidas, con títulos nulos de nulidad insanable, originados en grandes fracciones de tierras públicas entregadas prebendariamente, mayormente por la dictadura, violando normas legales.
- Fincas mal adjudicadas en colonias nacionales o adquiridas ilegalmente en colonias nacionales (compra de derecheras).
- Tierras adicionales (vacantes o públicas) incorporadas por vías de hecho, a través de mensuras administrativas, a una finca previamente registrada.
- Tierras con títulos falsificados para estafar a bancos o a grandes proyectos, tales como rutas. En el primer caso los títulos falsificados se utilizan para dar los supuestos inmuebles en hipoteca, por créditos que no se pagan. Otras formas de adulteración de títulos se realizan a través de la falsificación de firmas y/o de poderes; en estos casos de adulteración existen varios títulos sobre una misma finca.

Los problemas mencionados echan sus raíces en el pasado y la concentración de la tierra, la más alta de las conocidas, sigue agudizándose. La ley recientemente sancionada, que unifica la Dirección General de Registros Públicos, el Servicio Nacional de Catastro y el Departamento de Geodesia, está asociada al derecho de propiedad y plantea nuevos desafíos a las organizaciones campesinas y a las organizaciones sociales en general. Existe el riesgo de que la ley en cuestión regularice las tierras usurpadas por los poderes fácticos. Se blanquearían las tierras mal habidas y las tierras ocupadas ilegalmente por sojeros en colonias nacionales. Esta situación amerita la discusión de aspectos jurídicos de las referidas formas de usurpación.

Las tierras mal habidas

Las tierras mal habidas implican la violación del derecho a la tierra de quienes dependen de ella para su subsistencia; esto teniendo en cuenta que durante el orden autoritario no se asignaron legalmente, ni siquiera la mayor parte de las tierras fiscales, a quienes estaban destinadas según la ley, y sí se otorgó ilegalmente grandes extensiones a poderosos, ligados al aparato estatal. La asignación en forma prebendaria de grandes fincas que hacen parte de tierras públicas implicó irregularidades legales y grandes injusticias.

Diversas disposiciones de la legislación agraria fueron ignoradas con estas adjudicaciones viciadas de nulidad; en este sentido, las prescripciones de las leyes 854/1963² y 1863/2002³, que son las aplicables. En lo referido a los objetivos de las adjudicaciones de tierras fiscales en el marco de la reforma agraria y el bienestar rural, las referidas leyes definen como población beneficiaria a la población campesina que no tiene tierra o la tiene en cantidad insuficiente, tenga como dedicación habitual a las tareas agrícolas, buena conducta, y no sea propietario de tierras agrícolas con extensión mayor a la mitad de la superficie máxima fijada por la legislación agraria para los lotes en las colonias nacionales.

En lo referido a venta a personas no beneficiarias del estatuto agrario de lotes no coloniales y de fracciones mayores, la Ley 854/1963 establece que el Poder Ejecutivo podrá autorizar en casos especiales la venta de fracciones de su patrimonio a personas que no sean beneficiarias de esa ley, cuya superficie sobrepase a la establecida para lotes coloniales, lo que implica la necesidad de un decreto que fundamente la medida. La Ley 1863/2002 y sus modificaciones reproducen aquellos requisitos, pero incorporan otros más: la necesidad de ser ciudadano paraguayo natural para ser beneficiario, así como residir habitualmente en la parcela; esta ley no autoriza ya la transferencia de fincas de parcelas de propiedad fiscal mayores a las descritas como lotes coloniales.

2 Establece el Estatuto Agrario de 1963.

3 Establece el Estatuto Agrario de 2002.

Teniendo en cuenta las normas que fueron violadas, los títulos de estas tierras mal habidas son nulos de nulidad insanable. En este sentido, en el análisis de nulidad de estos títulos debe tenerse en cuenta que para que cumpla con condiciones de regularidad y validez, el acto administrativo debe conformarse a normas; la medida autorizada debe estar contenida en la ley. Los agentes de la administración, en este caso el presidente de la autoridad de aplicación (IBR, INDERT), no tienen la autonomía de voluntad que el derecho privado reconoce a las personas, y en este marco, la ley establece la medida en que la autoridad administrativa está autorizada a realizar el acto.

A diferencia con el derecho administrativo, para el derecho privado rige la norma “está permitido todo lo que no está prohibido”, y en esto consiste el principio de la licitud de los actos jurídicos privados. Así, un acto jurídico privado no puede ser sancionado de invalidez, aunque su sanción no estuviera prevista en la ley; es la autonomía de la voluntad dentro de los límites establecidos en la ley la que prescribe su reconocimiento. En contraste con los actos jurídicos privados, el acto administrativo necesita como condición esencial que esté autorizado expresamente en una norma jurídica, respondiendo al principio de la legalidad de la administración. De ahí que la sanción de invalidez de un acto administrativo no requiere estar prevista.

La ley establece que la autoridad debe asegurarse de que el mismo acto esté explícitamente autorizado, atendiendo al principio fundamental de la legalidad de la administración, y si en esa medida el acto administrativo viola la ley, el acto en cuestión es irregular y la misma ley determina su invalidez. Las autoridades solo están facultadas para los actos legalmente autorizados, y no están habilitadas para enajenar bienes públicos alegando que no les está prohibido.

Así, por el principio de legalidad, el acto administrativo debe basarse en normas jurídicas vigentes (Constitución, Ley, Decreto Ley o Reglamento) y al ser irregular, puede ser objeto de nulidad y debe ser revocado. Teniendo en cuenta que, en el derecho público, si el acto administrativo no está previsto en la ley, respondiendo al principio

de legalidad, y llegare a sancionarse, violando este principio, esa circunstancia será causa de su nulidad; si la autoridad administrativa se excede en sus facultades, el acto administrativo deviene nulo.

Debe tenerse en cuenta que los actos nulos no prescriben, ni pueden ser objeto de confirmación por parte de la autoridad. Más concretamente, en cuanto a la nulidad de los títulos de las tierras denominadas mal habidas, debe tenerse presente que en nuestra legislación civil un acto jurídico está afectado por nulidad cuando la ley, en virtud de causas que existen desde su origen y en virtud de ella, el acto deja de producir sus efectos. Una de sus causas es la existencia de una prohibición de celebrar el acto. Se trata de una prohibición de la ley expresa, y al faltar en ella una condición que la ley exige, el acto se considera como si nunca hubiese existido. En su caso, el juez simplemente debe apreciar y juzgar sobre la nulidad del título, y si la encuentra justificada, declararla. Los actos nulos son aquellos en los cuales falta un requisito esencial para su existencia, y tienen tres características:

1. La nulidad es impuesta por la ley misma. Así, el artículo 355 de nuestro Código Civil establece *las únicas nulidades que los jueces pueden declarar son las que expresa o implícitamente se establecen en este Código*.
2. La nulidad existe de pleno derecho, desde la celebración del acto, sin necesidad de que ella sea declarada por autoridad jurídica, ya que se considera como si nunca hubiese existido, tal como lo prescribe el artículo 356 del Código Civil que establece, *los actos nulos no producen efecto, aunque su nulidad no haya sido juzgada, salvo que la causa de la nulidad no aparezca en el acto, en cuyo caso deberá comprobarse judicialmente*.
3. La intervención de los jueces puede ser necesaria, en caso que las partes no estén de acuerdo sobre la nulidad del acto. Cuando se requiere el fallo de los tribunales, la intervención de los mismos se limita a juzgar si concurren o no las condiciones necesarias para que el acto sea nulo, y en caso afirmativo, constatar su nulidad.

En cuanto a las características de la nulidad absoluta, el artículo 359 del Código Civil establece: *Cuando el acto es nulo, su nulidad debe ser declarada de oficio por el juez, aun sin existir petición de*

parte, *si aparece manifiesta en el acto, o ha sido comprobada en juicio. El Ministerio Público y todos los interesados tendrán derecho para alegarla.* En cuanto a la forma de declaración de la nulidad absoluta, ella puede ser declarada de oficio o a petición de parte, conforme a la disposición referida. En primer término, a petición del Ministerio Público y luego, de todos los interesados.

Los casos de nulidad absoluta están establecidos en el artículo 357, que establece que es *nulo el acto jurídico: c) en caso de no revestir la forma prescrita por la Ley.* La falta de observancia de formalidades que la ley impone como condición de validez es uno de los casos, y se reconoce a todos los interesados el derecho de invocar su nulidad.

Considerando los efectos de la nulidad, el artículo 361 del Código Civil establece que, *la nulidad pronunciada por los jueces vuelve las cosas al mismo o igual estado en que se hallaban antes del acto anulado, e impone a las partes la obligación de restituirse mutuamente todo lo que hubieren recibido en virtud de él, como si nunca hubiere existido, salvo las excepciones establecidas en este Código.*

Así mismo el artículo 363 establece: *todos los derechos reales o personales transmitidos a terceros sobre un inmueble por una persona que ha llegado a ser propietario en virtud del acto anulado, queda sin ningún valor, y pueden ser reclamados directamente del poseedor actual.* A su vez, el artículo 364 prescribe *los actos nulos y los anulables que fueran anulados, aunque no produzcan los efectos de los actos jurídicos, pueden producir los efectos de los actos ilícitos, o de los hechos en general, cuyas consecuencias deben ser reparadas.*

Aunque los títulos de las tierras mal habidas están viciados de nulidad insanable en su declaración como tal, así como en otros litigios ligados a tierras, jueces y fiscales tienden a favorecer a los poderosos, sin considerar el interés público. Precisamente por eso, las demandas campesinas de recuperación de tierras mal habidas fueron acompañadas por movilizaciones, ya que la mera argumentación jurídica no es suficiente.

Casos de adquisición y titulación ilegal de parcelas de colonias nacionales

Otro caso de adquisición y registro ilegal de tierras es el que se afecta a parcelas habilitadas en colonias nacionales, y se documenta con escrituras públicas de transferencia de derechos y acciones, compra de mejoras y otras formas de burlar la ley. En esos casos, la transferencia con intervención de una escribanía no sana la operación.

En los hechos, los campesinos ocupantes de parcelas coloniales, aun cuando no tengan la resolución de adjudicación, tienen derecho al cobro de sus mejoras, básicamente desmonte del terreno. El comprador siendo beneficiario del estatuto agrario, aun a través de procedimientos informales, adquiere esas mejoras.

En estas operaciones normalmente se acumulan varias parcelas y en algunos casos una misma persona física o jurídica llega a comprar toda una colonia. Se trata de reconcentración de las tierras en las propias colonias nacionales. En cuanto a la magnitud de este proceso, cabe destacar que entre los años 1967 y 2007 más de 1,8 millones de hectáreas de las colonias nacionales pasaron al sector de agronegocios.

En la recuperación de las parcelas de colonias nacionales usurpadas por sojeros debe tenerse en cuenta normas del derecho agrario, que constituye un régimen legal especial y de orden público, protege los derechos económicos de los campesinos y regula relaciones diferentes a las consideradas por el derecho civil, que normaliza relaciones entre personas reputadas como iguales, que pueden contratar y establecer acuerdos que deben ser respetados por el Estado. El derecho agrario —o si se quiere el derecho a la reforma agraria— no regula relaciones de derecho privado y contiene normas del derecho público; el Estado no es imparcial sino proactivo y debe garantizar los derechos de los campesinos.

Por lo demás, la tenencia de la tierra en colonias campesinas está regulada por derechos campesinos amparados por la propia Constitución Nacional, que ordena al Estado implementar la reforma agraria. Con solo afectar a la reforma agraria el 10% de las fincas mayores a 1.000 ha, se dispondrían de más de 300.000 ha para

asentamientos campesinos, que podrán ser de ayuda para el combate al yuyo colorado de los sojales, dado que los herbicidas no pueden controlarlo. A propósito del derecho agrario y del derecho público ¿qué dice la academia?; pareciera que no se incluye en el debate.

Con relación al qué hacer para encarar la situación, las organizaciones campesinas saben que los argumentos jurídicos no son suficientes, si no van acompañados de movilizaciones quedan como letra muerta.

Ramón Fogel

1. La reforma agraria

1.1. ¿Qué es la reforma agraria?

En el mundo actual, esta pregunta pareciera innecesaria, retórica, poco útil, o con una utilidad meramente académica. Sin embargo, no lo es, especialmente en países como Paraguay.

La reforma agraria fue un tema central en las agendas políticas, económicas y sociales en gran parte del mundo durante el siglo XX, pero en el actual siglo XXI, muchas personas y sectores la consideran como algo del pasado, ya superado y fuera de tiempo. Incluso, algunos actores e instituciones políticas ya no la consideran como una propuesta o estrategia viable de desarrollo para el sector campesino, mucho menos para el desarrollo del país. Y a nivel de la ciudadanía, de la opinión pública, directamente no es un tema, no se habla de ella, no está en la agenda. A nivel mediático, sencillamente no existe.

Sin embargo, las causas que impulsaron los procesos de reforma agraria durante el siglo XX siguen existiendo, están vigentes en muchos países, y con mucha fuerza en el caso paraguayo:

- a)** gran concentración de tierras en manos de una minoría de propietarios y un importante sector de la población rural sin acceso a la misma, por tanto, una estructura de tenencia de la tierra muy desigual;
- b)** falta de trabajo, empleo e ingresos suficientes para una proporción significativa de la población campesina;
- c)** elevados niveles de pobreza y exclusión en el campo, así como intensos procesos migratorios hacia las zonas urbanas, con incremento de cinturones periurbanos en condiciones de vulnerabilidad;
- d)** problemas de productividad en el sector minifunditario y dificultades de acceso a recursos productivos, como infraestructuras y servicios básicos, tecnologías y financiamiento;
- e)** dificultades para la comercialización y precios altos de los alimentos.

En una visión de conjunto, Paraguay carece de una estrategia propia y coherente de desarrollo nacional, que permita elevar el nivel de vida de toda la población, por ello, hablar de reforma agraria sigue siendo necesario, para plantear sus ventajas y posibilidades, debatir alternativas, de modo a vislumbrar caminos hacia un modelo económico y social distinto al actual, el del agronegocio, la tierra concentrada, la desigualdad social y la destrucción ambiental.

Entonces, volviendo a la pregunta **¿qué es la reforma agraria?**, es un término o concepto que ha ido cambiando y se ha enriquecido —en ocasiones, tergiversado— con el paso del tiempo. En términos generales, la reforma agraria fue principalmente entendida como un programa de gobierno o un conjunto de políticas de distribución o redistribución de tierras, que busca democratizar la propiedad y el acceso a la misma, de modo a dinamizar su utilización con fines productivos e integrar a la población rural a las actividades agropecuarias (Stédile, 2020).

Se puede decir que el origen de la reforma agraria está en la necesidad de desconcentrar la propiedad y el control sobre la tierra en una sociedad; en la necesidad de romper con una estructura de tenencia de la tierra de tipo latifundista, donde pocos tienen mucha tierra y muchos tienen poca, o no la tienen. El objetivo primero, entonces, fue la eliminación de los latifundios y la concentración de tierras, para permitir el desarrollo de las fuerzas productivas del país. Por tanto, la distribución o redistribución masiva de tierras y la modificación de la estructura de tenencia es la medida fundamental de la reforma agraria.

En países, como Paraguay, con alta concentración de la tierra y gran desigualdad hasta la actualidad, la reforma agraria continúa siendo imprescindible.

Cabe señalar que, los procesos de distribución de tierras no son algo nuevo, han existido incluso en la antigüedad en distintas regiones del mundo. Durante la Edad Media, el sistema feudal de organización social fue concentrando el control sobre las tierras en sectores dominantes como la nobleza. La colonización de territorios, como el continente americano, implicó, a su vez, el despojo de poblaciones nativas y el aumento del control de esas tierras. Estas dinámicas

se cruzaron históricamente con el advenimiento de la Revolución Industrial en los siglos XVIII y XIX, que permitió el surgimiento del capitalismo como modo de producción dominante, lo que implicó una serie de transformaciones en todo el sistema productivo.

El capitalismo requería aumentar la explotación de las tierras y la producción de materias primas para las fábricas, por lo cual, necesitaba que se utilicen las tierras ociosas en manos de latifundistas o actores no productivos. De ahí que las primeras reformas agrarias, aunque aún no utilizaban ese nombre, se dieron en los primeros países capitalistas, como Francia e Inglaterra, luego de las revoluciones burguesas que desplazaron del poder a las monarquías y a la nobleza.

Las primeras transformaciones en las estructuras de propiedad de la tierra pueden considerarse como reformas agrarias clásicas (Stédile, 2020), liberales o capitalistas, que buscaban destrabar el desarrollo de las fuerzas productivas para alimentar los procesos de generación y acumulación de capital. Las tierras no explotadas fueron puestas progresivamente bajo producción, a partir de la redistribución principalmente a pequeños y medianos productores.

Esta dinámica de redistribución de tierras también se dio en los EE. UU., a partir de la guerra civil o de Secesión (1861–1865), con la derrota de los Estados esclavistas y latifundistas del sur, y la victoria del norte industrialista. Poco tiempo después, la demanda de una reforma agraria llegó a América Latina, con la Revolución Mexicana de 1910, cuando campesinos e indígenas levantaron la consigna de Tierra y Libertad, e impulsaron políticas de distribución de tierras y la sanción de las primeras leyes agrarias en 1917.

Progresivamente, las leyes de distribución de tierras fueron llegando a diferentes países latinoamericanos, bajo la forma de programas de colonización o de asentamientos rurales. En Paraguay, el concepto de reforma agraria llegó a documentos oficiales en 1936, con la Revolución Febrerista, encabezada por el Cnel. Rafael Franco (Riquelme, 2013). Una reforma agraria radical se desarrolló en Bolivia a partir de la revolución de 1953.

La extendida situación de concentración de tierras y latifundios, en gran parte del mundo, hizo que distintos tipos de procesos de redistribución de tierras se dieran de diversas formas en múltiples regiones: en la Unión Soviética, en varios países europeos, China, Japón, Corea, Taiwán, algunos de ellos en el marco de transformaciones socialistas y otros, de reformas capitalistas. En Latinoamérica, además del caso boliviano, desarrollaron profundos cambios agrarios Guatemala y Cuba, el primero cortado por un golpe militar en 1954 y el segundo, como parte de una revolución socialista iniciada en 1959.

Luego de la Segunda Guerra Mundial (1939–1945), en el contexto de la guerra fría y la lucha entre los bloques capitalista y socialista por expandir sus modelos, el temor a la expansión del socialismo en América Latina dio mayor impulso a las reformas agrarias “reformistas”, apoyadas por los EE. UU. a través del programa continental conocido como Alianza para el Progreso, que inició con la firma de la Carta de Punta del Este en 1961. Este documento incluyó como su objetivo número 6 lo siguiente:

Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad. (Carta de Punta del Este, 1961)⁴

La definición en los años sesenta ya hablaba de reforma agraria integral, incorporando otras medidas a las políticas de distribución de tierras. La experiencia histórica había mostrado que la distribución de tierras no era suficiente para lograr los objetivos, que son indispensables otras medidas que se fueron incorporando

4 Disponible en: <https://www.dipublico.org/119066/carta-de-punta-del-este-1961/#:~:text=Las%20Rep%C3%BAblicas%20americanas%20proclaman%20su,hombre%20y%20la%20libertad%20pol%C3%ADtica>

de manera complementaria. Ya en la Quinta Conferencia para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1959, realizada en Costa Rica, se planteó el concepto de reforma agraria integral, y en 1966, se realizó una conferencia específica en Roma, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Franco, 1972).

El adjetivo integral refiere a sumar a la política de distribución de tierras programas de asistencia técnica, créditos y comercialización, para lograr el fortalecimiento económico de las fincas y un desarrollo rural efectivo. Además, se fueron incorporando otras políticas como la formación de cooperativas, inversiones en infraestructuras y servicios sociales básicos. Todo lo cual, formaba parte de un programa integral orientado a eliminar los obstáculos que impedían el desarrollo económico y social del mundo campesino, y del país.

En los años sesenta y setenta se dieron experiencias de reforma agraria en varios países de la región, como Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En algunos países se desarrollaron más bien políticas de colonización, como el caso de Paraguay, por medio del Instituto de Bienestar Rural (IBR), creado en 1963.

En el mundo real, las experiencias de reformas agrarias han sido muy heterogéneas, muy diversas, a partir de realidades diferentes en cada país y momento histórico. Pueden surgir de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Algunas han logrado un cambio en la estructura de tenencia de la tierra mientras otras no, algunas han incidido en procesos de industrialización y desarrollo económico, otras experiencias no los consiguieron.

