

BASE

INVESTIGACIONES SOCIALES

Informe especial



Bajo el manto de la modernidad, se oculta mejor el histórico despojo.

Inés Franceschelli, BASE-IS

En el Paraguay rural, los mapas hacen una gran diferencia al entrar en la discusión de quiénes son los dueños de qué tierras. Un mapa hace posible involucrar a la tecnología y a las autoridades en apoyo al argumento que sin él no existiría. Personas sin mapas de propiedad pueden recurrir al conocimiento local o a vecinos aliados para resolver las disputas, o en el caso de que existan documentos escritos a mano pueden recurrir a abogados que puedan interpretarlos, pero cuando un mapa es adherido al reclamo, están involucrados topógrafos, agentes catastrales, una gran cantidad de técnicos públicos y privados, dispositivos técnicos complejos, leyes y protocolos de inscripción, expertos en desarrollo y hasta satélites extranjeros de los cuales los mapas dependen. A pesar de que los mapas catastrales deberían, en teoría, transparentar las relaciones de propiedad en casos de conflictos, facilitando a jueces y abogados la interpretación a distancia, su efecto más obvio en realidad consiste en complicar y expandir dramáticamente la red de los actores involucrados en las disputas por la tierra.

Kregg Hetherington. *Audidores Campesinos. Transparencia, democracia y tierra en el Paraguay neoliberal.* 2011

El GPS, o Sistema de Posicionamiento Global (Global Positioning System) es un sistema que permite determinar en todo el mundo la posición de un objeto (o una persona, un vehículo, los linderos de un terreno) con una precisión de hasta centímetros. Si bien fue desarrollado a mediados del siglo XX por el ejército estadounidense, su uso se masificó en 1994, cuando se ofreció libremente al mercado para usuarios no militares. A partir de esa fecha, si queremos definir un lugar en el mundo con cierta precisión, es inevitable recurrir a esta herramienta; ya no existen los puntos definidos “más o menos”; ya podemos expresar con certeza las coordenadas geográficas de cada punto sobre el planeta.

Paraguay es un país con más tierra en los papeles que en la realidad. Padece la tensión social que implica el antecedente de que, oficialmente, cerca de 8 millones de hectáreas están en manos de apropiadores ilegales; cuenta con cerca de trescientas mil familias “sin tierra”; ha declarado en su Constitución Nacional que la reforma agraria es un mandato supremo, y ésta sin embargo nunca se inició. Con todos estos antecedentes, pareciera que deberíamos celebrar el uso del GPS para georreferenciar con precisión la situación de las tierras fiscales y de las tierras concedidas a lo largo de la historia por el organismo estatal competente, antes IBR, hoy INDERT. Sin embargo, el proceso de actualización del registro agrario iniciado por el INDERT, que incluye el conocimiento cabal de la tenencia y uso de la tierra y el saneamiento de mapas y planos, en lugar de ser una herramienta para la verdad, la justicia y el progreso nacional, podría ser el instrumento para enredar más la trama de las irregularidades que caracterizan la distribución de nuestra tierra. Un instrumento eventualmente peligroso, que trataremos de analizar en el presente artículo.

El Sistema de Información de Recursos de la Tierra SIRT. ¿Al servicio de quién?

El Sistema de Información de Recursos de la Tierra SIRT, consiste en la realización de una actualización del registro agrario de las colonias campesinas del INDERT, “con el propósito de conocer con la mayor precisión posible (geográfica y registral) la situación de la tenencia, derechos y uso de la tierra en las 1.018 colonias de la Región Oriental, en cumplimiento a las normativas vigentes en el Estatuto Agrario (Art. 47, 2º párrafo)”¹.

