

DESCARGA AQUÍ LAS
INVESTIGACIONES
DE BASE-IS



EL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA EN EL PARAGUAY

Milena Pereira
Fukuoka



El presente estudio busca contribuir al examen público de las políticas estatales dirigidas a la población campesina y favorecer su transformación. Para ello:

- Describe el marco normativo del derecho campesino a la tierra en el Paraguay, partiendo del lugar que ocupan las normas de la reforma agraria en el derecho agrario nacional.
- Propone una metodología basada en indicadores para medir los avances del Estado en la garantía del derecho campesino a la tierra en el país.
- Efectúa un monitoreo de la situación a partir de los indicadores propuestos, sobre la base de las informaciones proporcionadas por quince instituciones públicas.

Las conclusiones del informe identifican temas prioritarios para una agenda pública en materia de justicia, democracia, desarrollo y sostenibilidad, que atañen a la población campesina y a la sociedad en su conjunto.

EL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA EN EL PARAGUAY

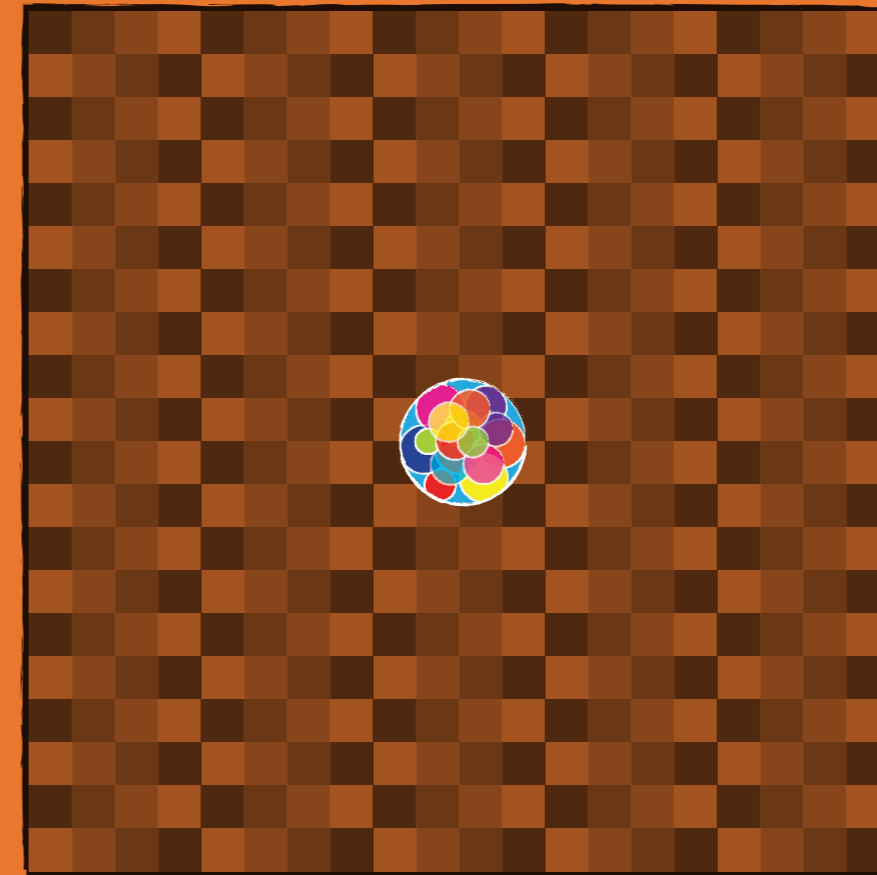


Milena Pereira Fukuoka



EL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA EN EL PARAGUAY

Milena Pereira
Fukuoka



PUBLICACIONES RELACIONADAS

**AGRONEGOCIOS Y ESCUELAS
RURALES. EL PELIGRO DE
LAS FUMIGACIONES EN
LA REGIÓN ORIENTAL**

Marielle Palau,
Miguel Lo Bianco

**RADIOGRAFÍA DE LA
PRODUCCIÓN DE ARROZ
EN PARAGUAY**

Leticia Arrúa,
Guillermo Ortega

**CAMBIO CLIMÁTICO
PERCEPCIÓN Y PROPUESTAS
DE ORGANIZACIONES
SOCIALES Y POLÍTICAS**

Guillermo Achucarro, Abel
Irala, Marielle Palau

**RESISTENCIAS CAMPESINAS:
CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS**

Lis García, Sarah Zevaco

**AGROINDUSTRIA O
AGRICULTURA CAMPESINA:
¿DE DÓNDE VIENE LO
QUE COMEMOS?**

Sarah Zevaco

EL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA EN EL PARAGUAY

Milena Pereira
Fukuoka

Autora: Milena Pereira Fukuoka
Asesoría en indicadores económicos: Sarah Zevaco
Revisión y corrección: Marga Palau
Ilustración de portada: Romina Pereira
Proyecto gráfico: Fábrica Memética
Diseño gráfico: Arandurã Editorial



Ayolas 807 esq. Humaitá
Tel. (595–21) 451 217 Fax. (595–21) 498 306
baseis@baseis.org.py
www.baseis.org.py
Asunción, Paraguay

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo solidario de
DIAKONÍA, del CCFD y de MISEREOR.