La profundidad y la escala de las reformas agrarias han variado de acuerdo a muchos factores, tanto internos como externos, tanto políticos como económicos. En muchos casos, el poder de la clase alta, particularmente de los terratenientes, fue un obstáculo insalvable para avanzar en las reformas.

Algunas experiencias asiáticas se consideran que lograron impulsar y acoplarse a procesos de desarrollo económico más amplios y profundos, como los casos de Corea del Sur y Taiwán, donde

la reforma agraria fue un componente clave de una estrategia de desarrollo sinérgica (Kay, 2023), que permitió, entre otros logros, el eslabonamiento entre diferentes sectores económicos. Son experiencias posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que se realizaron de forma previa o en paralelo a procesos de industrialización, generando dinámicas virtuosas o sinérgicas entre diferentes actividades económicas.

En esas experiencias ha sido fundamental cierto grado de autonomía y flexibilidad de los Estados, frente a los poderes económicos, para desarrollar una agenda de desarrollo propia. En Corea y Taiwán, con una fuerte intervención estatal se redistribuyó la tierra, se impulsó una política agraria dinámica, se adoptaron tecnologías y se incrementó la productividad, facilitando el encadenamiento de la producción primaria con otros sectores, como la industria y el comercio. Por consiguiente, fueron conquistas de Estados desarrollistas, que permitieron el desarrollo de las fuerzas productivas, reducir la pobreza y la desigualdad, y elevar el nivel de vida de toda la población (Kay, 2023).

Tanto Corea como Taiwán partieron de una gran desigualdad en la tenencia de la tierra, y lograron una masiva redistribución por medio de expropiaciones, arrendamientos y otros instrumentos, generándose sistemas mucho más igualitarios; incluso la clase terrateniente prácticamente desapareció, surgiendo una burguesía de tipo industrial, comercial y financiera, además de una gran cantidad de pequeños y medianos productores.

En contraste con estos casos, las experiencias latinoamericanas, en su mayoría, no han logrado los resultados esperados, por diversos factores. En varios casos, el poder terrateniente interrumpió los procesos de reforma agraria, hubo golpes militares, dictaduras que retrocedieron los avances, como el caso de Chile bajo Pinochet⁵. En otros casos, no se logró vincular los cambios agrarios a un proceso de desarrollo más amplio, o no se pudo avanzar en la industrialización de las materias primas, por falta de capital, tecnologías, por la competencia del mercado mundial y las grandes corporaciones, por diversos conflictos políticos y sociales, etc.

5 Augusto Pinochet, dictadura militar chilena, 1973-1990.

En los años ochenta y noventa, con el giro neoliberal emergente, la reforma agraria fue marginada por las ideas y políticas hegemónicas de ajuste estructural y liberalización económica, que achicaron los Estados y sus políticas, permitiendo la ampliación del sector privado y el mercado (Alderete, 2006). Las políticas de redistribución fueron desfinanciadas y abandonadas, permitiendo una reconcentración de tierras a partir del fortalecimiento del mercado como mecanismo de asignación de propiedad y derechos sobre las tierras.

En los noventa, se impulsó la idea neoliberal de una reforma agraria asistida o realizada por el mercado, vía oferta y demanda, que tuvo el apoyo de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este mecanismo de distribución de tierras ha mostrado ser incapaz para permitir el acceso a los sectores de la población de menores recursos, como el campesino o los sin tierras, por lo que más bien ha facilitado una mayor concentración de tierras.

En las últimas décadas, se incorporaron otros conceptos al de reforma agraria, como los de sustentabilidad, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, que ponen el énfasis en la dimensión ambiental y en la alimentación, dos graves problemas de la actualidad. “Es una de las principales estrategias para erradicar el hambre y la extrema pobreza rural, y apuntar a su desarrollo”, señala Alderete (2006).

Sin dudas, tanto el problema del hambre como la crisis ecológica a nivel mundial necesitan ser abordadas mediante cambios estructurales y profundos, donde una transición agraria hacia formas de producción más incluyentes y sostenibles, como las agroecológicas, serán fundamentales, y donde los pequeños agricultores serán actores claves si reciben el apoyo y los recursos necesarios por medio de políticas públicas. Esto puede ser un nuevo impulso a la reforma agraria, en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible (Kay, 2023).

En efecto, la principal traba para avanzar con un programa de reforma agraria tiene que ver con la propiedad de la tierra, con el poder económico y político que ella genera. Los sectores vinculados

a la concentración de la propiedad agraria, los terratenientes y grandes productores, impiden los intentos de redistribución de tierras, manteniendo la situación privilegiada de ciertos grupos. Las herramientas para lograr realizar una redistribución de tierras pueden ser muy diversas, como la expropiación, la reversión al Estado, la compra, la donación, incluso la confiscación, dependiendo de la situación de cada país, y sus leyes al respecto.

A su vez, los modos de acceso o entrega también se pueden dar de muchas maneras, de forma cooperativa, individual, comunitaria o estatal (Franco, 1972), también, dependiendo de las condiciones de cada país y de los objetivos del proceso, se puede entregar como propiedad, con derecho a venta, o en concesión, para su uso, pero sin posibilidad de venta.

La reforma agraria es un proceso complejo, que se va construyendo paso a paso, aprendiendo de los aciertos y errores, no hay una receta o fórmula acabada que pueda aplicarse en todos los casos. En cuanto a la distribución de tierras, dice Stédile (2020, p.27) que,

el principal instrumento jurídico utilizado prácticamente en todas las experiencias existentes es la desapropiación, por el Estado, de grandes haciendas, latifundios y su redistribución entre campesinos sin tierra, pequeños agricultores con poca tierra o asalariados rurales (...) el gobierno emite un decreto desapropiando las estancias o latifundios, transfiriendo la propiedad hacia el Estado, y se indemniza al propietario de acuerdo a los criterios de valor establecidos en las leyes de cada país.

La confiscación en ciertos países como Brasil, se puede dar en casos de uso ilegal de la tierra, como cuando se destina a cultivos ilegales, narcotráfico, etc. (Stédile, 2020).

En el mundo actual, caracterizado por múltiples crisis —económica, social, alimentaria, energética, ambiental, climática—, se torna más que necesario una reestructuración profunda de los sistemas de tenencia de tierras, de las políticas agrarias y ambientales, de las formas de producción y comercialización, incluso acompañados de cambios culturales.

La reforma agraria es un gran instrumento para esos objetivos si se la impulsa de manera democrática, participativa y como parte de un proyecto de desarrollo más amplio, que involucre a toda la sociedad, además de a la población rural, a los trabajadores y trabajadoras de las zonas urbanas. La reforma agraria puede ser un importante mecanismo de generación de trabajo, alimentos y materias primas para su transformación y puede fortalecer y ensanchar el mercado interno, generando mayor valor agregado en la economía, así como mayor capacidad de demanda y consumo en los sectores populares (Instituto Tricontinental, 2020).

La reforma agraria es una reivindicación histórica del campesinado en Paraguay y en el mundo (Vía Campesina, 2020) que puede permitir la construcción de un modelo de desarrollo más autónomo, que permita recuperar la soberanía nacional, alimentaria, territorial. Pero, aunque es una propuesta multidimensional, es fundamentalmente política, requiere de apoyo popular, de voluntad política, de fuerza social, de modo a quebrar la gran resistencia de los grupos de poder vinculados al modelo primario exportador y a los agronegocios, sustentados precisamente en una gran concentración de la tierra. Por ello, la reforma agraria, al redistribuir la tierra, también redistribuye el poder político, lo desconcentra, lo democratiza (Franco, 1972).

1.2. ¿Qué dice la Constitución Nacional sobre la reforma agraria?

En el caso de Paraguay, país predominantemente agropecuario y con una muy numerosa población rural⁶, mayormente campesina, el tema de la reforma agraria ha sido tan relevante, en gran medida por las luchas campesinas, que la misma ha sido incorporada a la ley suprema de la nación, la Constitución Nacional de 1992. En el capítulo IX, De los Derechos Económicos y de la Reforma Agraria, Sección II, incluye tres artículos sumamente claros, y de enorme relevancia.

Artículo 114 - De los objetivos de la reforma agraria. La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr

⁶ Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2022, el 31% de la población sigue siendo rural.

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.

El artículo 114 destaca la importancia y los objetivos que se persiguen, particularmente lograr el bienestar de la población rural, a partir de la incorporación del campesinado al desarrollo, en carácter de actores económicos y sociales relevantes. También, destaca un aspecto que contrasta enormemente con la realidad del país, tanto la anterior como la posterior a la sanción de esta constitución, que es el mandato de adoptar un sistema de tenencia y distribución de la tierra equitativo. El artículo, además, en línea con el espíritu de la reforma agraria integral, menciona la necesidad de acompañar el acceso a la tierra con políticas productivas, crediticias, formativas, cooperativas, industriales, comerciales, entre otras.

Por su parte, el artículo 115 incluye todo un programa detallado de lo que debe hacerse como parte de la reforma agraria:

Artículo 115 - De las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural. 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.

Estos 16 puntos constituyen una excelente guía de lo que debe ser la política agraria del país, aunque, entre ellos y la realidad actual existe un abismo de distancia. A contramano del texto constitucional, el sistema tributario actual estimula la concentración de tierras, con bajos impuestos a la propiedad rural y a las actividades intensivas como los monocultivos mecanizados. La diversificación agrícola fue suplantada por unos pocos monocultivos; la propiedad latifundista sigue existiendo en el país; se ha abandonado la creación de asentamientos campesinos y la adjudicación de lotes, lo que afecta

con mucha fuerza a la población rural joven; escasos y deficientes servicios de salud y educación en las zonas rurales; inexistencia de mecanismos que garanticen precios justos al productor, así como del seguro agrícola, tan necesario en tiempos de crisis climática; el ambiente ha sido desprotegido y brutalmente agredido por el modelo extractivista; las políticas de asistencia técnica y crediticia para el sector campesino son marginales.

Artículo 116 - De los latifundios improductivos. 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.

El artículo 116 insiste en la necesidad de eliminar los latifundios improductivos, para lo cual se prevé la herramienta de la expropiación a través de la sanción de una ley para cada caso. Esto tiene vinculación con el artículo 109, de la propiedad privada, la cual está garantizada por la ley, pero cuyos límites serán establecidos por la ley, dado que tiene una función no solo económica, sino también social, y la misma debe ser accesible para toda la población.

Artículo 109 - De la propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley.

1.3. Tipos históricos de reforma agraria

La concentración de la propiedad y del uso de la tierra ha sido un problema muy extendido en el mundo y en la historia, afectando a sociedades muy diversas, con modelos económicos, formas de Estado, características culturales y condiciones ambientales distintas. Es por ello que han tenido lugar diferentes tipos de reforma agraria según las condiciones de cada caso, a lo que se suman otros factores muy importantes en la definición del tipo, como cuáles son los objetivos y resultados buscados con el proceso, con qué recursos se cuenta, cuál es la correlación de fuerzas existente entre los grupos y sectores con incidencia y participación en el proceso.

Tampoco existe una tipología única de reformas agrarias, hay varias propuestas de acuerdo a los criterios adoptados por cada autor. Alberto Alderete (2006), habla de cuatro tipos principales a) Reforma Agraria Histórica, b) Reforma Agraria Tradicional, c) Reforma Agraria Sostenible y d) Reforma Agraria asistida por el Mercado. Por su parte, Sergio Gómez (2020) habla de a) Reforma Agraria Clásica, b) Masivas y c) Tardías.

Otra tipología es la presentada en el trabajo coordinado por Joao Pedro Stédile del Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra del Brasil (MST), denominado *Experiencias históricas de Reforma Agraria* (2020). En el texto se adopta una tipología que fue construida a lo largo de experiencias de debates y luchas por la reforma agraria, tanto en Brasil como en otros países donde interviene la Vía Campesina.

Seguidamente se presenta, de forma resumida, la clasificación de tipos que se dieron a lo largo de la historia.

Reforma agraria clásica

A raíz del surgimiento del capitalismo, con su dinámica de industrialización y acumulación de capital, se implementaron medidas de redistribución de la tierra, de modo a romper con la herencia de latifundios y grandes haciendas de periodos anteriores,

con el fin de facilitar el desarrollo de las fuerzas productivas, generar materias primas para las industrias e incrementar el mercado interno y la capacidad de consumo local. Esta reforma fue una política de los Estados burgueses o capitalistas, realizada dentro de cierto marco legal, impulsada por burguesías industriales y comerciales, en alianza con sectores campesinos, en contra de las oligarquías terratenientes.

Fueron experiencias de distribución masiva de tierras, se impusieron límites máximos a la propiedad de la misma, utilizando herramientas como la expropiación o la desapropiación sobre quienes sobrepasaban esos límites.

Este tipo de reforma se realizó en el siglo XIX, en países como Francia y EE. UU., en este caso en el marco de una guerra civil, cuando Abraham Lincoln impulsó la aprobación de la Ley de Tierras en 1862, que garantizaba a todos los ciudadanos el derecho al acceso a unas 80 hectáreas. En el siglo XX se aplicó este tipo de reforma en países de desarrollo más reciente, de Europa del Este y de Asia, como Japón, Filipinas, Taiwán y Corea del Sur.

Reforma agraria anticolonial

Fueron reformas agrarias vinculadas a los procesos de independencia de varios países, cuando fue necesario debilitar a las élites económicas y terratenientes que tenían fuertes vínculos con los países colonialistas. Tuvieron un fuerte componente nacionalista, de liberación de un poder externo, por lo que tuvieron fuerte apoyo de la población. Los casos más destacados en América Latina son los de Haití, en 1804, y Paraguay, bajo el gobierno del Dr. Francia (1814–1840), cuando se confiscaron tierras a grandes terratenientes y se distribuyó entre las estancias estatales y los campesinos.

Reforma agraria radical

Se caracterizan por ser procesos que nacieron desde abajo, de levantamientos y luchas del campesinado y poblaciones indígenas, que han forzado la realización de confiscación o expropiación de latifundios para la redistribución de tierras, incluso sin necesidad de

leyes especiales para ello. La primera y muy influyente en la historia latinoamericana fue la Revolución Mexicana entre 1910-1920, liderada por los líderes campesinos Emiliano Zapata y Pancho Villa, que lograron transformar la estructura de tenencia de la tierra e incluir las leyes agrarias en la constitución nacional.

Para algunos analistas, la reforma agraria mexicana fue la más masiva y prolongada de todas, y aunque no logró los resultados económicos y productivos anhelados, logró que México sea el país con mayor estabilidad política de toda América Latina durante el siglo XX, librado de los golpes de Estado que se multiplicaron en el resto del continente (Gómez, 2020).

El segundo caso de un proceso agrario radical es el de Bolivia, en el marco de la revolución de 1952–1954, cuando los sectores populares se levantaron en armas, desplazaron al gobierno y redistribuyeron las tierras. Aunque la revolución posteriormente fue derrotada, los cambios en la estructura agraria se proyectaron en el tiempo.

Reforma agraria popular

Fueron procesos de distribución masiva de tierras, en el marco de cambios políticos y en la correlación de fuerzas sociales importantes, que generaron alianzas entre los sectores campesinos y gobiernos populares. Implicaron la aprobación de nuevas leyes agrarias, que fueron implementadas con el empuje de los sectores populares. La mayor de estas experiencias, por su alcance y masividad, fue la realizada en el contexto de la Revolución china, entre 1930 y 1950, que en la medida que avanzaba en los territorios, iba redistribuyendo la tierra, progresivamente. De ese modo se logró el arraigo de la población en aldeas rurales y la producción de alimentos para la población y el ejército.

Otros procesos similares se vivieron en la década del cincuenta en Vietnam, en Egipto y en Guatemala. También la primera reforma agraria en Cuba, luego del triunfo de la revolución de 1959, puede considerarse como popular, así como la realizada en Nicaragua, luego de la Revolución Sandinista (1979).

Reforma agraria reformista, parcial o moderada

Se dieron principalmente en el contexto de la Guerra Fría, desde la década del cincuenta y mayormente en las décadas del sesenta y setenta. Frente a la expansión de procesos revolucionarios estimulados por el triunfo de la Revolución cubana en casi todos los países del continente, el imperialismo norteamericano, en coordinación con gobiernos tanto conservadores como progresistas, de modo a frenar posibles estallidos sociales y levantamientos populares, impulsó una reforma agraria dentro de un marco legal ajustado, de tipo reformista o moderada, sin afectar en profundidad la estructura de tenencia de la tierra, pero sí realizando cierta redistribución.

La Alianza para el Progreso fue la política continental conformada para ello, a partir de la carta de Punta del Este en 1961. Fueron procesos que contaron con financiamiento de los EE. UU. e impulsaron, a su vez, cambios legales y técnicos, hacia una modernización productiva. Estas reformas agrarias, también denominadas integrales, se realizaron en Chile (en tres etapas o gobiernos), Ecuador, Perú, Colombia, y varios países centroamericanos.

Reforma agraria socialista

Fueron realizadas en el marco de la transformación del modo de producción capitalista en uno socialista, en contextos revolucionarios y de profundos cambios sociales y políticos. Se anula la propiedad privada individual, y las tierras pasaron bajo propiedad estatal, colectiva o social. Es el Estado quien planifica de forma centralizada la producción, y determina los usos y destino de las tierras. Las formas de propiedad variaron de acuerdo a cada experiencia, entre propiedad estatal, asociativa, cooperativa o empresas sociales autogestionadas. Estas experiencias fueron las del bloque soviético —URSS—, Alemania Oriental, Ucrania, Yugoslavia, Corea del Norte, etc.

Cuba y China hicieron intentos de profundizar una reforma agraria socialista, aumentando la propiedad estatal de la tierra y la planificación centralizada, pero, por diversas dificultades, no tuvieron el éxito esperado y volvieron al tipo de reforma agraria popular.

Reforma agraria de liberación nacional

Similares a las reformas anticoloniales, son experiencias más recientes desarrolladas principalmente en países de África, en el marco de luchas independentistas y anticoloniales. Se redistribuyó la tierra, principalmente de propietarios extranjeros de países coloniales (Francia, Portugal, Bélgica), fueron los casos de Angola, Argelia, Libia, Congo, Guinea Bissau y Mozambique.

Políticas de colonización o asentamiento rural

Estas políticas no forman parte de un programa integral de reforma agraria, están enfocadas en cierta distribución de tierras, sin afectar mayormente la estructura de tenencia del país, enfocada a responder a ciertas demandas locales de poblaciones rurales que generan alguna presión social. La colonización también se ha utilizado para ocupar territorios escasamente poblados en ciertos países, o para ampliar la frontera agrícola en tierras aún vírgenes.

Reforma agraria asistida por el mercado (RAAM)

En el periodo de la hegemonía neoliberal, desde los años noventa, las políticas redistributivas de tierras perdieron fuerza. Los mecanismos del mercado fueron ampliados en todos los sectores, vía desregulaciones y privatizaciones, lógica que también llegó al sector agrario. En ese contexto, organismos multilaterales de créditos como el Banco Mundial y el BID impulsaron mecanismos de acceso a la tierra a través del mercado, la oferta y la demanda, la compra y la venta. Sus impulsores reconocen los problemas que genera la concentración de tierras para el desarrollo económico, pero plantean que será el funcionamiento del mercado de tierras el que lo solucione (Alderete, 2006).

Para ello proponen el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la regularización jurídica de la posesión de tierras, y la titulación cuando corresponda, para facilitar los intercambios comerciales. En esta propuesta, el Estado puede participar facilitando créditos para la compra de tierras, a través de Bancos o Fondos de Tierra, con recursos que en muchos casos son préstamos de los propios

organismos multilaterales. En general, es un mecanismo que beneficia a quienes tienen mayor capacidad de demanda, es decir, mayor capital, por lo que termina manteniendo altos niveles de desigualdad, pudiendo, incluso, incrementarla. Además, los cada vez más elevados precios de las tierras hacen muy poco efectivo este mecanismo para desconcentrar la propiedad (Rojas, 2016).

La RAAM se ha implementado en muchos países latinoamericanos, como Guatemala, Nicaragua, Perú, entre otros, y ha sido la orientación que viene siguiendo el INDERT en Paraguay desde hace varios años, apostando exclusivamente a una política de regularización de títulos, abandonando los mecanismos de redistribución como la expropiación o la recuperación de tierras fiscales.

1.4. Periodos Históricos de la economía paraguaya y la reforma agraria

Se puede afirmar que la historia del Paraguay es la historia de la lucha por la tierra, por su control y uso, por lo que contiene y puede generar. El país y sus estructuras sociales emergieron de un proceso de conquista y colonización conflictivo, tanto en el ámbito territorial como en el cultural, son resultado de la violenta fusión del proyecto expansionista europeo sobre las formas de vida de los pueblos indígenas originarios (Rojas, 2016).