Un antecedente inmediato del SIRT fue un emprendimiento del gobierno de Federico Franco, cuando el INDERT estaba a cargo de Luis Ortigoza (2012 y 2013). El INDERT había contratado a ADEPO (Asociación Paraguaya de Estudios de Población) para, entre otras cosas, georreferenciar 223.225 lotes en 1.140 colonias; en cinco meses, hasta la paralización del proyecto, pudo realizar ese trabajo solo en 1.600 lotes, unas 40 colonias. Más tarde, una auditoría destacó el hallazgo de documentación no justificada por valor de un poco más de G. 700 millones. El proyecto tenía un presupuesto total de G. 18.000 millones², y fue cancelado en medio de acusaciones entre el Indert y la ADEPO.

Tras asumir Horacio Cartes la presidencia de la república, y Justo Cárdenas la del INDERT, se inicia el proceso nuevamente, y hoy está a cargo de la Lic. Zulma Sosa³ como gerente, y Hugo Giménez de Recalde como asesor técnico principal. Ya en el 2013, a iniciativa de los representantes de la UGP y ARP⁴ que están en la Junta Asesora y de Control de Gestión, se firmó un convenio para impulsar los trabajos, rubricado por el propio INDERT, el MAG, la STP, y ONAC y Liga Nacional de Carperos como representantes campesinos. La urgencia de iniciarlo estuvo relacionada con la acordada 84 del año 1998, de la Dirección de Registros Públicos (que depende de la Corte Suprema de Justicia), que exige que para inscribir un título, el INDERT debe acercar título patrimonial georreferenciado y digitalizado, con estudio de antecedentes, plano de colonia digitalizado y georreferenciado, informe pericial lote por lote, informe de lotes inscriptos y superficie remanente de la colonia. Esa acordada no tuvo vigencia efectiva hasta el 2013, que fue cuando la Corte Suprema comenzó a exigir este requisito. En ese momento el INDERT se vio con la imposibilidad de titular, por las falencias documentales de la institución, y en junio de 2014 se incorpora como gerente del proceso Zulma Sosa, quien tiene vasta experiencia por haber estado a cargo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos durante nueve años. En julio de 2014 el proyecto fue presentado nuevamente a la ciudadanía como un emprendimiento moderno y eficiente “para la regularización jurídica de la tenencia de la tierra”⁵. Es decir: se busca titular la tierra adjudicada, para dar seguridad jurídica a los ocupantes.

El proyecto fue una decisión política con amplio respaldo, lo que ayudaría a llevarlo a buen puerto. La idea de implementar este programa sería originalmente de la UGP, de Hugo Giménez y Héctor Cristaldo. El mismo Presidente Cartes ha dicho que El SIRT será uno de los legados de su gobierno, y aseguró respaldo a los trabajos. Hugo Giménez, el asesor técnico principal, fue asesor de Luis Castiglioni cuando éste era vicepresidente, y Justo Cárdenas era el Secretario General de la vicepresidencia. Hugo Giménez conserva su puesto de asesor de la UGP, ya que su trabajo en el SIRT es como contratado por PNUD, no es funcionario, por lo que no tiene restricciones para tener dos puestos.

El plan piloto y las sorpresas

La primera etapa de los trabajos fue un plan piloto “con el objeto de poner a prueba el relevamiento

¹ <http://www.sirt-indert.gov.py/>

² <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/indert-no-rinde-cuentas-sobre-el-fallido-censo-pero-ya-anuncia-un-plan-similar-1264917.html>

³ La Lic. Zulma Sosa es actualmente Gerente del SIRT y fue entrevistada para este artículo el 8 de febrero de 2016.

⁴ <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/ugp-y-arp-apoyan-el-proyecto-sirt-1266941.html>