La gente
cambia
el mundo

Diakonia








MISEREOR
IHR HILFSWERK

El derecho campesino a la tierra en el Paraguay
(Asunción, BASE-IS, marzo 2023)

ISBN 978-99989-59-01-9

Este material es de distribución libre y gratuita

-  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.
-  Mantener estas condiciones para obras derivadas: Solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los editores, y son de exclusiva responsabilidad de la autora.

ÍNDICE

Introducción	7
1. El derecho campesino a la tierra en la normativa paraguaya	12
1.1 Las regulaciones jurídicas sobre la tierra	12
1.2 El derecho agrario nacional y su eje en la reforma agraria	16
1.3 El derecho campesino a la tierra: base del desarrollo rural sostenible	25
1.4 El régimen legal de la reforma agraria	30
2. Cómo monitorear la garantía estatal del derecho campesino a la tierra	39
2.1 Metodología basada en indicadores	40
2.2 Marco conceptual	43
2.3 Indicadores propuestos para un monitoreo social básico	79
3. Situación actual conforme a los indicadores propuestos	106
Síntesis y conclusiones	165
Bibliografía	180

SIGLAS

6	ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
	CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
	CAN	Censo Agropecuario Nacional
	CSJ	Corte Suprema de Justicia
	DGRP	Dirección General de los Registros Públicos
	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
	GTPSS	Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador
	IBR	Instituto de Bienestar Rural
	INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
	INE	Instituto Nacional de Estadística
	IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
	IRA	Instituto de Reforma Agraria
	MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
	MH	Ministerio de Hacienda
	MJ	Ministerio de Justicia
	OEA	Organización de Estados Americanos
	PGR	Procuraduría General de la República
	SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
	SNC	Servicio Nacional de Catastro

INTRODUCCIÓN

La fisonomía agro-socio-económica y la dimensión político cultural del Paraguay se hallan vinculadas a la tierra. Por ende, la planificación de su uso y distribución es esencial para el desarrollo, en ella estriba la paz social (INDERT, 2019: 16).

La distribución equitativa de la tierra se vincula con la justicia y la paz social porque de ella depende el efectivo cumplimiento de varios derechos fundamentales. En este sentido, resulta de suma relevancia el informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas sobre su misión al Paraguay, realizada en noviembre de 2016. En dicho informe, la Relatora Especial llama la atención sobre varios aspectos centrales en materia de tierra: i) El carácter esencial del acceso a la tierra y de la seguridad de la tenencia para que los pequeños agricultores y agricultoras puedan lograr un nivel de vida digno; ii) Los problemas de desigualdad en la distribución de la tierra en el Paraguay y la existencia de miles de personas y familias campesinas sin acceso a la tierra en el país; iii) Los procedimientos complejos y burocráticos para obtener títulos de tierras y la falta de un registro integral de las tierras lo que ha conducido a títulos de propiedad superpuestos, creándose una base para múltiples reclamos por la misma parcela; iv) El problema de la falta de resolución de las situaciones jurídicas en materia de tierras que lleva a conflictos sociales e incluso a episodios de violencia; v) La conexión entre el derecho a la alimentación y el uso de los recursos naturales, por lo que en presencia de una distribución muy desigual de la tierra en las zonas rurales cabe a los Estados estimular la reforma agraria que conduce a una distribución más equitativa de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y agricultoras, debido a la relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad y porque la agricultura en pequeña escala y la vinculación más cercana a la tierra puede conducir a un uso más responsable del suelo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: párr. 36, 37, 39, 43, 44).

Entre las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial a fin de que el Estado paraguayo satisfaga plenamente sus obligaciones con relación al derecho a la alimentación, se encuentran: i) Proteger y promover la agricultura familiar como modelo productivo. El apoyo y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y jóvenes, deberían ser aumentados, asegurando el acceso equitativo a la tierra y otros recursos productivos; ii) Velar por la aplicación del programa de reforma agraria en el marco de la Constitución del Paraguay y el Programa Amplio de Reforma Agraria, con enfoque sobre el derecho de la mujer rural, con carácter prioritario; iii) Modernizar y actualizar el registro catastral, estableciendo un plazo fijo para su finalización. Hay que someter a revisión los títulos de propiedad existentes, incluyendo el caso de tierras reclamadas por comunidades indígenas, con el objetivo de evaluar la legitimidad y resolver duplicaciones; iv) Promover la agricultura orgánica, así como la agroecología, y prestarle apoyo, incluyendo mecanismos financieros e iniciación de programas de capacitación para la agricultura agroecológica; v) Establecer un marco jurídico eficaz para la protección del medio ambiente, que incluya, en particular, la protección contra el uso de productos agroquímicos tóxicos, que establezca sanciones apropiadas para los que infringen la ley y una compensación adecuada de las personas afectadas y sistemas de monitoreo para su implementación; vi) Mejorar la protección contra los desalojos forzosos según los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: párr. 106.d, 106.f, 106.h, 106.i, 106.j, 106.p).