Las características geográficas y naturales del territorio, conjuntamente con el proceso histórico y social particular que atravesó el país, han hecho que la tierra sea la base fundamental de la economía y la sociedad paraguaya, por lo que los conflictos y disputas en torno a ella han sido el gran motor de los acontecimientos económicos, sociales y políticos más relevantes. El país ha sido considerado históricamente, y hasta la actualidad, como fundamentalmente agropecuario, favorecido por una gran fertilidad del suelo, un clima ideal para las actividades primarias, una enorme disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas y una prodigiosa biodiversidad. Además, una relativamente baja densidad poblacional ha resultado en una alta cantidad de tierras existente con relación a la población nacional.

1.4.1. El período colonial (1524–1811)

La conquista, del luego denominado continente americano por parte de Europa desde el siglo XVI, inició una nueva etapa histórica en la región, el periodo colonial, generando una infinidad de cambios y conflictos. Esa dinámica se prolongó por casi tres siglos, caracterizados por la imposición de las leyes, la economía y la cultura sobre los pueblos originarios.

Con la apropiación colonial de las tierras indígenas se produjeron radicales cambios, como la reorientación del uso y la producción para responder a los intereses del Reino de España, como la producción agrícola y pecuaria que provea al comercio exterior y a nuevas expediciones de conquista, que entonces partían de Asunción hacia nuevos territorios, como Bolivia y el Alto Perú.

Entre otros cultivos se produjeron yerba mate, mandioca, maíz y tabaco para el mercado externo, explotando a la fuerza de trabajo indígena, por medio de las encomiendas, que eran figuras creadas por la colonia para legalizar la explotación del trabajo. Al mismo tiempo, se fue imponiendo a la población nativa una cultura de sumisión y obediencia, por medio de la represión y el castigo, además de complejos mecanismos de modificación cultural, como las experiencias de las reducciones jesuitas y franciscanas, que tuvieron un impacto cultural profundo.

La propiedad privada, la estancia, el latifundio, el minifundio, los sin tierras, las encomiendas, eran realidades desconocidas antes de la llegada de los europeos, quienes las instituyeron. En dicho contexto emergió el campesinado, a través del arraigo de población indígena y mestiza en parcelas de tierra alrededor de los pequeños pueblos que se formaron, en las estancias coloniales, a través de los vínculos a un territorio por las encomiendas y también por la vida en las reducciones y su proceso de asimilación cultural.

Los minifundios y latifundios aparecieron en el paisaje rural, pues la estructura agraria durante la colonización incluía grandes

establecimientos ganaderos y madereros, y parcelas minifundiaras, además de la existencia de comunidades indígenas en territorios selváticos o aislados.

1.4.2. El periodo independiente (1811–1870)

Paraguay logró su independencia de España a principios del siglo XIX, en una sucesión de hechos que arrancó en 1811, cuando se desplazó al gobernador español del poder, y los criollos y mestizos tomaron la conducción política de la nascente república. Las disputas políticas entre independentistas, españolistas y porteñistas que siguieron, se resolvieron a favor de los primeros, con la instauración en 1814 de una dictadura popular, encabezada por el Dr. Gaspar Rodríguez de Francia.

El Paraguay, desde entonces, buscó consolidar su independencia nacional, sumando la construcción de la autonomía económica a la soberanía política ya lograda, lo cual significaba no depender de otras naciones y capitales internacionales para la producción, el financiamiento, el comercio y el consumo nacional. Para ello, se realizó una profunda transformación del sistema de tenencia de la tierra y de la estructura agraria, heredadas del periodo colonial, en lo que se puede caracterizar como una temprana y profunda reforma agraria, de tipo anticolonial e incluso popular.

En la formación del Paraguay independiente la disputa por la tierra fue fundamental, a partir de la confrontación de intereses entre el Estado y el campesinado, por un lado, y los herederos de la colonia por el otro, entre ellos, latifundistas, estancieros, comerciantes e incluso instituciones religiosas.

Entre 1824 y 1825, la mayor parte de las tierras pasaron a manos del Estado, a través de decretos, medidas administrativas y confiscaciones. Parte de esas tierras fiscales se distribuyó a la población campesina, con la condición de que sean puestas en producción para proveer al consumo nacional, al mercado interno. El Estado completaba su apoyo a los pequeños productores proveyendo herramientas y otros bienes, además de ganado.

Paralelamente, se formaron unos 75 establecimientos agropecuarios estatales destinados a la ocupación del territorio nacional por parte de la población e incrementar la producción agropecuaria, a los que denominaron Estancias de la Patria. Los cultivos comercializados de estos establecimientos llegaron a representar cerca del 50% de los ingresos del Estado, hacia fines del gobierno del Dr. Francia, en 1940. Los conflictos sociales y las desigualdades se redujeron drásticamente en aquel periodo, en el marco del inicio del desarrollo nacional.

La estructura agraria con predominancia de la propiedad estatal de la tierra y de la producción campesina se prolongó durante los gobiernos de Carlos Antonio y Francisco Solano López (1844-1870), quienes sobre una sólida base económica, con amplio margen de autonomía, impulsaron la progresiva industrialización y la apertura comercial del país. En 1848, un decreto declaró los territorios de veintiún pueblos indígenas como propiedad del Estado, lo que trajo consecuencias posteriores negativas para esas comunidades.

Hacia fines del modelo independiente, la producción se había diversificado y el Paraguay se autoabastecía, se fortaleció el mercado interno, así como la base económica, y se avanzaba en un proceso de desarrollo —con inversiones en infraestructuras, nuevas tecnologías, capacitación—, hacia la industrialización de la economía nacional.

1.4.3. El periodo dependiente (1870–2022)

La guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay, entre 1864 y 1870, fue una expresión de violencia extrema del capitalismo en su proceso expansivo, en su dinámica imperialista de conquistar nuevos territorios y mercados. Siendo el país entonces autónomo, no era mercado de destino para las mercancías, los capitales y los préstamos internacionales, situación a la que se sumó las ambiciones de las clases dominantes de los países vecinos.

La guerra significó el fin del Paraguay independiente, perdió población, territorio, su modelo de Estado y su economía en desarrollo. Perdió el modelo de país que estaba construyendo, el proyecto de nación. La

pérdida territorial en favor de Argentina y Brasil fue de 15 millones de hectáreas; la población quedó reducida a menos de la mitad, el peor genocidio sufrido por un país latinoamericano.

El modelo de autonomía fue desplazado en la posguerra por un Estado y una economía liberales, imponiendo la primacía de la propiedad privada sobre la propiedad estatal, especialmente de las tierras. La independencia fue sustituida por la dependencia. Una nueva colonización se desarrolló en la esfera económica. La principal herramienta para esa transformación fueron leyes en 1883 y 1885 para la masiva venta y privatización de las tierras públicas, incluyendo bosques, yerbales y praderas, a precio de remate, a favor de capitales mayormente extranjeros. Con ello, la principal riqueza del país y base de la economía independiente fue enajenada, con la excusa de atraer inversiones extranjeras.

Entre 1885 y 1914, se vendieron 23,2 millones de hectáreas, con un precio promedio de 0,25 dólares por ha; más 1,5 millones de hectáreas de yerbales, a solo 3 dólares por hectárea. El dinero recaudado por el Estado con dichas ventas duró muy poco tiempo, por lo que aumentaron los niveles de endeudamiento externo.

La población campesina y la indígena, de arrendatarios y ocupantes legales, pasaron a ser invasores dentro de los grandes latifundios privados, formados para ser enclaves extractivos para la exportación. Desde entonces, la estructura agraria latifundista orientada al mercado internacional se impuso al Paraguay, destruyendo el mercado interno y el desarrollo nacional.

En ese proceso surgió una clase terrateniente, con estrechos vínculos con el Estado y los dos partidos políticos fundados en ese mismo periodo, la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado, y el Partido Liberal, hoy día, Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). El entonces presidente del Paraguay, Bernardino Caballero, fue también fundador del Partido Colorado y miembro del directorio de una de las principales empresas latifundistas, La Industrial Paraguaya (LIPSA), claro ejemplo de los vínculos políticos y económicos y las alianzas que se estaban estableciendo.

La producción para el mercado local perdió prioridad, siendo desplazada por la dirigida al mercado internacional, como la yerba mate, el ganado, las maderas, el tanino extraído del árbol de quebracho. Los campesinos pasaron a arrendar minifundios de los nuevos dueños, a ser obreros rurales o directamente población sin trabajo y sin tierras. La explotación de los obreros rurales fue inhumana, como en el caso de los *mensú*⁷ en los yerbales; un alocado extractivismo sobre los recursos naturales se apoderó del Paraguay, hasta nuestros días. En esas condiciones transcurrió la primera mitad del siglo XX, marcado por la implantación del modelo de latifundios y minifundios, ya sea con gobiernos colorados o liberales.

A partir de la década del 50, cambios en el mercado mundial y nuevas tecnologías evidenciaron el agotamiento del modelo de los grandes enclaves de exportación, permitiendo un proceso de progresivo fraccionamiento de los latifundios para su venta o reconversión productiva. Esas dinámicas impulsaron dos procesos rurales claves en los años sesenta y setenta, la modernización agrícola excluyente y la política de creación de colonias rurales ejecutada por la dictadura stronista (1954-1989).

La Revolución Verde impulsada desde los EE. UU., con nuevas tecnologías, semillas de mayor rendimiento, agroquímicos y fertilizantes industriales, además de maquinarias para la mecanización, modernizó la agricultura en una lógica productivista de aumentar escalas y rentas, y reducir costos y empleos. Con ello, se fue conformando un empresariado rural orientado a la producción y comercialización de monocultivos, primero con el trigo y luego con la soja. Esa modernización tuvo tres elementos principales para su expansión: los créditos en el marco de la Alianza para el Progreso financiada por EE. UU., canalizados a través del plan nacional del trigo (1965) y de la soja (1972); las tecnologías de la revolución verde, proveídas por empresas transnacionales; y el ingreso de productores brasileños en las zonas fronterizas en la década del setenta, con experiencia, conocimientos y capital, para comprar tierras e impulsar la producción de tipo *farmer* (intensiva en capital).

7 Trabajador rural de la selva en la zona de Paraguay y las provincias argentinas de Corrientes y Misiones, que trabajaban sobre todo en las plantaciones de yerba mate. El término proviene de la palabra española “mensual”.

Por su parte, la política de colonización estatal cobró fuerza a partir de una alianza geopolítica con el Brasil, reestructurando la organización del territorio nacional, desarrollando la conocida como Marcha hacia el Este, un programa de habilitación de colonias campesinas en departamentos como Caaguazú, Alto Paraná, San Pedro y Canindeyú de la región Oriental, con el objetivo de ampliar la frontera agrícola, en territorios de los latifundios forestales en proceso de fragmentación. En 1958 se realizó el Primer Seminario sobre Reforma Agraria en Paraguay, convocado por la FAO y el régimen stronista, donde solo participaron junto al gobierno, gremios empresariales como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), excluyendo a campesinos e indígenas.

En 1963 fueron creados el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y un nuevo Estatuto Agrario, ambos fueron la base de la política de colonización, que habilitaba colonias y asignaba tierras a campesinos, pero sin mayores apoyos como herramientas, asistencia técnica, servicios básicos y transporte, haciendo muy sufrido el arraigo en lugares aislados. El abandono estatal en dichas colonias, sumado a la situación de pobreza y escasez de recursos, facilitó la venta de los lotes campesinos de forma irregular, con complicidad de funcionarios del IBR, principalmente a favor de colonos brasileños dedicados a la agricultura mecanizada.

Al mismo tiempo, en varias zonas se fue implantando la dinámica de la especialización productiva con ciertos rubros de renta. Esta intensificación de relaciones con el mercado, principalmente con la producción del algodón, así como la compra y venta de productos e insumos para la producción y el consumo, aumentaron la dependencia externa de las fincas.

Conjuntamente con la intensificación del trabajo extrapredial, se generaron mecanismo de transferencia de valor desde las unidades campesinas hacia otros sectores económicos, lo cual fue favoreciendo su descomposición, impulsando el desarraigo y la migración. La mayor parte de las divisas recibidas por la exportación del algodón quedaron en manos de empresas acopiadoras, desmotadoras y proveedoras, además del Estado, mientras el

campesinado iba incrementando sus deudas y hundiéndose en una profunda crisis en los años ochenta, que provocaría un éxodo progresivo hacia las ciudades y zonas periurbanas.

La colonización durante la dictadura estuvo atravesada por una extendida corrupción. Se entregaron irregularmente unas 6 millones de hectáreas de tierras a políticos, empresarios y militares que no podían recibirlas, por no ser beneficiarios del Estatuto Agrario, generando las conocidas como tierras mal habidas, otorgadas ilegalmente a terratenientes y colaboradores de la dictadura militar.

En aquel contexto histórico surgieron las Ligas Agrarias Cristianas (LAC), una importante experiencia comunitaria de autogestión organizativa campesina, que se desarrolló en varios departamentos, buscando producir y comercializar colectivamente, promoviendo el trabajo solidario (la minga), la formación, las escuelitas campesinas, los almacenes de consumo comunitarios, asambleas, etc. Esas experiencias fueron salvajemente reprimidas por la dictadura desde 1975, arrasando con varias comunidades, encarcelando, torturando y asesinando a sus principales dirigentes, además de despojarlos de sus tierras y bienes.

1.4.4. Postdictadura y transición

El derrocamiento del Gral. Stroessner en 1989 dio lugar a un periodo denominado de transición democrática, pero liderado por el mismo partido político que sostuvo la dictadura, el Partido Colorado, y con la misma estructura agraria latifundista.

El campesinado, a inicios de los noventa, estaba empobrecido, aunque intentando procesos de reorganización, conformando nuevas organizaciones y aumentando las luchas por la tierra a través de ocupaciones. Lograron conquistar muchos asentamientos, a pesar del abandono estatal y las políticas represivas que estuvieron muy presentes en esta etapa.

En este periodo se dieron tres modificaciones legales significativas con relación a la política de tierras: la Constitución Nacional de 1992, el Estatuto Agrario del 2002 y la transformación del IBR en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en el 2004.

La Constitución incluyó todo un capítulo sobre la reforma agraria, detallando las medidas necesarias para incorporar al campesinado al desarrollo económico y social, en el marco de un sistema equitativo de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, y la eliminación progresiva de los latifundios. Pero, a pesar de esto, las políticas agrarias y de tierra concretas no tuvieron mayores resultados en favor de la reforma agraria.

El Estatuto Agrario del 2002 ratificó la función económica y social que debe cumplir la propiedad rural, pero favoreció a los latifundios al establecer condiciones muy poco exigentes para definir a una finca como productiva o racionalmente explotada, bloqueando la posibilidad de avanzar con expropiaciones de latifundios improductivos.

Con la reconversión en el 2004 del IBR en el INDERT, se esperaba superar la enorme corrupción de la institución y su bajo impacto, lo cual no ocurrió y continuó el manejo lucrativo de la política de tierras.

Los censos agrícolas realizados en 1991 y 2008 respectivamente, ratificaron la estructura concentrada de la propiedad de la tierra. En 1991, el 1% de las fincas de más de 1.000 ha ocupaba el 77% de la superficie total; la cantidad de fincas de menos de 20 ha fue el 83% del total, pero solo ocupaba el 6% de las tierras. En 2008, el censo nuevamente constató la extrema concentración: las fincas de más de 1.000 ha eran el 1,6% y acaparaban el 79% del territorio, mientras las fincas de menos de 20 ha fueron el 83%, con solo 4% de la superficie.

Diversos factores, como la desigualdad social, la corrupción y el hartazgo social, desembocaron en el 2008 en la elección de Fernando Lugo como presidente del Paraguay, constituyéndose en el primer presidente no colorado en seis décadas.

La campaña electoral de Lugo había presentado como principal promesa —justamente— a la reforma agraria; su gobierno impulsó

algunas iniciativas en esa dirección, como la Comisión Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA) a cargo del INDERT, y el Programa de Producción de Alimentos (PPA) ejecutado por el Viceministerio de Agricultura.

Los vínculos con algunas organizaciones campesinas y el impulso de mensuras de propiedades rurales desataron una fuerte reacción de terratenientes y empresarios, que, sumada a las debilidades del propio gobierno, derivaron en el 2012 en su destitución en un muy cuestionado juicio político realizado por el Congreso, utilizando como causa principal la masacre de Curuguaty, conflicto por tierras donde murieron 17 personas.

Una contrarreforma agraria favorable a los agroempresarios y terratenientes tomó fuerza rápidamente, con el abandono de la política de tierras, la liberación de varias semillas transgénicas, el apoyo a los agronegocios, una mayor criminalización de la lucha campesina, con desalojos y asesinatos de dirigentes durante los gobiernos de Federico Franco (2012-2013), Horacio Cartes (2013-2018) y Mario Abdo Benítez (2018-2022). La misma tiene continuidad bajo el gobierno de Santiago Peña, desde el 2023.

El censo agropecuario del 2022 muestra nuevamente una desigualdad enorme en la distribución de tierras, y la pérdida acelerada de población y empleos rurales, así como de producción de alimentos.

Al terminar el primer cuarto del siglo XXI, Paraguay sigue siendo un país primario exportador de base latifundista y extractivista, sin reforma agraria, sin soberanía, sin desarrollo, sin proyecto país.

A continuación, se presenta un listado de leyes y políticas referentes a la cuestión agraria y a la tierra en Paraguay, desde el periodo de la posguerra del 70 hasta la actualidad.

TABLA 4. Leyes y políticas referentes a la cuestión agraria en Paraguay

Año	Leyes y políticas agrarias
1875	Creación de Oficina de Tierras Públicas
1883	Leyes de venta de las tierras públicas y yerbales
1904	Ley de Colonización y del Hogar
1918	Ley de Homestead (de asentamientos rurales)
1926	Ley de fomento de la pequeña propiedad y creación Dpto. de Tierras y Colonias
1936	Decreto Ley de Reforma Agraria
1940	Primer Estatuto Agrario
1944	Decreto que elimina carácter de arrendatarios de ocupantes de latifundios privados
1951	Creación del Instituto de Reforma Agraria (IRA)
1960	Ley de Colonización y Urbanización de Hecho
1960	Ley de Parcelación proporcional de propiedades mayores
1963	Creación del Instituto de Bienestar Rural (IBR)
1963	Segundo Estatuto Agrario
1992	Constitución Nacional – Sección sobre Reforma Agraria
2002	Tercer Estatuto Agrario
2004	Creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y la Tierra (INDERT)

Fuente: Rojas y Areco, 2017.

1.5. Actualidad de la reforma agraria en el mundo

La lucha por la reforma agraria en el mundo ha perdido centralidad y visibilidad con la avalancha de políticas neoliberales impuestas en los años noventa. La brutal expansión de los agronegocios se hizo con la promesa de acabar con el hambre en el mundo, a través de la producción de *commodities* a gran escala para el mercado mundial (Stédile, 2022). Sin embargo, a pesar de una gran expansión de diversos monocultivos y de los volúmenes exportados, o a causa de esto, la situación actual mundial se caracteriza por una crisis alimentaria, precios altos de alimentos, crisis laboral y migratoria, además de crisis climática y ambiental.

En ese difícil contexto, en los años noventa se conformó una organización mundial de los sectores campesinos de todo el mundo, La Vía Campesina (LVC), para resistir a la catarata de políticas y reformas favorables a la mercantilización y a la privatización, entre ellas, a la conversión de la tierra en una mera mercancía sujeta a las dinámicas del mercado.

Fueron años de lucha difíciles, dada la fuerte expansión del capitalismo y los agronegocios en el campo, y la consecuente reconcentración y acaparamiento de tierras por dicho sector; pero, a su vez, estuvieron marcados por las resistencias campesinas e indígenas, por la defensa de sus territorios y formas de vida, que derivaron en represiones e incluso asesinatos colectivos, como la recordada Masacre de Eldorado Dos Carajás, cuando en 1996 mataron a 19 campesinos sin tierras en el norte de Brasil, y en cuya recordación se conmemora cada 17 de abril el día internacional de las luchas campesinas.

En lo que va del siglo XXI, el sistema alimentario agroindustrial, dirigido por las corporaciones financieras, biotecnológicas y agroindustriales, ha continuado su expansión en todos los continentes, incrementando los procesos de exclusión y empobrecimiento de la población tanto rural como urbana, dificultando el acceso a alimentos saludables, a las semillas, a las tierras y a otros bienes comunes.