⁵ <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/lanzan-hoy-en-la-expo-el-nuevo-censo-de-colonias-1266527.html>

de datos en todos los tipos de territorio; por eso tomamos distintas realidades, por ejemplo, incluimos colonias con cultivos extensivos, otras con pequeños agricultores, otras en transición a la mecanización. Tomamos algunas colonias con formato espina de pescado y otras radiales, para poder ver cómo se desempeñaba el núcleo urbano. Elegimos colonias muy antiguas y colonias nuevas, porque las antiguas tienen títulos sin precisiones. Lo primero que hicimos fue traer copia a la vista de los títulos patrimoniales. Solo el 60% de las tierras del Indert tiene título patrimonial. El 40% restante solo dice en su expediente “tierra fiscal”. Trajimos a un escribano especialista en investigaciones en estudios de relación veinte años de los títulos; él construye lo que llama el “tractograma”, es decir, la descripción sobre qué fue pasando con cada metro de tierra. Eso nos permitió elegir colonias que contaran con el título patrimonial y el tractograma, para poder rastrear con precisión la tierra. Así, se eligieron 27 colonias al inicio, que al final quedaron en 25”.

“Desde el inicio del plan piloto ya tuvimos sorpresas”, expresa Zulma Sosa. Una de las primeras sorpresas fue encontrar que las colonias sojeras obtuvieron títulos más rápido: “las condiciones en que salían los títulos, son un festival de irregularidades. Hay títulos por ejemplo cuyo único antecedente es un contrato privado entre un beneficiario del INDERT y un no sujeto de la reforma agraria, y en el mismo contrato se aclara que para los trámites ante nuestra institución el beneficiario que vende su lote oficiará de *prestanombre* del nuevo dueño. Y con eso se fueron haciendo de títulos”.

Las resistencias

El SIRT es hoy una gerencia dentro del INDERT, que absorbió la antigua gerencia de ingeniería rural (direcciones de catastro, topografía y planificación). Los recursos con que opera el Proyecto provienen del dinero público, se transfieren a inicio de año, y son administrados por PNUD. El equipo de campo incluye 54 personas que cobran, además de su salario, un viático de 280.000 Gs por día, que se reembolsa a la presentación de las planillas e informes detallados. “Así aseguramos que sus ingresos sean buenos; si bien el salario no es muy elevado, con la diferencia que hacen de sus viáticos, les queda un buen dinero” explica Sosa, que aclara que a partir del plan piloto tuvieron que hacer cambios en la organización: “cambiamos el criterio de trabajo con encuestadores. En el plan piloto trabajamos con encuestadores locales, es más barato, no se paga viático; pero como son del lugar tienen “intereses” y distorsionaban los datos. Por eso armamos un equipo de encuestadores de confianza, que trabajan sobre un manual de procedimientos muy detallado. Por ejemplo, ellos no pueden aceptar ni una naranja de parte de los encuestados, ni de ninguna persona de la zona”.

Es que el trabajo en territorio tiene el rechazo de los anteriores involucrados en el otorgamiento de tierra de manera ilegal. Las oficinas regionales del INDERT no siempre colaboran; por el contrario, algunos funcionarios harían campaña en contra, en alianza con arrendadores de tierra, y con ocupantes irregulares, para rechazar el ingreso de los funcionarios, poniendo camionetas y tractores, y gente armada en los caminos de acceso a las colonias. Quienes lideran en general esos operativos son sojeros, políticos y autoridades de la zona, y los campesinos que arriendan. La estrategia que sostiene el SIRT en ese caso es no confrontar y buscar la manera de superar esa resistencia por otras vías “En esos casos salimos, y analizamos quién es quién, y se hace un abordaje estratégico con apoyo de la presidencia del INDERT, de la presidencia de la república, distintas estrategias. Hay que entender que en cada colonia hay “dueños”, y sobre ellos se opera”.

Otra de las dificultades es el rechazo de dirigentes campesinos organizados. “Los líderes salen y nos dicen que no vamos a entrar. Nos acusan de ser de los Estados Unidos, porque confunden CIRD con SIRT; también nos dicen que somos de la empresa de Cartes, desconfían, dicen que qué seguridad tienen de que se les va a respetar su tenencia; ellos temen que se les quite la tierra. Dicen que nada que venga de este gobierno ellos van a aceptar”.

¿Qué se hace con los resultados del trabajo?