La agroindustria ha incrementado la explotación irracional e insostenible de la naturaleza, agravando sus impactos e intensificando las crisis climática, social y económica en que se debate la humanidad en la actualidad. El hambre es una realidad que afecta a 733 millones de personas en el mundo según la FAO, y los elevadísimos niveles de desigualdad actuales no encuentran parangón en toda la historia del desarrollo capitalista previo.

Frente a la actualidad del problema del hambre en el mundo, la FAO había propuesto en la Cumbre de la Alimentación de 1996 en Roma, el concepto de **seguridad alimentaria**, entendido “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (CMA, 1996)⁸.

En el mismo año y en la misma ciudad, La Vía Campesina presentó el concepto de **soberanía alimentaria**, como un nuevo paradigma de desarrollo en el ámbito agrícola y alimentario, que incluye a la seguridad alimentaria pero la completa, con una visión más amplia y crítica con relación al libre comercio. La soberanía alimentaria “es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, respetando la diversidad productiva y cultural” (LVC, 1996).

Desde entonces, muchas luchas, encuentros y conferencias nacionales e internacionales se realizaron en diversas partes del mundo, para discutir alternativas e impulsar nuevamente una agenda en torno a la reforma agraria, ya resignificada por el objetivo estratégico de la soberanía alimentaria. En 1999 se lanza la Campaña Global por la Reforma Agraria. La “III Conferencia Internacional de La Vía Campesina” en Bangalore (India) analizó las experiencias de reforma agraria tanto capitalistas como socialistas, y sus limitaciones; en el 2006 se realizó en Brasil la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, convocada por la FAO.

⁸ Disponible en: <https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>

En el 2016, se realizó un encuentro muy importante convocado por LVC, la “Conferencia Internacional de la Reforma Agraria”, realizada en la ciudad de Marabá, en el Estado brasileño de Pará. Fue un encuentro multitudinario, donde se lanzó la propuesta de una **Reforma Agraria Popular**, que implique una alianza entre el campo y la ciudad, particularmente entre los pobres que padecen los efectos negativos del sistema alimentario agroindustrial. Una reforma agraria para toda la clase trabajadora. En su Declaración final⁹, LVC planteaba en Marabá para el mundo:

una Reforma Agraria Popular, una reforma agraria no sólo para los campesinos sin tierra, sino para la clase trabajadora y toda la sociedad. Un concepto de reforma agraria con agroecología, con un enfoque territorial (...) Tenemos nuevos enfoques y nuevas estrategias, como la construcción de espacios autónomos, la autonomía relativa y autoabastecimiento, y la masificación de la agroecología popular. (LVC, 2016)

Entre los principales desafíos planteados en la Declaración de Marabá están los siguientes:

- Transformar la lucha por la tierra en lucha por el territorio, junto con la construcción de un nuevo modelo productivo, para la soberanía alimentaria, profundizando una agroecología más “autónoma,” con base en el rescate de saberes ancestrales y nuestros recursos locales.
- Construir alianzas entre campo y ciudad, entre productores y consumidores.
- Organizar la lucha por políticas públicas, tanto a favor de la producción campesina como por la salud, educación, cultura y el deporte en nuestras comunidades.
- Fomentar la pequeña y mediana agroindustria para agregar valor a nuestros productos, y conquistar más y mejores canales cortos y medianos de comercialización para la producción campesina.

Posteriormente, en el 2018, las Naciones Unidas aprobaron, a raíz de la propuesta y presión de las organizaciones campesinas,

⁹ Disponible en: <https://viacampesina.org/es/conferencia-internacional-de-la-reforma-agraria-declaracion-de-maraba/>

la “Declaración de los Derechos Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales”¹⁰, que representa un avance a nivel internacional en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores rurales, entre ellos, el derecho a la tierra.

1.6. Actualidad de la reforma agraria y del sector agropecuario en Paraguay

Como se ha señalado, la reforma agraria no ha sido implementada en Paraguay en las últimas décadas, a pesar del mandato constitucional. Los sectores campesino e indígena han sido abandonados por el Estado, privándoles a la mayor parte de ellos de políticas públicas que les permitan el acceso a la tierra, a condiciones adecuadas para la producción y la comercialización, al desarrollo socioeconómico en el ámbito rural.

Tanto durante el stronismo como durante la denominada transición democrática, los gobiernos han apoyado decididamente al sector empresarial, a la producción mecanizada, a la ganadería de exportación, a los monocultivos forestales. Por tanto, los agronegocios han crecido enormemente en el territorio paraguayo, al tiempo que la población campesina se ha visto empobrecida y reducida progresivamente, como lo confirman los datos de todos los censos agropecuarios realizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

El último Censo Agropecuario Nacional (CAN) fue realizado en el 2022, y fue financiado con un crédito de US\$ 15 millones del Banco Interamericano de Desarrollo. En el 2021, vía decreto presidencial, se conformó un Comité Técnico para su coordinación. Dicho comité estaba conformado por cinco representantes de instituciones públicas (del MAG, de la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, y de la Universidad Nacional), y solo por una institución privada, la Unión de Gremios de la Producción (UGP), principal gremio empresarial del país, que incluye a sectores de grandes terratenientes. Ninguna organización campesina e indígena fue invitada a formar parte de dicho comité, lo cual, una vez más, dejó en claro el favoritismo del gobierno hacia el sector

10 Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf

empresarial y el ninguneo hacia los demás sectores, situación que muestra la continuidad de una línea política que ha venido marginando a campesinos e indígenas de las políticas públicas, así como del territorio rural (Heñói, 2022).

Los resultados finales del CAN fueron presentados el 28 de junio de 2023 por el entonces ministro de Agricultura, Santiago Bertoni y el presidente Mario Abdo, con un tono triunfalista, en el auditorio del Banco Central del Paraguay, frente a un público exclusivamente conformado por empresarios y funcionarios estatales, con la notoria ausencia de representantes campesinos e indígenas.

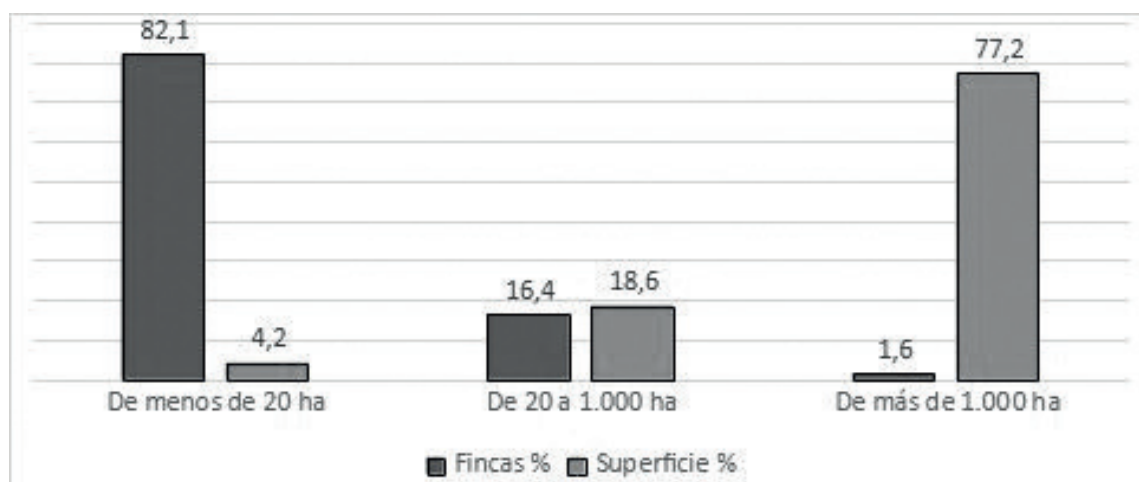
Los datos muestran que la expansión de los agronegocios durante los 14 años transcurridos entre los dos últimos censos, del 2008 al 2022, se materializó a costa de la pérdida de territorios campesinos e indígenas, así como de alimentos, población rural y empleos. La superficie de monocultivos mecanizados, pasturas para forraje ganadero y plantaciones con eucaliptos creció exponencialmente, mientras los cultivos de alimentos como mandioca, porotos y maíz nativos disminuyeron. La población residente en las fincas rurales se redujo drásticamente, así como los empleos rurales.

1.6.1. La tierra

El CAN cubrió las zonas rurales de los 17 departamentos del país, quedando excluidas las zonas suburbanas o periurbanas, donde también existen fincas, pero no fueron incluidas, pues, según el documento oficial (MAG, 2023, p. 23), “Teniendo presente que territorialmente el sector agrario se desarrolla exclusivamente en áreas rurales (...) El levantamiento de datos se realizó en el área rural (...) excluyendo zonas suburbanas y periurbanas”. En la región Oriental se encontraron 283.052 fincas agropecuarias, igual al 97% del total, y en la región Occidental (Chaco) 8.445, solo el 3%. La superficie total de las fincas agropecuarias sumó 30.401.660 hectáreas (ha), el 44% en la región Oriental (13.397.506 ha) y el 56% en el Chaco (17.004.154 ha).

El CAN 2022 confirmó la continuidad de la histórica concentración de tierras, siendo Paraguay uno de los países más desiguales en su distribución. Las fincas mayores a 1.000 ha son solo el 1,6% del total, pero concentran el 77% de las tierras, como se observa en el gráfico 1. Es decir, 4.524 grandes fincas acaparan 23,4 millones de ha. Por el contrario, las fincas de hasta 20 ha, mayormente campesinas, son el 82% (239.679 unidades), y solo acceden al 4,2% de las tierras (1,2 millones de ha).

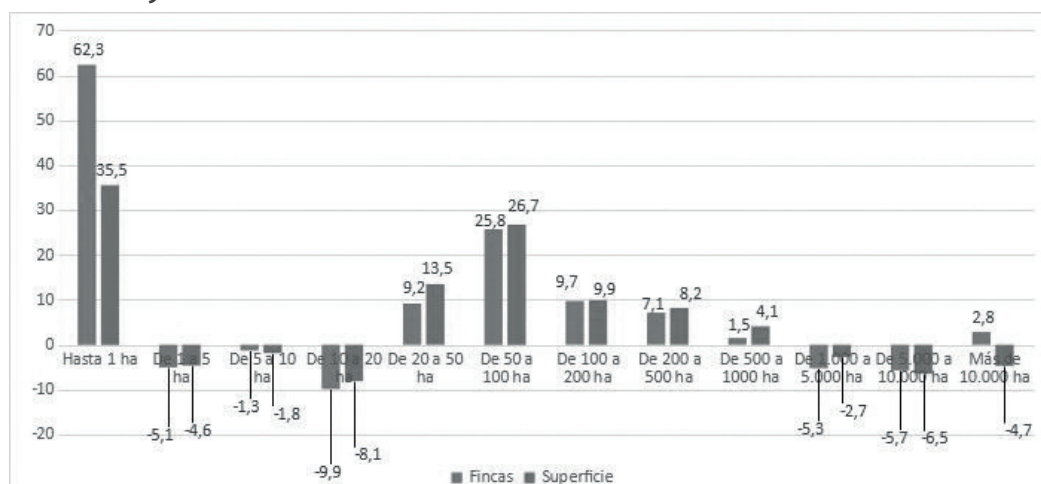
GRÁFICO 1. Cantidad de fincas y superficie, según tamaño, 2022, en %



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022.

La comparación intercensal muestra un intenso proceso de fragmentación de las pequeñas fincas, pues aquellas de menos de 1 ha aumentaron 62% en cantidad y 35% en superficie (gráfico 2). Las fincas cuya superficie va de 1 a 20 ha se redujeron nuevamente, se fragmentaron en fincas más pequeñas o se incorporaron a fincas medianas y grandes, como ya había ocurrido entre los censos de 1991 y 2008. Esta caída de fincas campesinas es particularmente preocupante en algunas zonas, como el departamento Central, donde la cantidad se redujo en 51%. Las que más crecieron fueron las que tienen una superficie de entre 20 y 1.000 ha.

GRÁFICO 2. Variación de fincas y superficie según tamaño, entre el 2008 y 2022, en %

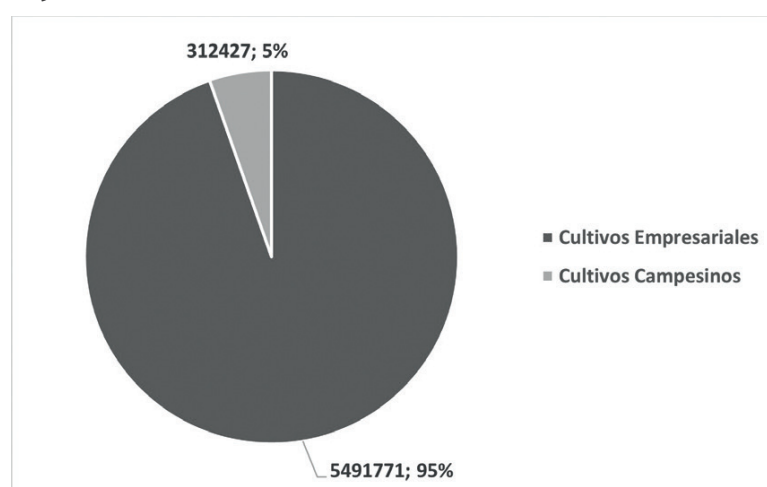


Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022

1.6.2. La producción

El CAN constata que la tierra está concentrada en cultivos empresariales, mayormente para exportación, mientras la superficie de cultivos campesinos e indígenas es muy reducida. Los principales rubros del agronegocio (soja, maíz modificado, arroz, trigo, etc.) abarcan el 95% de la superficie cultivada (5.491.771 ha), mientras que la producción campesina e indígena (maíces nativos, porotos, mandioca, maní, etc.), solo el 5% (312.427 ha), lo que se muestra en el gráfico 3.

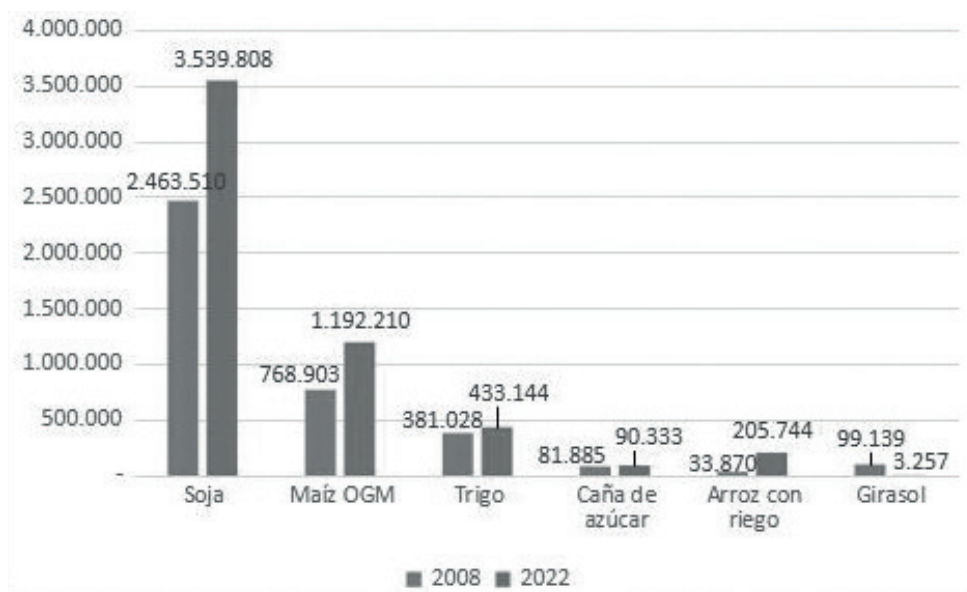
GRÁFICO 3. Cultivos temporales, empresariales y campesinos, 2022. En ha y % del total



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022

Los rubros del agronegocio se expandieron, la soja transgénica tuvo un crecimiento de más de un millón de ha, llegando a 3,5 millones (gráfico 4). También tuvieron fuerte expansión el maíz modificado, alcanzando 1,2 millón de ha, el trigo con casi medio millón. El arroz con riego fue el rubro que más creció porcentualmente, con un 507% de aumento, llegando a 205 mil ha.

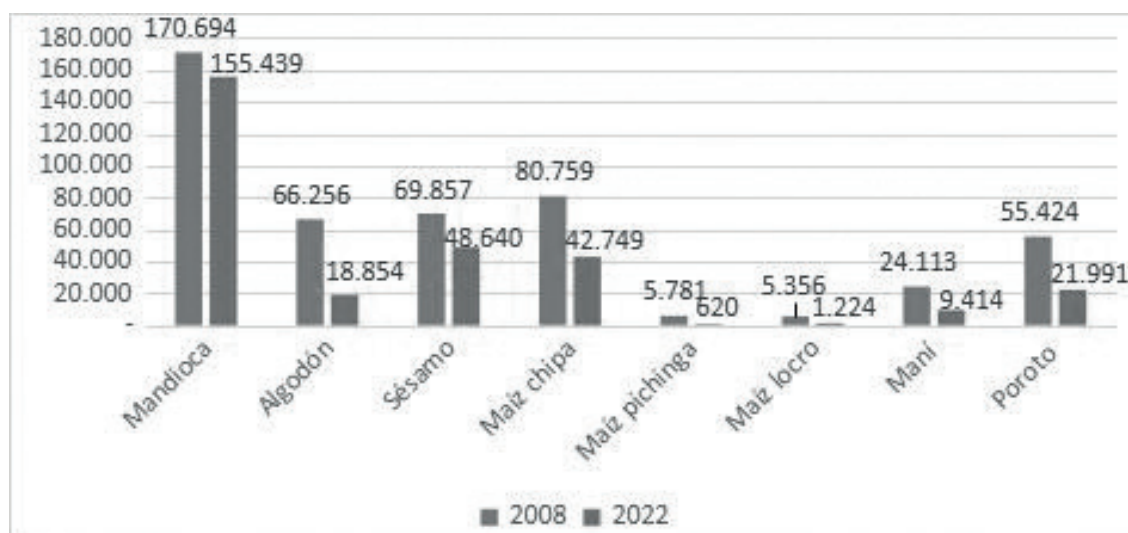
GRÁFICO 4. Superficie de cultivos empresariales 2008 y 2022, en ha



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022

Los principales rubros de consumo alimentario nacional, representados en el gráfico 5, muestran la tendencia contraria, como el caso de la mandioca, que se contrajo 15.255 ha, quedando en 155.439; el maíz chipa perdió 38.010 ha, el pichingá 5.161 ha, el locro 4.132 ha. También se redujeron el cultivo de maní, en casi 15.000 ha, los porotos, 33.433 ha menos y el sésamo 21.217 ha menos.

GRÁFICO 5. Superficie de cultivos campesinos 2008 y 2022, en ha



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022

Otros rubros empresariales que se expandieron fueron la ganadería y las plantaciones forestales, como muestran los datos de la tabla 5. Las pasturas para forraje cultivadas (alimento para ganado) se incrementaron en 51%, llegando a 6,7 millones de ha, junto a las pasturas naturales, suman 16,8 millones de ha en el país para la ganadería.

El hato ganadero subió 2,7 millones de cabezas, llegando a 13,2 millones. Las plantaciones forestales aumentaron 82%, llegando a 277.512 ha, de las cuales, el 94% corresponde a eucaliptos, cuyo destino principal será el de biomasa o materia prima industrial, lo que preanuncia gravísimas consecuencias sociales y ambientales a corto y mediano plazo, como el encarecimiento de los alimentos por la disputa territorial entre rubros, además de la previsible escasez de agua.

TABLA 5. Cultivos forrajeros y plantaciones forestales, años 2008 y 2022, en ha y % de variación

Año	Cultivos forrajeros		Plantaciones forestales		Eucalipto		
	Cantidad de fincas	Sup.bajo cultivo	Cant. de fincas	Sup. plantada	Cant. de fincas	Sup. plantada	Eucalipto sobre Total %
2008	79.863	4.450.535	18.281	152.208	7.005	54.914	36
2022	70.600	6.717.521	13.566	277.512	11.948	259.639	94
Variación (%)	-11,6	50,9	-25,8	82,3	70,6	372,8	

Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022.

1.6.3. Población rural

El dato más alarmante que emerge del censo es probablemente el de la caída radical de la población rural residente en las fincas, lo cual demuestra que el campo se está despoblando aceleradamente. La población censada cayó 40% en solo 14 años, bajando de 1.077.589 personas en 2008 a solo 646.112 en 2022, lo que equivale a una reducción de 431.000 personas, proceso vinculado al desarraigo, expulsión y migración resultantes del modelo productivo extractivista y concentrador que se expandió en el mismo periodo, además del rol que ha jugado el Estado. Los datos incluidos en la tabla 6 muestran que tanto la población de mujeres como la de hombres cayó en un 39%.

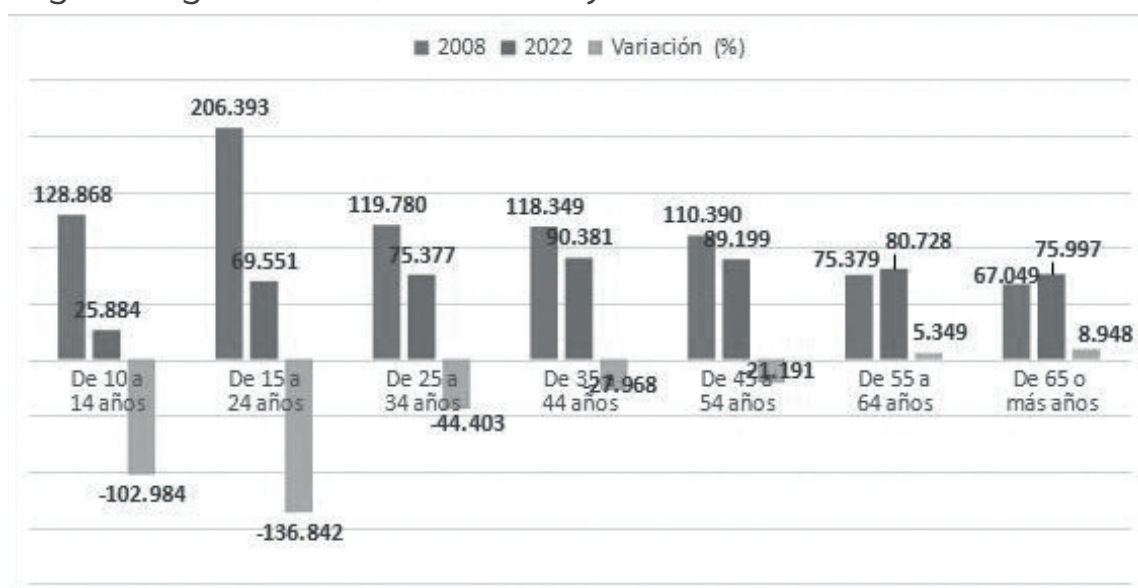
TABLA 6. Total de miembros del hogar residentes en finca, 2008 y 2022

Año	Total miembros del hogar residentes en finca	Cant. miembros de 10 años o más			Cant. menores de 10 años
		Total	Hombres	Mujeres	Total
2008	1.077.589	831.134	446.008	385.126	246.455
2022	646.112	507.156	272.041	235.115	138.956
Variación (%)	-40	-39	-39	-39	-43,6

Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022.

Aún más grave es que la mayor reducción de población se dio en las franjas infantil, adolescente y juvenil, como se puede observar en el gráfico 6. La cantidad de menores de 10 años cayó 43%; los que tienen entre 10 y 14 años se redujeron en 80%, y los jóvenes entre 15 y 24 años, en 66%. También se redujo la población entre 25 y 54 años. Solo aumentó el segmento mayor a 55 años.

GRÁFICO 6. Miembros de más de 10 años, residentes en finca, según rango de edad, años 2008 y 2022

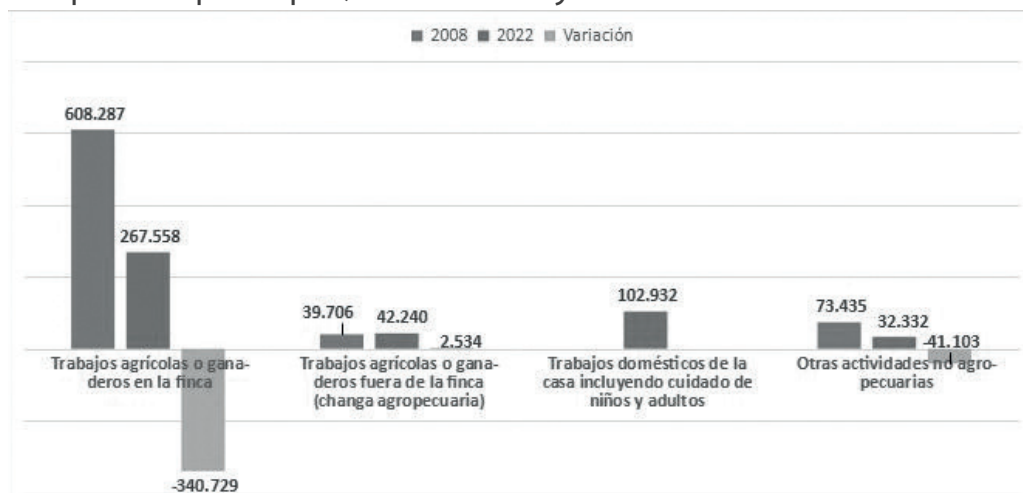


Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022.

1.6.4. Trabajo y empleo

En relación con el trabajo y el empleo, el censo muestra una gran regresión. Los trabajadores y trabajadoras residentes en fincas se redujeron desde el 2008 en un 38%, es decir, se perdieron aproximadamente 276.000 puestos de trabajo. El modelo productivo y las políticas para el sector, presentadas como exitosas por el gobierno, han eliminado empleos, tanto independientes como de asalariados. Los miembros del hogar que realizan trabajos agrícolas o ganaderos en finca bajaron de 608.287 a 267.558 personas, una caída de 56%, como se observa en el gráfico 7.

GRÁFICO 7. Miembros del hogar residentes en fincas, por tipo de ocupación principal, años 2008 y 2022

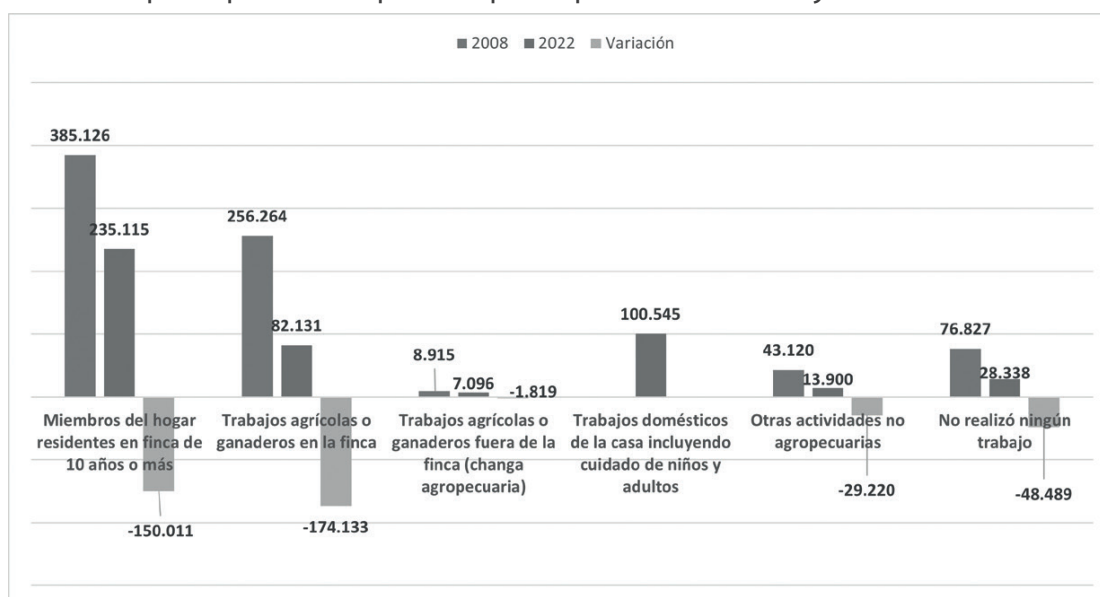


Fuente: Elaboración propia en base al CAN 2022

Uno de los datos del CAN presentado de manera engañosa por parte del MAG fue el de la cantidad de productoras, pues mostraba que el trabajo de las mujeres creció 75%, pasando de 53.000 a 93.000 trabajadoras (MAG, 2023; p. 27).

El análisis detallado de los datos muestra una realidad opuesta, las mujeres perdieron en el periodo 150.000 puestos de trabajo, el 39%. En la categoría ocupacional donde más perdieron fue en la de trabajos agrícolas y ganaderos en finca. El engaño del MAG se basó en tomar en cuenta la variable de “productores residentes en finca” (sería el jefe o jefa de finca, donde la proporción de mujeres aumentó por la fuerte migración masculina); además, incluyeron en la comparación a quienes realizan trabajo doméstico, pregunta que no fue incluida en el 2008. Con ese truco estadístico afirmaron lo contrario de lo que sucedió en la realidad, pues las mujeres residentes en finca de más de 10 años cayeron de 385.126 a 235.115, como se puede ver en el gráfico 8. Las que realizan trabajos agropecuarios se redujeron un 68%, mientras las que realizan trabajo doméstico en 2022 fueron 100.545 personas, no comparable con el 2008, cuando no fue incluida la pregunta.

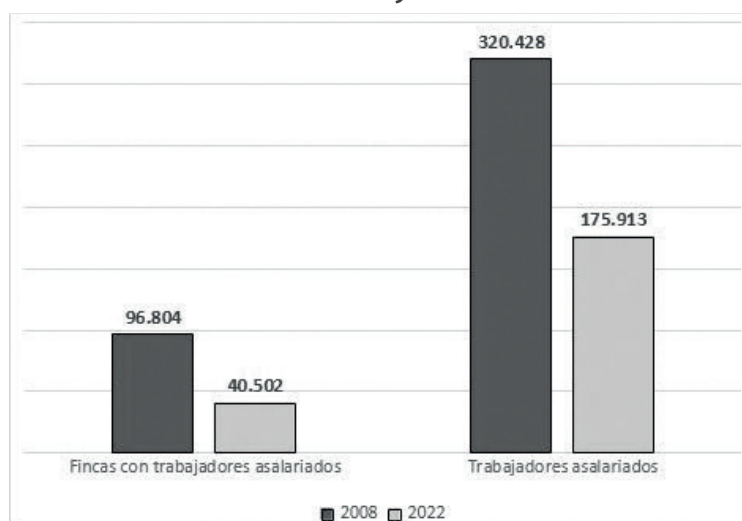
GRÁFICO 8. Mujeres miembros del hogar de más de 10 años residentes en fincas, por tipo de ocupación principal, años 2008 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en el CAN 2022.

También se contrajo el trabajo asalariado como se observa en el gráfico 9. La cantidad de fincas con personas asalariadas cayó 58%, y los trabajadores de esta categoría ocupacional bajaron 45%, pasando de 320.428 a solo 175.913 personas, en un contexto de expansión de los cultivos empresariales, pasturas cultivadas y la reforestación con eucaliptos, ratificando que estas actividades con su expansión territorial, eliminan empleos, al ser intensivos en tierras y capital.

GRÁFICO 9. Cantidad de fincas con asalariados y cantidad de personas asalariadas, años 2008 y 2022

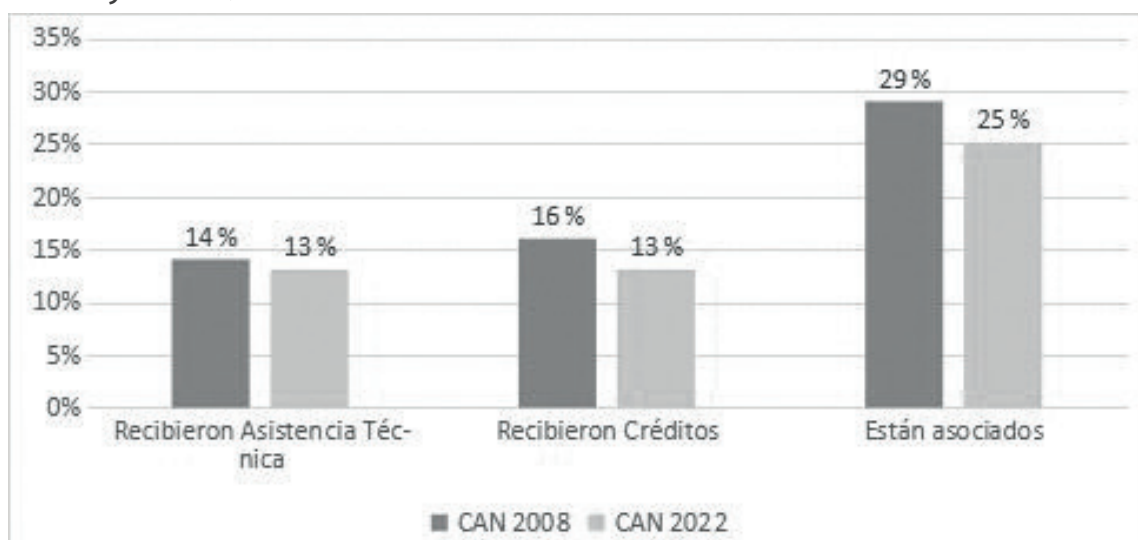


Fuente: Elaboración propia en base al CAN 2022

1.6.5. Políticas públicas

A su vez, el censo muestra lo marginal del apoyo del Estado a los productores del sector campesino. Las fincas que accedieron a asistencia técnica solo representaron el 13% del total (33.324 fincas), y los créditos productivos solo llegaron al 13% (33.126), en ambos casos fueron servicios provenientes de entidades tanto públicas como privadas.

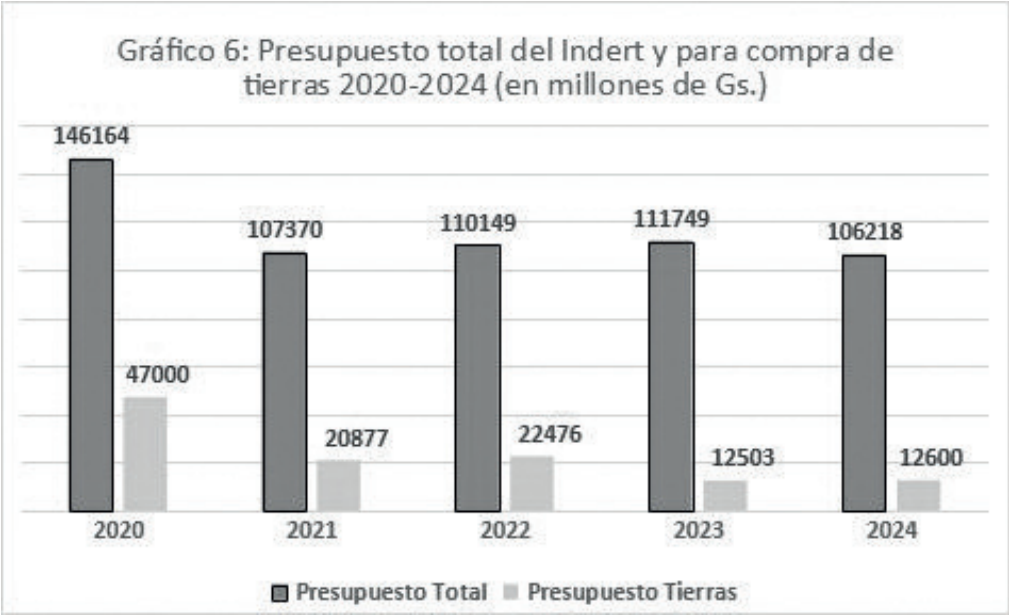
GRÁFICO 10. Cantidad de fincas de la agricultura familiar, según acceso a asistencia técnica, créditos y a una organización, años 2008 y 2022, en %



Fuente: CAN 2022.

Con relación al presupuesto del INDERT, encargado de la política de tierras para el sector campesino, el mismo se viene reduciendo año tras año, y resulta absolutamente insuficiente para responder a las necesidades de la población campesina. El presupuesto total del ente se redujo de Gs. 146.164 millones en el 2020, a solo Gs. 106.218 millones en el 2024. El presupuesto específico para el rubro tierras se redujo aún más drásticamente en los últimos 5 años, pasando de Gs. 47.000 millones a tan solo Gs. 12.600 millones, monto que ni siquiera alcanza para pagar las deudas que tiene el INDERT por compras o expropiaciones de tierras de años anteriores. La política de tierra, según lo establecido por el Estatuto Agrario, ha sido abandonada por el Estado paraguayo.

GRÁFICO 11. Presupuesto total del INDERT y presupuesto para compra de tierras 2020-2024 (en millones de Gs)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2024.

2. Diálogos sobre la reforma agraria

2.1. Ciclo de diálogos sobre la reforma agraria en Paraguay

A partir de una amplia convocatoria realizada por la Pastoral Social Nacional a diferentes sectores y organizaciones, en una primera fase se generaron cuatro encuentros de información, reflexión y diálogo de modo sectorial, sobre el estado de la reforma agraria en Paraguay, desde las experiencias e impresiones de diversos grupos organizados de la sociedad.

La iniciativa tenía tres objetivos, a) Generar espacios de diálogo social sobre la situación de la reforma agraria en el país, sus desafíos, y sobre las propuestas que se deberían impulsar colectivamente; b) Contar con un documento que sistematice y sintetice los diálogos y debates en torno a la reforma agraria, para ser socializado con diferentes sectores de la sociedad; c) Contar con insumos y propuestas que puedan facilitar diálogos políticos e incidencia a diferentes niveles, para posicionar la temática.

La convocatoria tuvo una gran aceptación, y se concretó en la realización de cuatro encuentros en el local del Seminario Metropolitano con diferentes sectores, organizaciones y personas interesadas en la temática de la reforma agraria, como se detalla a continuación:

Fecha	Sector participante	Cant. participantes
22 de agosto de 2024	ONG	14
23 de agosto de 2024	Academia	8
31 de octubre de 2024	Organizaciones campesinas	20
27 de noviembre de 2024	Sectores urbanos y periurbanos	13

En los encuentros se debatió ampliamente sobre la situación de la reforma agraria y del país, los desafíos y las propuestas que se pueden trabajar, todo lo cual fue sistematizado por un equipo técnico, lo que permitió elaborar un documento de síntesis para cada sector, conteniendo las principales dimensiones y categorías de análisis, separadas en dos secciones: la primera, el diagnóstico de situación, y la segunda, las propuestas.

En una segunda fase, se convocó a un nuevo encuentro de diálogo, pero esta vez de carácter multisectorial, donde participaron los representantes de los cuatro sectores en un gran diálogo colectivo, realizado el 13 de diciembre de 2024, en un día de una intensa lluvia que no impidió la realización del encuentro con una nutrida y diversa cantidad de participantes. En el encuentro se presentaron los documentos síntesis de los cuatro grupos, conteniendo los diagnósticos y las propuestas, que fueron validados a través de la revisión y análisis colectivo; se realizaron algunos planteamientos de ajustes o agregados en cada caso, los que fueron incorporados. Además, se plantearon ideas sobre cómo establecer un mecanismo de diálogo para seguir trabajando conjuntamente sobre la temática.

Finalmente, a partir de estos textos, se elaboró una síntesis general que incorpora los aportes realizados en los cinco encuentros, como producto principal del proceso llevado adelante, organizado en dos secciones que se presentan a continuación, a) la situación de la reforma agraria en Paraguay y b) las propuestas. Asimismo, se agregan algunas ideas expuestas sobre cómo continuar con este proceso de diálogo y trabajo colectivo e intersectorial, para impulsar la Reforma Agraria en el país.

2.2. Situación de la reforma agraria en Paraguay

Situación general

La reforma agraria ha perdido centralidad en el país, ha perdido visibilidad en la sociedad y en los medios de comunicación, prácticamente ha desaparecido del debate político y de la agenda del gobierno. Dejó de ser un tema importante a partir de la reducción de la confrontación en torno al modelo productivo y el acceso a

la tierra, pues se constata un fortalecimiento de la hegemonía de grupos de poder, que ejercen un control tanto del territorio como de las políticas públicas, en favor del sector empresarial y terrateniente. Esto ha sido parte de un plan intencional de los sucesivos gobiernos, que buscaron debilitar y hacer desaparecer a las organizaciones y comunidades campesinas, para la expansión de las actividades extractivistas.

El debilitamiento de las fuerzas sociales es significativo, ya no se ven las protestas y luchas que antes existían por la tierra y el apoyo a la producción campesina. Las fuerzas campesinas y sociales están distanciadas, desarticuladas, e incluso, en el campo no se le da importancia a la reforma agraria. La producción campesina se ha reducido de forma preocupante en las últimas décadas, lo que ha reducido la disponibilidad de alimentos y ha incrementado sus precios. Hay una pérdida de nuestra identidad cultural, se está perdiendo la práctica de la agricultura familiar campesina.