Culminado el plan piloto, la prioridad del INDERT es ir peinando Departamentos, los más grandes

y los más densamente poblados. La previsión es avanzar en Itapúa, San Pedro y Alto Paraná durante el 2016.

Una vez hecho el relevamiento de datos, los lotes se clasifican con 4 colores distintos; verde los que tienen títulos finiquitados y están inscriptos en el Registro General de la Propiedad; celeste los que tienen títulos formulados y ya fueron empadronados por Catastro, pero que no cuentan con título; amarillo los lotes cuyos ocupantes, pudiendo o no exhibir algún comprobante (solicitud, contraseña, recibos de pagos, etc.) evidencian uso y ocupación directa del lote, donde existe una vivienda con señales de arraigo y se registra labor productiva en los mismos; y rojo los lotes cuyos adjudicatarios/ocupantes no residen ni trabajan la parcela.

Esta caracterización es dato central del informe que se presenta a la presidencia, y ésta⁶, define si los lotes van a titulación masiva con procedimientos abreviados o si se presenta un “interdicto de recuperar la posesión”, trámite que se hace en los juzgados locales, y que sería la base para la “recuperación” de la tierra. En ese momento se genera una nueva resistencia, ya que la mayoría de los supuestos propietarios presenta recursos legales en contra de ese trámite.

Con respecto a los lotes *verdes*, es decir, los que cuentan con títulos inscriptos, el SIRT no hace distinción entre aquellos que tienen antecedentes legales y los que no: “Encontramos colonias sojeras enteras, entre otras, ya tituladas, con antecedentes irregulares. Hay una iniciativa de Senadores, de pedir la anulación de esos títulos, y o expropiación, pero por el momento no es más que eso, una iniciativa política”, explica Sosa. Cabe destacar en este sentido, que el 9 de enero pasado, Hugo Giménez decía **“Los lotes que ya tienen título definitivo, aún los conseguidos con informes falsos, no serán cambiados. Si el beneficiario ya canceló la deuda con el Indert, ya hay título finiquitado, con número de finca en el Registro de la Propiedad, ya no hay nada que hacer. Hay gente que tiene cinco lotes, contraviniendo lo que dice el Estatuto. Es injusto. Pero si se pretende recuperarlos pasarán 50 años en una demanda”**, señaló.⁷

Conclusión

Según la Licenciada Sosa “una síntesis de lo que encontramos es **un caos jurídico de décadas**, cualquier cosa, delitos e irregularidades cometidas a 4 manos: los *propietarios*, los funcionarios, los escribanos y los abogados, y con este trabajo empezamos a poner orden. Esto es un gran mérito”.

Y es sin duda un gran mérito dar certeza y precisión a la información. Sin embargo, el SIRT cubre con estas certezas los abusos y trampas históricos; está siendo usado para dar legitimidad a lo ilegítimo, bendecir lo corrupto, blanquear el despojo hecho en nombre de la reforma agraria. Podría ser un gran paso hacia la verdad, pero esa verdad es el relato de quienes se hicieron de tierras de manera fraudulenta y con fines que no aportan a la convivencia entre agro-ganaderos y la población campesina que reclama el cumplimiento del mandato de la Constitución en lo que hace a tenencia de la tierra y reforma agraria.

Los instrumentos que el mundo usa para dejar de perderse, son usados en nuestro país para poner en clave de modernidad, nuevas vueltas del laberinto institucional en que se desempeña la disputa por la tierra, beneficiando a los de siempre, a los que se aseguran por diversos caminos la impunidad, conservando la distribución de tierra más injusta del mundo.

⁶ En el documento “PROTOCOLO DE TRABAJOS DEL SIRT” consta una leyenda destacada que dice “Nota: Los informes preparados por el SIRT, suministrados únicamente a la Presidencia del Indert, son de contenido estrictamente técnico, no vinculante a las decisiones políticas y jurídicas”

⁷ <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/afirman-que-ya-no-pueden-anular-titulos-de-tierras-obtenidos-con-informes-falsos-1324886.html>