Pero en rigor, desde la posguerra del 70, nunca se implementó una reforma agraria en el país, fueron los campesinos y campesinas quienes la impulsaron y la hicieron parcialmente, desde sus luchas y resistencias, con un gran sacrificio, que costó sufrimientos y muertes de muchos de ellos. A través de esas luchas se conquistaron ciertas tierras, asentamientos, y se logró satisfacer, al menos en parte, las necesidades básicas de las familias campesinas.

La distribución de tierras, en vez de evolucionar hacia una mayor equidad, involucionó, existe un proceso de retroceso, cada vez hay más concentración de la tierra y menos desarrollo de pequeños productores. Muy pocos propietarios concentran una enorme cantidad de tierras, muchas de ellas con un origen irregular o ilegal, lo cual constituye una apropiación excluyente no solo del suelo, sino también del agua, bosques, minerales y otros bienes de la naturaleza.

Este acaparamiento territorial provoca que cada vez menos gente quede a vivir en el campo, al privárseles del principal medio de vida, la tierra, con lo cual las familias van perdiendo el trabajo, la

paz, la salud, su bienestar. En lugar de un programa de desarrollo rural, lo que se observa es la expansión de la militarización, la criminalización campesina y del narcotráfico.

La lucha por la reforma agraria es parte de nuestra historia, y es parte de la Constitución Nacional desde 1992, que contempla las medidas necesarias para su realización. En esa dirección, en el 2018, se lanzaron a nivel internacional directrices sobre la cuestión campesina, contenidas en la Declaración sobre los Derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales, que fue adoptada por las Naciones Unidas.

Pero, desde la Constitución de 1992, ha habido un abandono del consenso social de ese momento a favor de la reforma agraria, pues ha sido completamente desestimada en los 32 años transcurridos, pues no solo no se cumplió dicho mandato constitucional, sino que se hizo todo lo contrario. Existe una distancia grande entre las personas, el pueblo y quienes lideran el país.

La situación de los territorios es complicada, hay mucha desmotivación en torno a la producción agropecuaria. Lo urgente para la gente es poder comer y subsistir. Las comunidades ven el tema de la reforma agraria como algo lejano porque piensan que sus necesidades son otras, que sus hijos estudien, accedan a educación, coman. Un joven campesino ya no percibe la reforma agraria como algo importante, culturalmente se desgastó, se abandonaron las reivindicaciones principales de la economía y la cultura campesina, también alimentada por el avance de la urbanización.

Pero esa desmotivación es generada y promovida por la propia política estatal de los sucesivos gobiernos, una política de exterminio del campesinado y de los pueblos indígenas, agresiones de diferentes formas a la economía indígena, campesina; criminalización de quienes impulsaron esos procesos de reforma agraria popular, hay inseguridad sobre la tenencia de la tierra que desmotiva, sobre la producción, la comercialización, entre otros aspectos.

La situación es difícil, la pobreza se expande y nos afecta a todos. Cada vez más personas llegan a las zonas urbanas y buscan un

lugar donde vivir, pero las condiciones son muy difíciles por lo que se van trasladando de un asentamiento a otro. La gente no tiene empleo, muchos recurren al reciclaje y a las drogas, porque no hay otras opciones, es una situación desesperante.

Modelo productivo dominante

El modelo dominante es el extractivo y agroexportador, que se ha profundizado desde el golpe del 2012, con una expansión de la frontera agropecuaria, principalmente en el Chaco, donde cultivos como algodón, soja, maíz, están en expansión. Actualmente se está reconfigurando todo el territorio chaqueño con la ruta bioceánica, que a su vez se ha convertido en un espacio significativo para el lavado de dinero, el tráfico de personas y otras mercancías. Desde el Estado se ha apoyado al modelo agroexportador y al agronegocio, lo que ha llevado a que Paraguay sea el país con la peor concentración de la tierra y la riqueza en América Latina. Los actores del agronegocio piensan y actúan en términos de décadas, mientras los demás sectores en la coyuntura e incluso, en el espectáculo mediático.

Este modelo empresarial tiene a los tres poderes gubernamentales a su favor, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En el mismo sentido, los 238 municipios y más de 2.000 concejales están controlados por el mismo modelo. En este modelo, parte funcional del sistema capitalista mundial, la tierra es un factor demasiado importante para aumentar el lucro de los capitales. Todo se trata de dinero y negocios, por eso, en este tipo de economía, importa más la enfermedad que la salud, más la guerra que la paz. Existe una nueva generación de transgénicos, que no solo modifica las semillas, sino también casi cualquier organismo vivo, lo cual permite a las corporaciones patentar no solo las semillas, sino también insectos y proteínas de bacterias.

El modelo extractivista también se expande en torno a los minerales y a la energía. La exploración y explotación minera van en aumento, y están vinculadas a la transición energética, que tiene directa relación con la actual crisis climática. La frontera extractivista también se está ampliando por el lado del uso del

potencial energético del país, a partir de la instalación de empresas electrointensivas, como las fábricas de hidrógeno verde, las criptominerías, los agrocombustibles. Se diversifican las formas de acumulación por desposesión. Se van articulando actores viejos y nuevos en el escenario extractivista.

Tierra

Las disputas por tierras y los bienes de la tierra se han acelerado exponencialmente en la última década. Hay muchas tierras que están en manos de delincuentes, mientras muchas familias no las tienen. Por la falta de acceso, hay campesinos que deben alquilar tierras para trabajar, para cultivar, con un costo altísimo, siendo el medio de pago la producción. Los campesinos, según datos oficiales, tienen menos de 2 millones de hectáreas, mientras que cerca de 30 millones de hectáreas están en manos de terratenientes, principalmente sojeros y ganaderos.

La mayor parte de las tierras están en manos extranjeras o dirigen la producción al mercado externo; hoy Paraguay es una colonia de extranjeros. Hay una invasión de ganaderos en los territorios indígenas. Se configuran los territorios a través del acaparamiento de las tierras, que genera mucha especulación y el aumento de sus precios. La financiarización de las tierras, que va acompañada por la digitalización de los procesos extractivistas, también es un modo en el cual está avanzando la frontera extractiva.

Durante el stronismo y en los gobiernos siguientes se generaron las tierras mal habidas, millones de hectáreas que fueron a manos de terratenientes de forma ilegal. Frente a eso, el desafío en su momento fue recuperarlas con grandes ocupaciones, miles de hectáreas fueron recuperadas en los años 90, convertidas en asentamientos, pero, se están perdiendo nuevamente por la falta de una reforma agraria integral por parte del Estado, los pocos avances han sido gracias a la lucha del sector campesino y el apoyo de algunas instituciones como la Iglesia.

Hoy la lucha por la tierra es más difícil, cada vez que se intenta tomar la tierra como antes, se enfrenta un proceso de criminalización,

leyes represivas, fuerzas paramilitares en las estancias fuertemente armadas, con el permiso y apoyo del Gobierno, la fuerza de tarea conjunta, entre otros organismos.

Si la gente quiere acceder a tierras, enfrentará esa violencia porque no hay políticas de acceso a la tierra. Aunque las leyes estén claras, no hay políticas estatales que las respalden. Algunos aspectos de la cuestión legal están desfasados, como el tema del latifundio improductivo, concepto que hoy en día no es aplicable en la práctica, por la sobreexplotación de las tierras.

Existen tres formas de acceder legalmente a la tierra: 1) la compra, a través del mercado, pero el precio del mercado es tan alto que hace casi imposible que el Estado tenga los fondos para adquirir tierras, y los campesinos sin tierras no son considerados como sujetos de crédito; 2) la expropiación, que también se guía por el precio del mercado (casi el 80% de las tierras expropiadas están en manos del agronegocio, como ocurrió con el caso de Antebi Kué); y, 3) la recuperación de las tierras mal habidas, donde no hubo avances, se creó una comisión bicameral de recuperación de tierras que nunca concretó nada, además, la mayoría de los juicios iniciados para recuperar tierras mal habidas se han perdido.

El INDERT tiene muy poca capacidad de respuesta desde el punto de vista económico, muy bajo presupuesto, no responde a los reclamos. Está en caída libre, solo destina recursos para pagar deudas atrasadas. Esta institución actualmente está en manos de la UGP y la ARP, y la convirtieron en una entidad de negocios de un pequeño grupo.

El proceso de legalización de tierras en el INDERT es un viacrucis, un proceso interminable, hay muchos títulos pendientes, se establecen condiciones para evitar que se otorguen títulos a los campesinos. Muchos han pagado todo, pero no reciben los títulos. Existen muchas irregularidades, se venden títulos, se entregan recibos clonados, es una estafa y saqueo permanente al campesinado. Hay comunidades con más de 60 años de existencia que hoy no saben cuál es su situación, aunque tienen títulos, a veces aparecen personas, incluso bisnietos, que presentan títulos falsos. Las tierras

de Antebi Kué, que se habían expropiado para la reforma agraria, están en manos de narcos y ganaderos, mayormente brasileros, que las ocuparon irregularmente y ahora las quieren legalizar.

Uno de los principales reclamos es la regularización de tierras para las familias campesinas. Hay campesinos hace varios meses acampando frente al INDERT y no han recibido nada, ni víveres. El INDERT dice estar haciendo un proceso de titulación masiva de lotes, supuestamente para familias campesinas, pero más bien sería para los sojeros, que ocupan gran parte de los lotes del ente. Las tierras en colonias y asentamientos se van perdiendo por la falta de políticas públicas. Muchos campesinos y campesinas enfrentan órdenes de desalojo. Los protocolos incorporados en temas de desalojo para proteger a las mujeres, no están siendo utilizados; diversos actores del poder judicial no conocen ni utilizan estos protocolos, los desconocen.

Para blanquear tierras irregulares intentaron modificar el Estatuto Agrario y ahora aprobaron rápidamente la creación del Registro Unificado Nacional (RUN), una ley fuertemente cuestionada por diversos sectores. Buscan legalizar las tierras mal habidas que poseen. Se unifican los registros de propiedad y el catastro nacional, todo a cargo del Poder Judicial, que será el encargado de hacer el catastro y de legalizar las tierras, serán juez y parte en todo lo relacionado con la tierra. Pero el Poder Judicial es uno de los instrumentos más finos y corruptos que utiliza el sistema para sus negocios, además de ser una de las instituciones más burocráticas, que hace perder muchísimo tiempo a la gente.

En las zonas urbanas y periurbanas se ubican las personas que salen del campo, que tuvieron que vender sus tierras o las perdieron por algún motivo, en los asentamientos o territorios sociales la mayoría de las personas provienen del campo. En las zonas urbanas, para acceder a la tierra también las instituciones ponen muchos obstáculos y requisitos, mucha burocracia, en muchos casos, las familias de tan pobres que son, no tienen como preparar los documentos que les exigen. La lucha por la tierra es

lo más doloroso en Paraguay. En los asentamientos, tanto rurales como urbanos, se vive en carne propia. Pero la lucha no solo es por la tierra, sino también por las oportunidades de una vida mejor.

Organización

El debilitamiento de las fuerzas sociales es significativo, es un grave problema porque no hay quien dispute y haga de contrapeso, cuando las conquistas siempre han sido el resultado de conflictos y luchas. La unidad se ha perdido, hay muy poca articulación entre organizaciones y sectores, existen varios espacios, pero no se comunican entre sí. La menor parte de las fincas campesinas están organizadas, y cada vez menos dirigentes llegan a las bases. Hay fuertes limitaciones organizativas y una baja participación de la población en las luchas sociales, pero el reconocimiento de esto puede ser un punto de partida para una reorganización de los sectores sociales.

Sin embargo, hay que reconocer que las luchas desde las organizaciones sociales son las que realmente permiten a miles de familias acceder a la comida, a la tierra y a otros bienes básicos. El Estado no hizo nada por voluntad propia, lo que se consiguió fue gracias al esfuerzo colectivo. Se han dado pequeños pasos para cubrir las necesidades básicas, gracias a la organización.

En la coyuntura actual hay una persecución a las organizaciones sociales en general, a la sociedad civil, que busca debilitar y quebrar las articulaciones y organizaciones. Desde el gobierno se busca disolver a las organizaciones campesinas y convertirlas en beneficiarias de algún programa estatal, como Tekoporã. El objetivo es que no sean más sujetos de la reforma agraria, sino objetos de políticas asistencialistas y clientelares. El poder político ha incidido en la ruptura o debilitamiento de las organizaciones por diferentes mecanismos, entre ellos, la infiltración, la cooptación o la propia criminalización a través de imputaciones, persecuciones o el impulso del comercio ilegal y del cultivo ilegal.

El Estado debió haber impulsado cooperativas campesinas, pero nunca lo hizo, en parte por eso ahora existe una deficiencia grande,

el sector campesino no está preparado ni organizado para ser proveedor del Estado. Por otra parte, los sectores sociales no cuentan con representantes en los espacios políticos ni en el Estado. Existe un representante campesino ante el INDERT, pero las organizaciones campesinas no han recibido el apoyo ni la información adecuada sobre esa representación, incluso la mayoría de las organizaciones no conocen a su representante ante el INDERT.

Desarraigo, migración y situación urbana

El desarraigo y la migración desde las zonas rurales es una consecuencia del abandono y la falta de oportunidades en dichas áreas, de tierras, ingresos, servicios básicos, como educación y salud. La gente se ve obligada a abandonar su tierra, su pueblo, porque no ve futuro allí. Muchos jóvenes y adolescentes se van a otras ciudades, a países como España, Argentina o Estados Unidos, buscando una vida mejor. Se observa una fuerte disminución de la población rural, al tiempo que se multiplican los precarios asentamientos urbanos en todas las ciudades del país, en todos los departamentos.

Existe un plan nacional impulsado por el gobierno para el despoblamiento rural, una estrategia para vaciar las zonas rurales, creando muchas villas y asentamientos urbanos precarios. El sistema educativo prepara a los niños para que quieran vivir en las ciudades. Con la disminución de la población campesina y el aumento del sector urbano carenciado, aumentan los problemas, la violencia, la pobreza, el hambre, el hacinamiento, incluso entre varias familias en una misma casa. Esto lleva a un quiebre del tejido social que no se muestra, pues las personas que migran y llegan a la ciudad experimentan una descomposición de su calidad de vida. El acceso al trabajo y a la comida se ha vuelto cada vez más difícil, el servicio de transporte es pésimo, la salud mental de hombres y mujeres se ve muy deteriorada.

Si se sigue sin una reforma agraria efectiva, el país se enfrentará a una desaparición de las clases más vulnerables del campo, que se quedará vacío, por la falta de una visión real del desarrollo.

Juventud rural

Queda poca gente joven en el campo, en varios departamentos ya no hay recambio en la agricultura campesina. Las juventudes rurales migran hacia centros urbanos en sus departamentos, hacia la capital o al exterior. Las fincas hoy están en manos de adultos, porque los jóvenes están dejando el campo, porque no ven un futuro allí. La falta de mercado para la producción local y nacional hace que la gente pierda la esperanza. Incluso, los jóvenes que terminan el colegio quieren irse del país, dicen que aquí ya no pueden hacer nada, que no hay esperanza. No quieren estudiar ni encontrar trabajo en el país, no quieren tener hijos ni trabajar aquí.

Las políticas públicas no están apoyando a las familias campesinas ni a los jóvenes que migran a la ciudad en busca de mejores oportunidades. Muchos jóvenes caen en la drogadicción porque no encuentran trabajo, y la salida más rápida es esa. La mayoría de los jóvenes migrantes no terminan trabajando en industrias o comercios, sino que se instalan en barrios marginales, donde se ven atrapados en un círculo vicioso de drogas y delincuencia, buscando una salida a la frustración y a la falta de perspectivas y oportunidades reales.

No obstante, existen algunos asentamientos campesinos que tienen estrategias de retención de la fuerza juvenil, con ciertos logros, pero son casos aislados.

Trabajo

Se está perdiendo cada vez más el trabajo campesino. El agronegocio lo va suprimiendo o emplea trabajo campesino de forma marginal e informal. La altísima informalidad del empleo en general en Paraguay, tanto rural como urbano, es consecuencia del modelo de crecimiento basado en exportación de productos primarios y el despojo de recursos. No se valora ni potencia la agricultura campesina, que puede generar mayor cantidad de empleos.

El tema del trabajo cada vez está más difícil, hay mucho desempleo entre los jóvenes, especialmente en las zonas urbanas. Hoy el

desafío para encontrar trabajo es aún mayor debido a la tecnología, que reemplaza la fuerza de trabajo humana. La gente se termina dedicando al reciclaje u otras actividades en condiciones de extrema precariedad, lo que apenas les permite sobrevivir, en malas condiciones.

No se respeta el derecho de los trabajadores, a pesar de la formación y capacidad que tienen. Hay gente despedida y sin ninguna indemnización, sin nada. En la práctica, no hay ley ni derechos para el trabajador paraguayo, mucho menos para los campesinos o indígenas. Aunque existan leyes laborales, en la realidad no se cumplen.

Identidad, cultura y discriminación

Hay una pérdida de cultura e identidad, un avasallamiento y desvalorización del ser campesino e indígena. El maltrato y la violencia que se ejercen sobre el sector campesino rompen su identidad cultural. El sistema económico, político y mediático agrede permanentemente a los sectores rurales tradicionales, ejerce una estigmatización y discriminación hacia ellos.

No es casual que la gente cambie su forma de vida y que ya no quiera ser campesina o agricultora, ya no quieran comer como en sus comunidades, e incluso que en comunidades indígenas no se identifiquen como tales. Esa pérdida de identidad es favorecida por el sistema educativo, que favorece la migración y no el arraigo. Por la falta de futuro, muchas familias rurales dicen a sus hijos que deben estudiar para no terminar trabajando en el campo como sus padres. Se vienen perdiendo valores claves como la solidaridad, el apoyo mutuo, prácticas que habían permitido la permanencia en el tiempo de las comunidades.

Históricamente, la tierra ha sido central para la forma de vida campesina, se cultiva para vivir. Hoy la tierra se ve solo como una fuente de dinero, una mercancía. Hay quienes acaparan y controlan las tierras, con una mentalidad que no ve la tierra como un medio para vivir, sino como un recurso capitalista, una forma de obtener dinero. La cultura campesina se ve degradada por esta visión.

Actividades ilegales

Hay un crecimiento de las actividades ilegales en el país. El narcotráfico permea y autoriza actividades en diversos territorios, en estancias, en comunidades indígenas, campesinas, proporcionando camionetas, autos y recursos. Hay que considerar a los narcos como un actor estatal, pues se presentan en su lugar, tienen control del territorio y definen las horas en que se debe terminar el trabajo y del movimiento en ciertas zonas. Muchas comunidades rurales están afectadas por las rutas del narcotráfico, por las plantaciones, lo que favorece la expulsión de la población. Ante la falta de oportunidades, de tierra, de asistencia técnica y crédito, muchas personas caen en actividades ilícitas, situación que afecta gravemente a las comunidades.

El poder político y las instituciones están influenciadas por los sectores ilegales. Si se necesita construir un puente o un camino, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) debe consultar con los narcos, quienes tienen mucho poder en los territorios. En el Parlamento, la mayoría responde a los narcos, son el brazo legislativo de la mafia. La Policía Nacional es en parte el brazo armado de la mafia, ellos mismos permiten la distribución de marihuana en todo el país, en muchas comunidades la propia policía se encarga de distribuir semillas de marihuana y promueven su cultivo en las mismas, para luego acusarlos de delincuentes, criminalizarlos. Todo el sistema está controlado por la mafia. Están atropellando todo, los casos de sicariato van en aumento, la situación se va agravando.

Criminalización

Existe mucha violencia y persecución hacia los sectores populares, con leyes como la denominada Ley Zavala-Riera, que inmoviliza a los campesinos, tratándolos como criminales. Los territorios donde se da la criminalización de la lucha coinciden con los de la población campesina, donde ha habido persecuciones y muertes de líderes, tanto campesinos como indígenas. La criminalización no es un proceso casual, es una forma de disputa territorial, pues la lucha por la tierra permitió que accedan a ellas.

Población indígena

Los pueblos indígenas son despojados de sus tierras para ser vendidas a intereses extranjeros. Las tierras están ocupadas por soja o ganado, se alquilan por migajas. Muchos indígenas migran en busca de trabajo o porque no hay colegios en las comunidades, y cuando salen a estudiar, ya se quedan allí. La migración es masiva, y es aún más difícil para los indígenas porque no están formados para trabajar en instituciones públicas o privadas de las zonas urbanas. El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) no brinda el apoyo necesario para asegurar condiciones de vida mínimas.

Los indígenas no son considerados sujetos de la reforma agraria, la Constitución Nacional tiene un tratamiento diferente. En la realidad actual, los indígenas se ven forzados a adaptar su sistema de vida o involucrarse en otras actividades productivas para sobrevivir, ya que no hay condiciones de subsistencia viables por la falta de territorios. Muchos pueblos y comunidades indígenas se vienen organizando y articulando para plantear sus necesidades y luchar por sus tierras.

Alimentación

La falta de alimentos y de soberanía alimentaria son preocupaciones en aumento. El consumo de verduras y frutas frescas en poblaciones urbanas y rurales es cada vez menor. Las personas de la ciudad se están muriendo de enfermedades vinculadas con una alimentación deficiente, ni que decir las personas en situación de pobreza que no tienen ingresos suficientes. La alimentación se está deteriorando desde hace mucho tiempo, la población se está enfermando, y esa es la política hoy, volver un negocio tanto la alimentación como las enfermedades.

La calidad de los alimentos ha disminuido, es difícil encontrar productos sanos como mandioca, naranjas o tomates en buen estado. Si no se alimenta bien, la población corre el riesgo de desaparecer, así como la fauna y la flora que también están en peligro de extinción por la falta de protección a la tierra y a los

recursos naturales. El acaparamiento de tierras es funcional a la generación de dinero para pocos, en detrimento de una alimentación sana y diversificada.

En los asentamientos se lucha todos los días por la alimentación, por la falta de trabajo y oportunidades. Las personas que están en tratamiento médico o con necesidades dietéticas especiales, enfrentan aún más dificultades para obtener una alimentación adecuada a sus requerimientos. En el campo de la medicina, los remedios tradicionales, como los yuyos, están en riesgo de desaparecer por la falta de cuidado y apoyo. Todo esto refleja una pérdida de la cultura y empeora la calidad de vida.

La juventud ya no quiere cultivar maíz o poroto, no quieren consumir verduras, solo se promocionan los productos ultraprocesados, en las propias escuelas se ponen cantinas donde les ofrecen comida chatarra, ya no están acostumbrados a comer alimentos tradicionales como rora, batiburrillo, mbeju, se genera una dependencia de los productos industrializados, de las empresas proveedoras. La lógica empresarial y sus productos se han estado aplicando en la alimentación escolar. El INDI provee “alimentos que no alimentan”, como arroz, fideos y aceite. Hay un alto índice de desnutrición y hambre, y se perdió la diversidad alimentaria que provenía de las fincas campesinas.

Durante la pandemia se reveló una realidad en toda América Latina: los alimentos industriales, producidos por el agronegocio, son en su mayoría muy pobres nutricionalmente, no alimentan. Muchas personas se curaron con una alimentación natural, fresca, con productos de huertas, chacra y remedios a base de yuyos, pero que cada vez hay en menor cantidad.

Ambiente y cambio climático

El planeta entero está sufriendo, está al borde de una crisis ambiental y climática mayor. La deforestación es enorme, los sojeros, ganaderos y otros grandes productores acaparan el agua, suelo, bosques y los destruyen. Incluso los humedales, el departamento de Ñeembucú era de los últimos lugares que se conservaba, pero ahora

se enfrenta a una alta tasa de deforestación y a la contaminación. Las crecientes plantaciones de eucaliptos afectan la producción de alimentos y secan la tierra. El río Paraguay está en un estado nunca antes visto, solía ser abundante, ahora tiene muy poco caudal y está desapareciendo. Los problemas climáticos dificultan enormemente la producción. La contaminación con venenos se sigue realizando, con grave impacto ambiental.

Las narrativas instaladas por los grandes medios minimizan el cambio climático y sus consecuencias, pero hay muchas implicancias. La contaminación en lugares críticos como Paso Yobái, donde la contaminación por mercurio y cianuro es muy alta, es una grave amenaza. Las plagas a menudo llevan a usar agroquímicos, y fumigan los campos incluso en comunidades o sus alrededores. Hay una expansión enorme de eucaliptos, arroz, etc., que se presentan como soluciones basadas en la naturaleza, pero profundizan el problema.

El cambio climático y la crisis ecológica son un gran desafío para la agricultura familiar campesina, pues impactan en la capacidad de producción, en la sustentabilidad, en el mantenimiento de los suelos. La producción campesina ha disminuido considerablemente, situación también relacionada con el cambio climático, las altas temperaturas, la creciente escasez de agua, los fenómenos extremos. No es lo mismo plantar hoy que hace cuarenta años, hoy producir es más difícil, por las condiciones ambientales y climáticas, impactadas por el agronegocio y el extractivismo.

Experiencias alternativas

Hay resistencias, hay asentamientos organizados, hay producción campesina, hay nichos agroecológicos, hay ferias locales, pese a todo el contexto adverso, hay esfuerzos de la gente por mantenerse, por estar y producir en el campo. Hay estrategias de retención de algunas comunidades, hay rubros de autoconsumo y ciertos rubros de renta.

Academia

En Paraguay, la academia, la universidad, está centrada en el sector de los agronegocios, dejando de lado a otros sectores, invisibilizándolos. Hay una mercantilización de la universidad basada en la oferta y la demanda. Se tiene la idea de que hay que convertir la producción campesina e indígena en agricultura empresarial.

Los ingenieros agrónomos creen que el problema de la pobreza es un problema solo de productividad y se olvidan del aspecto social. Está instalada una dicotomía entre productividad y desarrollo social. Hay necesidad de desarrollar tecnologías apropiadas, desarrollar formas organizativas, formas de procesamiento, de comercialización, que sean apropiadas para la agricultura campesina y para las necesidades de los sectores populares en áreas urbanas. Se forman técnicos sin criterios sociales. Se generan conocimientos solo para los agronegocios.

Los recursos son muy limitados y precarios en cuanto a investigación. No hay espacios suficientes para la investigación crítica, que es marginal y perseguida como ocurrió con la Dra. Stella Benítez y su investigación sobre el impacto de los agrotóxicos. La academia paraguaya no es un espacio de debate libre y pluralista, son lugares fuertemente controlados. Los investigadores que legitiman los agrotóxicos están pagados por las corporaciones. Dentro de la universidad también hay disputas por el poder, por la autoridad y la permanencia, lo que consume mucho tiempo y energía, y dificulta construir espacios de pluralidad y debate intelectual.

Políticas públicas

Existe una política intencional del Estado de abandono al sector campesino, con cada vez menos recursos. En el 2024, el MAG tuvo un 35% menos de presupuesto que el año anterior, en consecuencia, solo el 6% de los agricultores recibe acompañamiento técnico del ministerio, cifra que cada vez es menor. Los campesinos están sin apoyo para la producción y sin políticas de comercialización, lo que obliga a cada uno a realizar su comercialización y producción de forma individual.

Además, la asistencia técnica del MAG no es la adecuada, lo que hace es romper con el modelo de producción campesino, promoviendo el uso de agrotóxicos, introduciendo variedades vegetales no propias, incluso semillas transgénicas, promoviendo animales no propios sino foráneos. Es una política para abandonar la economía campesina diversificada, y adoptar el sistema de monocultivos.

Son insuficientes los servicios públicos para las comunidades rurales. No hay programas de agua corriente, créditos, asistencia para un desarrollo integral. Hay comunidades con 10 o 15 años de arraigo, muchas de ellas con acceso irregular a electricidad, la mayoría con problemas educativos graves y sin infraestructura adecuada, incluso con escasez de agua potable. La educación agraria está en situación de abandono, como el caso del IPA (Iniciación Profesional Agropecuaria) y el BTA (Bachillerato Técnico Agropecuario), con cada vez menos presupuesto.

Las autoridades solo dialogan con los ricos, el Estado no existe para la gente, para el campesinado, sino solo para los sojeros, ganaderos y otros grupos con poder económico. Hay varios ejemplos de esto. Desde este gobierno no va a suceder nada, por cómo se desarrolla el proceso en el país y quiénes se mantienen en el poder. Este gobierno ni siquiera garantiza los derechos de los ciudadanos.

Se cobran muy pocos impuestos, principalmente a los grandes productores y terratenientes. El MAG y el INDERT solo impulsan al agronegocio. En lugar de apoyar leyes que apoyen al sector campesino, se impulsan leyes que les perjudican. Por otra parte, el presupuesto que tienen las municipalidades y gobernaciones no se invierte en los distritos y departamentos, cada día se ve más pobreza, y no se sabe a dónde van esos recursos.

Riesgos

Hay varios riesgos en la coyuntura actual. Uno es el riesgo de que la Constitución Nacional sea cambiada y se convierta en una aún más conservadora, pudiendo afectar aún más negativamente

a la situación de las tierras, a los campesinos y a los indígenas; la propiedad colectiva de la tierra puede pasar a ser propiedad individual, y otros cambios que favorezcan a quienes ya tienen más.

También existe el riesgo de una mayor pérdida de los territorios conquistados mediante la lucha campesina e indígena. El Gobierno parece buscar dar el golpe final con el recientemente creado Registro Unificado Nacional (RUN), que podría ser una superestructura institucional que se utilice para la regularización de tierras irregulares o mal habidas. Incluso podría implicar el cierre del INDERT y del INDI, acabar con el estatuto agrario y la idea de la reforma agraria.

Un enorme riesgo para la vida, no solamente en las comunidades campesinas, sino en todo el planeta, es el impacto del agronegocio, de los agrotóxicos, la mala alimentación o su insuficiencia, la malnutrición, el riesgo de que se siga perdiendo la soberanía alimentaria.

Otro riesgo es el avance del autoritarismo y de la ultraderecha en la región y en el país, vinculado con un modelo mafioso, de narcotráfico. Esto se refleja incluso en una ofensiva que está haciendo retroceder las conquistas y derechos que pensábamos seguros. El crecimiento de ese autoritarismo se beneficia de que el sentido común del pueblo ha sido capturado por los sectores con poder, que imponen sus ideas, es una colonización de la conciencia social. La gente ha naturalizado el crimen organizado, la mafia y la corrupción, bajo la fuerte influencia de herramientas masivas como los medios de comunicación y las redes sociales.

Un grave riesgo es el crecimiento del crimen organizado, de la narcopolítica, lo que se refleja en el reciente asesinato de un diputado, la corrupción instalada en los organismos de seguridad y en la Fiscalía, que es funcional a este esquema delictivo. Crecen las actividades ilícitas, el sicariato, el tráfico, con la complicidad del Estado. De seguir así, se avecina un desastre aún mayor del que ya se tiene, con una expansión de la violencia por todas partes. El pueblo indígena, campesino, y otros sectores están sin motivación, se sienten desamparados, desesperanzados.

Sin un cambio real y una reforma agraria que ofrezca trabajo, dignidad y futuro, este ciclo negativo continuará afectando a las generaciones futuras, dejándolas atrapadas en la marginación.

2.3. Propuestas en torno a la reforma agraria

Diálogo y articulación

Es fundamental ampliar estos espacios de encuentro, incorporar a otros actores de la sociedad que también puedan aportar y que sean parte del diálogo. La gente quiere hablar y enterarse, el diálogo debe ser la base. Que estos espacios se vayan fortaleciendo mediante una agenda de encuentros mensuales o con cierta regularidad. Crear un espacio-tiempo para encontrarnos, escucharnos, saber cómo estamos. Incluir a los trabajadores, indígenas, integrar a los sectores urbanos, intelectuales, la academia, las diversidades aisladas, las cooperativas, la sociedad en general.

Es necesario fortalecer el acompañamiento a las organizaciones, articulando y generando diálogo, e instalando el tema de la reforma agraria para que tenga fuerza. Formar coordinadoras, equipos de trabajo, promover el debate político. Mucha gente no conoce de qué se trata, no sabe lo que consume ni cómo se produce, le falta información. El camino es el diálogo y la unidad por encima de todo, lograr la articulación de las organizaciones y de los sectores que apoyan a las organizaciones y la temática, el desafío es articular a las personas honestas de Paraguay. Hay que encontrar los puntos de coincidencia para lograr la unidad, que es esencial. El enfoque debe cambiar, no se debe priorizar las diferencias que separan, sino buscar lo que une, considerando la diversidad como una riqueza, no como un obstáculo insuperable.

La única estrategia es el fortalecimiento en redes, colectivamente es la única forma en que se puede conseguir este tipo de procesos. En solitario, no es posible. Para ello hay que fortalecer a las organizaciones, ya que sin ellas no es posible avanzar. Actores de otros tiempos dicen que antes había más solidaridad en la causa, había puntos de encuentro entre diferentes actores e incluso políticos. Hacer la autocrítica y aprender de los errores.

El trabajo con los jóvenes debe ser prioridad, explicarles la importancia de quedarse en el campo, las implicancias en su identidad, en oportunidades. Encontrar formas de diálogo y comunicación con los jóvenes, incluso usando tecnologías y redes sociales. Trabajar con los estudiantes, los bachilleratos rurales y urbanos, crear espacios como ferias a través de municipios. Enfatizar el rol de los jóvenes, su lugar en la sociedad. Aprovechar las universidades, filiales en el interior, donde hay muchos hijos de la agricultura familiar, para poder pensar en conjunto con ellos.

Algunos manifestaron que al intentar incorporar a las comunidades indígenas al tema reforma agraria, se esté imponiendo una forma de vida y una cultura que no les corresponde, la situación de la tierra en las comunidades indígenas es diferente a la de las comunidades campesinas debido a sus diferencias culturales.

Frenar el avance del Gobierno mediante la lucha articulada y la exigencia de los derechos de las personas. También avanzar en articulaciones a nivel regional, establecer alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional, para generar sinergias y fortalecer la lucha. Discutir cómo se va a encarar esta lucha contra un sistema capitalista que mercantiliza todo, además de contra las mafias y la narcopolítica.

Pensar y elaborar nuevos contenidos, resignificar ¿qué quiere decir reforma agraria? Enriquecer el tema a la luz de la situación actual del planeta, la cuestión del cambio climático, la agroecología, el consumo, el uso de la tierra, los modelos de producción. Unificar los conceptos y objetivos, qué hacer con las tierras, con el medio ambiente, con la energía, discutir el modelo productivo que se necesita, etc. La reforma agraria debe apuntar a transformar la estructura de tenencia de la tierra y el modelo de producción.

Convencer a la sociedad sobre la importancia de la reforma agraria y del desarrollo rural, pero primero debemos convencernos quienes estamos en este proceso. Se puede impulsar una reforma agraria para la soberanía alimentaria, articulando redes ya existentes, aprovechando el potencial del tema para articular y debatir diversas agendas, los diferentes derechos, la situación laboral, de las mujeres, de la educación y la salud, con distintos sectores,

llegar a los territorios. Trabajar la empatía, ponerse en el lugar del otro, entender que son parte de una misma lucha por la justicia y la equidad. El gran desafío es llegar a la base, a la gente, en la ciudad o en el campo, ahí radica la debilidad actual. Hay que mostrarse unidos, eso genera mucha motivación.

La Iglesia y la Pastoral tienen una estructura extensa y un arraigo territorial importantes, existen muchas comunidades de base. Sería fundamental que en esos espacios se instale el debate sobre la reforma agraria, que se hable de ella en las homilías, en las comunidades. La Iglesia tiene el principio de la opción preferencial por los pobres, que está en su Doctrina Social, se refleja en los mensajes del papa Francisco. Es necesaria una alianza y acercamiento entre las organizaciones campesinas y la Iglesia a través de la Pastoral Social, hay antecedentes del trabajo conjunto entre la Iglesia y las organizaciones campesinas para la reivindicación de la tierra.

Impulsar una reforma agraria popular, que no sea solo distribución de tierras, sino que también garantice el cuidado de la tierra para la producción de alimentos y para mejorar nuestra calidad de vida, además de cuidar el medio ambiente. Esto beneficiaría tanto al campo como a la ciudad. Buscar un enfoque positivo para reagrupar a los campesinos y dialogar con todos.

¿Qué nos dicen los campesinos y jóvenes que desean y deciden seguir en el campo? A los sujetos hay que escuchar, qué sienten y piensan. Escuchar las protestas y las propuestas en los diferentes territorios, cada organización tiene su localización y espacio, se debe hacer sinergia, aglutinar y obtener mejores resultados.

Incidencia y poder

El avance de una reforma agraria requiere modificar significativamente las relaciones de poder. Solo estando unidos se pueden lograr avances, con la presión de las mayorías. Se necesitan de sectores fuertes en las calles que confronten al sistema, no alcanza con solo hablar. Los derechos campesinos, así como otros, siempre se han obtenido a través

de la lucha, es parte de la historia. Se debe recuperar la credibilidad en dirigentes, políticos y actores sociales, ya que actualmente nadie cree en nada debido a la corrupción.

También se debe pensar y analizar la creación de un proyecto político de Estado, que incluya la reforma agraria como principal alternativa, que también abarque un cambio político, económico y social. El proceso político en Paraguay exige la construcción de un frente popular, aglutinante, para defender la democracia, la soberanía, la participación popular, y avanzar con los cambios necesarios, como ha ocurrido en países de la región. La crisis general del sistema capitalista es una oportunidad para impulsar los cambios a favor del pueblo.

La reforma agraria no ocurrirá de inmediato, pero hay que prepararse y trabajar para que eso suceda en algún momento, ir creando un movimiento creciente que permita tener la fuerza necesaria para rechazar esas leyes que perjudican al pueblo e impulsar otras a favor de la reforma agraria. Hay que impulsar un frente común, una escuela de pensamiento, lo que sea, lo importante es generar un espacio para debatir cómo abordar cada tema, para instalarlo en la opinión pública y frente al Estado. El apoyo de la Iglesia y la Pastoral Social será muy importante.

Si se logra la unidad, es posible reunir a 30.000 o 40.000 personas, pero eso solo será posible si se planifican e implementan acciones. Hoy en día, los políticos no tienen en cuenta a los sectores populares. Si cada uno actúa por separado, en pequeñas manifestaciones, no se conseguirá nada. Lograr el cambio será un proceso largo, pero es fundamental comenzar. Existe una indignación colectiva, pero la indignación sin dirección ni conducción no tiene impacto, y las organizaciones tienen una responsabilidad. De manera periódica, hay que ir realizando movilizaciones, para visibilizarnos ante la prensa y la ciudadanía.

Encontrar temáticas que permitan destacar en redes sociales, como la importancia de los alimentos sanos, o los daños de los agrotóxicos, que permitan llegar tanto a públicos urbanos como rurales. Crear una nueva narrativa que parta de lo cotidiano,

destacando que con la reforma agraria se puede recuperar el territorio que han robado. Elaborar una propuesta que contemple múltiples aspectos, actualizar la normativa, incorporando temas ecológicos y la situación de los indígenas, etc. Debe tener un enfoque claro en el desarrollo social y sostenible, que destaque aspectos esenciales como los alimentos y el trabajo.

Aunque hay políticos y empresarios que roban millones de hectáreas de tierra, en el relato, los campesinos son considerados los sinvergüenzas y haraganes, se pierde en la narrativa, en la comunicación. Se puede habilitar espacios radiales que hablen de la reforma agraria y los temas vinculados, como un ejercicio de pedagogía permanente. La información y la solidaridad son claves para avanzar en esta causa.

Es importante aprovechar lo que está legal, formal y constitucionalmente estipulado, reivindicarlo, reinstalarlo, exigirlo. Una propuesta contundente de reforma agraria debe ser presentada al Estado y a la sociedad, para que entre en la agenda. En este momento constituye una oportunidad para reinstalar este tema la ley Hambre Cero, de la que podrían beneficiarse el campesinado, los indígenas y la sociedad, pues establece que la provisión de la alimentación escolar debe priorizar productos de la agricultura familiar campesina, pero muchas personas consideran que no es conveniente involucrarse con el gobierno actual y el programa Hambre Cero.

Organización y autonomía

Se deben fortalecer las organizaciones campesinas, con actividades de formación, promover la autonomía y autogestión, respaldar su protagonismo y sus demandas de políticas públicas. Promover el poder territorial de los asentamientos y sus organizaciones. Una cuestión que debe estar en la agenda es recuperar la esperanza y la confianza.

Hay que trabajar en las bases, construir comunidad, aún hay organizaciones con raíces, y esas raíces son las que realmente pueden sostener la lucha. Si las bases están firmes, se puede avanzar.

Hay que apostar a la articulación y a la educación. Hay ejemplos e iniciativas interesantes, como las ollas populares, que se convirtieron en un símbolo de unidad entre los sectores más vulnerables.

Un tema importante es cómo las organizaciones se relacionan con el Estado. Algunas recurren al gobierno para obtener algo, un apoyo, mientras que otras buscan posicionarse críticamente frente a él. La relación que se tiene con el Estado es un tema complejo que se debe debatir en el corto plazo entre las organizaciones, porque no es bueno que se tengan posturas dispares frente al gobierno.

Cultura e identidad

Es fundamental rescatar la matriz cultural para la resistencia, recuperar la identidad propia. Trabajar la idea de soberanía cultural, territorial y alimentaria, porque al ser sometidos culturalmente, no se valora al ser campesino o indígena ni lo que producen, y se va perdiendo la proyección cultural. Es necesario volver a poner al sujeto en valor, trabajar la autoestima, en la comunicación, destacando que ser campesino y producir es valioso, vale la pena ser del campo, ofrecer buenos productos. Impulsar la valorización del ser campesino y la tierra a través de los niños y jóvenes. El idioma, el modo de conversar, de relación con los adultos mayores, los cuidados, el lugar de la mujer, se deben revalorizar. Impulsar la mirada desde la realidad propia.

Tierra

Sin distribución de tierras no se puede hablar de reforma agraria. Las organizaciones deben incluir el tema tierra en sus agendas. Hay que hacer una revisión seria, exhaustiva y profunda de lo contemplado en la Constitución y en el Estatuto Agrario, así como de la reglamentación de esos artículos. Revisar aspectos como el concepto de latifundio improductivo.

La tierra es un medio de vida y de producción, que no puede ser mercancía. En el marco de la lucha por los derechos humanos, por el derecho a la tierra y el derecho colectivo a la tierra como reivindicación, recordar la Declaración de los Derechos Campesinos,

que fue aprobada hace seis años por las Naciones Unidas y que puede respaldar esta lucha. Impulsar la recuperación de las tierras mal habidas o usurpadas, muchas están bajo control del crimen organizado, para destinarlas a la reforma agraria. Una propuesta es que la tierra debe ser gestionada por cooperativas, para que no se puedan vender ni alquilar las tierras. También hay que hacer respetar la ley de la franja de seguridad fronteriza.

Incorporar la lucha por una vivienda digna, para poder vivir en condiciones adecuadas. Garantizar el acceso a la tierra y la vivienda, sin tanta burocracia del Estado, con menos requisitos y documentos, que tienen un alto costo.

Trabajo

Una política de reforma agraria integral debe generar más empleo. Puede colaborar con la población urbana también, generando trabajo, aprovechando la fuerza de trabajo disponible en las ciudades a través de la industrialización. La falta de trabajo está relacionada con muchos de los problemas sociales que enfrentamos, como la delincuencia, que crece porque la gente no tiene oportunidades laborales.

Una reforma agraria que cree trabajo y dé valor a lo que se produce en Paraguay es crucial para cambiar esta realidad. También se necesita seguridad social para todos, que garantice condiciones justas para quienes trabajan.

Investigación y conocimientos

En este proceso es importante tener datos, conocer la realidad, sin información no se puede trabajar. Entender cuál es el estado de la reforma agraria en el país y el mundo. Examinar cómo está el país en los temas campesino, indígena, la ciudad, las juventudes, el empleo, etc. Hay estudios y evidencias científicas abundantes. Se puede compilar estos datos y tener evidencia científica sobre varios temas, políticos, económicos, sociales y ambientales, y cómo están siendo afectados por el modelo actual. La agricultura campesina

es rentable y más beneficiosa, es necesario demostrarlo de manera rigurosa y empírica. No basta con afirmarlo, es esencial mostrarlo con un método sólido y basado en evidencias.

Generar espacios para producir ideas y propuestas. Investigar sobre los modelos de extracción en la región. Ir rescatando las buenas prácticas en los diferentes territorios y comunidades. Involucrar a la academia y al IPTA. Producir conocimiento que mejore las tecnologías agropecuarias, para optimizar la producción, asegurar la cosecha, que no implique tener que comprar insumos, sino que, con lo que se tiene disponible, se pueda mejorar la producción. También se debe aumentar la cantidad de investigaciones con enfoque de género.

Proporcionar esos contenidos para construir redes y un camino conjunto. Enfatizar la comunicación y la educación para la concienciación. Hay posibilidad de avanzar con educación y conciencia, sin ellas no hay futuro. Se podría contar con un medio de comunicación impreso, semanal, además de programas radiales.

Existen varias propuestas de reforma agraria de distintas organizaciones, es importante recopilar todas en un solo documento o libro, enriquecerlas con las diversas ideas de distintos grupos. Enfocarnos en la vida, porque hoy todo está centrado en el dinero. Mirar modelos de otros países en cuanto al bienestar, como el concepto del “Buen Vivir”, que busca el equilibrio entre las necesidades humanas y el respeto por la naturaleza. Movimientos como La Vía Campesina nos proponen este enfoque integral, la reforma agraria popular, que va más allá de la producción, se centra en la dignidad y en las diferentes necesidades y derechos de las personas.

Academia

La academia en Paraguay debe ganar autonomía tanto del mercado como del Estado. Formar a científicos más diversos, personas de origen campesino, indígena, población urbana marginada, para valorar su conocimiento y que puedan generar sus propios nuevos conocimientos. Construir redes con otros países para la búsqueda de fondos, para investigación y extensión.

La academia debe acercarse y acompañar a las comunidades para construir conocimientos, debe obligarse a sentarse a dialogar, actitud que también deben asumir los servicios de extensión. Hay que sistematizar lo que ya existe y se sabe, en conversación con las comunidades indígenas y campesinas, dar visibilidad al saber campesino, validarlo a través de la ciencia. Y luego devolver a las comunidades lo que ellas ofrecen, de manera sistematizada.

Superar la fragmentación que existe entre la academia y otros sectores, como las ONG, con las cuales se puede colaborar en una agenda de investigación común. Proponer un grupo de trabajo que articule distintas instituciones dentro de la temática de reforma agraria, e incidir en una reforma también a nivel de las políticas científicas, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), para responder mejor a estas necesidades. Los sectores populares sí pueden generar presión en torno a sus intereses científicos, generando demandas para lograr esos cambios.

Alimentos

El rol de proveer alimentos a la sociedad es muy valioso, y la reforma agraria es fundamental para volver a comer bien. La construcción de la soberanía alimentaria es una tarea central para toda la sociedad, pues la base fundamental de la economía es el alimento, y si no se tiene un acceso justo a la tierra y a los alimentos, no se puede sobrevivir. No es solo un problema campesino, es un problema estructural que afecta a toda la sociedad. Volver a valorar y recuperar los productos y alimentos tradicionales, porotos, locro, maíces nativos, para tener productos seguros y nutritivos. Frente al hambre y la mala alimentación, la agricultura campesina puede proveer alimentos sanos.

Es fundamental recuperar la calidad de los alimentos que consumimos. La creciente dependencia de alimentos ultraprocesados y “comida chatarra” está generando graves problemas de salud, lo que afecta a toda la sociedad e incluso, a gran parte de la humanidad. Es crucial saber qué se va a comer en los próximos años.

Agroecología

La agroecología debe sumarse a la reforma agraria, le agrega un componente científico a la agricultura tradicional. Es una forma de producción que da vida y esperanza. Tiene directa vinculación con el cuidado del ambiente, donde la conservación del agua y los suelos es central.

En Argentina, a partir de un movimiento agroecológico se demostró que la agroecología es mucho más rentable que la producción convencional. Por ejemplo, el trigo agroecológico tiene un costo siete veces menor que el de la producción convencional.

El reciente Congreso Latinoamericano de Agroecología ha testificado que la agroecología es un movimiento creciente. El poder de la vida está en la naturaleza, en la biodiversidad, hay que impulsar prácticas agrícolas sostenibles, prácticas ancestrales e incorporar los conocimientos de la academia. También pensando en la generación de empleos y la formación.

Ambiente

La tierra es un medio de producción, no puede ser una simple mercancía, debemos respetar a la madre naturaleza y promover la agroecología, las buenas prácticas, la conservación. Socializar tecnologías para la recuperación de suelos. Dejar que descansen y se regenere la flora nativa, algo que se hacía hace décadas y que siempre se ha practicado.

Los graves impactos ambientales y sus costos deben ser asumidos por quienes los causan, el pasivo ambiental que generan es un tema a abordar, mostrando qué costos tienen para la sociedad. Se deben cobrar más impuestos, especialmente por la utilización y la explotación de la naturaleza, al menos para recuperar el valor de esos recursos, tierra, agua, bosques, minerales, naturaleza en general.

Mercado y consumo

Hay que vincular a los productores con el mercado y los consumidores, ampliar la comunicación, crear espacios como las ferias en cada municipio. Los productos campesinos tienen mercado, pero muchas veces no llegan. Se puede calcular el volumen de demanda en cada territorio o municipio, para facilitar la comercialización. Apoyar tanto la producción como la venta de los productos. Se debe promover que los habitantes de las ciudades compren directamente a los productores, generando un círculo de apoyo económico, acceso a alimentos frescos y una economía más justa y solidaria.

Epílogo

En el año 2025, la reforma agraria sigue siendo una tarea pendiente, una promesa incumplida, un mandato constitucional olvidado en el Paraguay. A pesar de las innumerables y heroicas luchas campesinas, de las conquistas alcanzadas, de los discursos y promesas electorales, de los tres estatutos agrarios sancionados desde 1940, a pesar de la creación del IRA, el IBR y el INDERT, a pesar de los incontables encuentros y seminarios, de los libros y programas sobre el tema, la reforma agraria no ha sido implementada por varios factores, de los que destacamos dos por su enorme influencia: la oposición secular de grupos de poder económico y político a una política justa de redistribución de tierras, y la endémica corrupción de políticos y funcionarios estatales en la gestión sobre las tierras.

En consecuencia, el Paraguay se ha convertido en un territorio de paradojas y contradicciones: un país con una gran disponibilidad de tierras, por la desigual distribución de la propiedad, tiene campesinos sin tierras, indígenas desarraigados, trabajadores sin techo; un país eminentemente agropecuario, importa cada año una gran cantidad de alimentos de los países vecinos; un país que se considera gran productor de alimentos para el mundo, tiene a gran parte de su población en la pobreza y el hambre; un país de raíces y cultura campesina e indígena, los niega y discrimina sistemáticamente. En suma, un país rico con gente empobrecida, y de naturaleza prodigiosa y exuberante, continuamente destruida.

Pero, ¿es este el destino inevitable de la sociedad paraguaya?, ¿es imposible un cambio de rumbo y la construcción de otro modelo económico y político, más incluyente, democrático y sustentable?, ¿la reforma agraria ha quedado en el pasado definitivamente? A partir del ciclo de diálogos realizado con múltiples organizaciones y sectores, creemos que no, que con diálogo, articulación y trabajo es posible avanzar en otra dirección.

Los años transcurridos bajo la denominada transición democrática han dejado muchas frustraciones y a la vez, muchas lecciones que aprender. En 1990, el monseñor Mario Medina se preguntaba, en el prólogo de un libro similar a este: *¿Cuándo dará el Gobierno la puntada inicial, la estocada oportuna para que la Reforma Agraria Integral no quede en mero discurso formal, sino que sea el signo inequívoco de una verdadera transición democrática?* (Borda, 1990, p. 10). Desde entonces, han pasado 35 años, y el incumplimiento de los sucesivos gobiernos de esta tarea ha postergado la democratización de la sociedad paraguaya y su desarrollo económico y social. El pueblo consciente y organizado debe tomar en sus manos este desafío y llevarlo adelante con la mayor participación y diálogo posibles, con todos los sectores sociales.

Cerramos este documento que contiene pensamientos y sentimientos colectivos, con una reflexión hacia la esperanza. El pueblo paraguayo, los pueblos indígenas, así como otros pueblos latinoamericanos, han mostrado en su caminar durante los últimos siglos su profunda humanidad y solidaridad con los demás, sus ricas culturas, diversas y complementarias, su amor a la vida, a la naturaleza, a los sueños, su gran capacidad de resistencia. A pesar de las enormes dificultades, los tremendos golpes, los malos gobiernos de aquí y de allá, existe una profunda esperanza que vive en cada persona, en cada comunidad, en cada pueblo, en cada nación.

Esperanza en una vida mejor, para todos, para todas;

En que la tierra sea para todos y siga alimentando y nutriendo a sus hijos;

En poder trabajar y vivir dignamente;

En que los hijos e hijas puedan estudiar y salir adelante;

En tener una vivienda donde crecer y ver crecer a los suyos;

En disfrutar de los paisajes, de los bosques, los arroyos y ríos, de los atardeceres;

En ser parte de una comunidad orgullosa de su identidad y su realidad;

En construir un país fraterno, igualitario, solidario, alegre.

Esperamos que este documento contribuya a que esas esperanzas individuales y colectivas se vayan encontrando en un camino común, donde el diálogo sea la herramienta principal en la búsqueda de un país mejor, y que la reforma agraria pueda, de una vez por todas, hacerse realidad, en beneficio de sectores históricamente postergados, y de toda la sociedad paraguaya.

Lista de organizaciones participantes de los diálogos

ORGANIZACIONES CAMPESINAS

- 1 Asociación de Productores Joaju
- 2 Federación Nacional Campesina - FNC
- 3 Organización de Lucha por la tierra - OLT
- 4 Organización de Mujeres Campesinas e Indígenas - Conamuri
- 5 Coordinadora de Trabajadores Campesinos y Urbanos - CTCU
- 6 Organización Nacional Campesina - ONAC
- 7 Pastoral Social Diocesana de Coronel Oviedo
- 8 Comisión de Desarrollo Rural de Marina Cué
- 9 Unión de Organizaciones y Ciudadanos/as de Ñeembucú - UOCÑ
- 10 Cultiva Py
- 11 Asociación de Productores Agrícolas de Tava Guaraní - APAITGA
- 12 Vía Campesina Py
- 13 Movimiento Agrario y Popular - MAP
- 14 Pastoral Social Diocesana de Concepción
- 15 Movimiento Campesino Paraguayo - MCP
- 16 Unión Campesina Nacional - UCN
- 17 Organización Campesina de Simón Bolívar - OCSB
- 18 Organización Zonal de Agricultores Ecológicos - OZAE
- 19 Coordinadora Chino Kue
- 20 Movimiento Agrario del Paraguay - MOAPA

ACADEMIA

- 1 Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Asunción - FCA UNA
- 2 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
- 3 Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción - FACSO UNA

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

- 1 Base-Is
- 2 Heñoi
- 3 Servicio Jurídico Integral para el desarrollo Agrario - SEIJA
- 4 Grupo Sunu de Acción Intercultural
- 5 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - CODEHUPY
- 6 Decidamos

- 7 Alter Vida
- 8 Centro de Estudios e Investigaciones de Derecho Rural
y Reforma Agraria - Ceidra
- 9 Servicio Paz y Justicia - SERPAJ PY
- 10 Iniciativa Amotocodie
- 11 Fundación Vencer
- 12 Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios - CERI

ORGANIZACIONES PERIURBANAS - TERRITORIOS SOCIALES

- 1 Territorio Social Cerro Corá - Luque
- 2 Territorio Social Ykua Ita - Limpio
- 3 Territorio Social 19 de abril - Limpio
- 4 Territorio Social Santa Lucia - Limpio
- 5 Territorio Social Divino Niño Jesús - Hípico
- 6 Organizadas por un mismo Ideal - OPUMI

Referencias

- Alderete, A. (2006). Programa de Reforma Agraria. Asunción. Arandurã.
- Borda, D. (Compilador) (1990). Estado y Políticas Públicas: aportes para una Reforma Agraria. Asunción. CEPAG.
- Campos, L. (2010). Apuntes de Historia Económica del Paraguay. Asunción. Intercontinental Editora.
- Caravias, J. (2011). En busca de la tierra sin mal. Asunción. CEPAG.
- Centro de Estudios Heñói (2022). Censo Agropecuario 2022. Los lobos cuidando de las gallinas. Heñói
- CLOC – Vía Campesina Paraguay (2020). La Reforma Agraria en Paraguay. Propuestas y acciones para su implementación. Asunción. CLOC - LVC.
- CODEHUPY (2022) Justicia, Tierra y Libertad. Marina Kue, diez años después. Asunción. CODEHUPY.
- Comisión de Verdad y Justicia (2008). Informe Final. Tierras Malhabidas. Tomo IV. Asunción. CVJ.
- Conferencia Episcopal Paraguaya (1983). El campesino paraguayo y la tierra. Carta Pastoral. Asunción. Edición de Pastoral Social Nacional (CEP).
- Conferencia Episcopal Paraguaya (1984). Tierra y Sociedad. Problemática de la tierra urbana, rural e indígena en el Paraguay. Asunción. Cuadernos de Pastoral Social N.º 4.
- Fogel, R. y Riquelme, M. (2005). El enclave sojero. Merma de soberanía y pobreza. Asunción. CERI.
- Franco, A. (1972). Reforma Agraria en América Latina. Costa Rica. Editorial IICA.
- Gómez, S. (2020). Reformas agrarias en América Latina del siglo XX. En Stédile, J. (Coordinador). Experiencias de Reforma Agraria en el mundo. Buenos Aires. Editorial Batalla de ideas.
- Instituto Tricontinental de Investigación Social (2020). Reforma Agraria Popular y la lucha por la tierra en Brasil. Dossier N.º 27. Instituto Tricontinental de Investigación Social.
- Kay, C. (2023). Estrategia de desarrollo sinérgico, un desafío para América Latina. El Trimestre Económico N° 359.
- Kleinpenning, J. (2014). Paraguay Rural 1870–1963. Asunción. Tiempo de Historia.
- Melià, B. (1997). El Paraguay inventado. Asunción. CEPAG.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2023). VI Censo Agropecuario Nacional. Asunción. MAG.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2009). V Censo Agropecuario Nacional. Asunción. MAG.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (1992). IV Censo Agropecuario Nacional. Asunción. MAG.
- Palau, T. y Heikel, M. (1987). Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola. Asunción. BASE ISEC.
- Pastore, C. (2008). La lucha por la tierra en Paraguay. Asunción. Intercontinental Editora.
- Riquelme, Q. (2013). El derecho a la tierra desde la concepción de los derechos campesinos. Asunción. Programa Democratización y Construcción de la Paz.
- Rojas, L. (2009). Actores del Agronegocio en Paraguay. Asunción. BASE IS.
- Rojas, L. (2016). Campesino rapé. Apuntes teóricos e históricos sobre el campesinado y la tierra en Paraguay. Asunción. BASE IS.
- Rojas, L. y Areco, A. (2017). Las colonias campesinas en el Paraguay. Asunción. BASE IS.
- Rojas, L. (2024). Análisis crítico del proceso en torno al Censo Agropecuario Nacional 2022 de Paraguay y sus resultados. En Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales, N.º 29. Bahía Blanca. CEISO.
- Rosset, P. (2018). Reforma agraria popular: El nuevo llamado a la reforma agraria en el siglo XXI. Documentos Informativos de LRAN N.º 4. LRAN.
- Schvartzman, M. (2011). Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya. Asunción. CIDSEP, SNC.
- Stédile, J. (Coordinador) (2020). Experiencias de Reforma Agraria en el mundo. Buenos Aires. Editorial Batalla de ideas.
- Stédile, M. (2022). Reforma Agraria. Un tema prohibido. Brasil. MST.
- Vía Campesina (2016). Declaración de Marabá. Conferencia Internacional de Reforma Agraria. Brasil. La Vía Campesina.
- Vía Campesina (2018). Soberanía Alimentaria YA. Bruselas. Coordinación Europea Vía Campesina.
- White, R. (1984). La primera revolución radical de América. Asunción. Ediciones La República.

Reforma Agraria en Paraguay

Historia, Actualidad y Propuestas

En el año 2025, la reforma agraria sigue siendo una tarea pendiente, una promesa incumplida, un mandato constitucional olvidado en el Paraguay. A pesar de las innumerables y heroicas luchas campesinas, de las conquistas alcanzadas, de los discursos y promesas electorales, de los tres estatutos agrarios sancionados desde 1940, a pesar de la creación del IRA, el IBR y el INDERT, a pesar de los incontables encuentros y seminarios, de los libros y programas sobre el tema, la reforma agraria no ha sido implementada por varios factores, de los que destacamos dos por su enorme influencia: la oposición secular de grupos de poder económico y político a una política justa de redistribución de tierras, y la endémica corrupción de políticos y funcionarios estatales en la gestión sobre las tierras.

Pero, ¿es este el destino inevitable de la sociedad paraguaya?, ¿es imposible un cambio de rumbo y la construcción de otro modelo económico y político, más incluyente, democrático y sustentable?, ¿la reforma agraria ha quedado en el pasado definitivamente? A partir del ciclo de diálogos realizado con múltiples organizaciones y sectores, creemos que no, que con diálogo, articulación y trabajo es posible avanzar en otra dirección.