Los nudos problemáticos identificados por la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación y las recomendaciones citadas se vinculan de manera directa con la garantía del derecho campesino a la tierra en el país.

En 2018 fue adoptada la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* (en adelante, Declaración de derechos campesinos). Este instrumento ha

consolidado la protección diferenciada de los derechos humanos de campesinas y campesinos en el derecho internacional, atendiendo las discriminaciones históricas y estructurales que afectan a este sector poblacional. La declaración establece que las personas y comunidades campesinas son titulares del derecho humano a la tierra, el cual constituye la base de sus demás derechos fundamentales.

En el Paraguay las principales garantías¹ del derecho campesino a la tierra tienen rango constitucional desde hace décadas como bases de la política de reforma agraria, cuya aplicación se encuentra reglamentada en parte en el Estatuto Agrario vigente. Los estándares consagrados en la *Declaración de derechos campesinos* complementan dichas normas y contribuyen a su correcta interpretación.

La democratización de la estructura de tenencia de la tierra, a través de una reforma agraria integral, ha sido y es parte central de la demanda y la acción del movimiento campesino en el país. A su vez, las organizaciones campesinas han venido denunciando las graves violaciones de derechos que sufre el sector.

Con relación al análisis de esta situación, se cuenta con numerosos estudios e informes realizados desde ámbitos sociales, sobre todo en los últimos veinte años. Las investigaciones de campo y los análisis sociojurídicos han priorizado el enfoque de violaciones sobre la base del estudio de casos, evidenciando las masivas y graves vulneraciones que sufren las personas, familias y comunidades campesinas en sus derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos.

El presente trabajo busca complementar los estudios ya existentes, a partir de un enfoque diferente, centrado en el monitoreo de las políticas públicas del Estado paraguayo. De este modo, lo que se analiza son las garantías institucionales del derecho humano a la tierra de campesinas y campesinos. El informe parte de la siguiente pregunta: ¿cómo funciona el sistema estatal para que la situación del campesinado en materia de tierras sea la que es?

1 Al hablar de las *garantías* de un derecho se hace referencia a los métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de ese derecho (Courtis, 2010: 130).

El estudio pretende incidir en dos aspectos que han facilitado la estructural e inconstitucional postergación del campesinado: la negación del carácter jurídico de sus derechos sociales y de las normas que los protegen; y la extrema opacidad que ha caracterizado a la política pública de tierra en el marco de la reforma agraria. Ambos factores han propiciado masivos actos de corrupción estatal en provecho de agentes públicos y privados.

A partir de estas consideraciones, los objetivos del informe son: i) Describir el marco normativo del derecho campesino a la tierra en el Paraguay, partiendo del lugar que ocupan las normas de la reforma agraria en el derecho agrario nacional; ii) Proponer una metodología basada en indicadores para medir los avances del Estado en la garantía² del derecho campesino a la tierra; iii) Realizar un monitoreo básico sobre la base de los indicadores propuestos.

En el abordaje de estos objetivos, el informe se estructura del siguiente modo. En el primer capítulo se expone el marco normativo del derecho campesino a la tierra en el Paraguay, enfatizando el carácter jurídico del derecho de la reforma agraria en el país y distinguiendo el tipo específico de regulación de la tierra que conlleva. En el segundo capítulo se propone una metodología basada en indicadores para monitorear los avances del Estado en materia de respeto, protección y cumplimiento del derecho campesino a la tierra. Para ello, se sintetizan los antecedentes y la utilidad de este tipo de monitoreo; se identifican algunos de los principales atributos del derecho campesino a la tierra, explicitando su base normativa. A continuación, se definen indicadores para medir el progreso estatal en la garantía del derecho a la tierra, conforme a los atributos priorizados.

El tercer capítulo presenta los hallazgos y los vacíos de información identificados, a partir de la aplicación de la matriz de indicadores formulada. Se configura una línea de base que puede permitir el monitoreo de los avances, estancamientos y retrocesos en el tiempo, incluyendo el cumplimiento de los deberes estatales de realización progresiva y máxima disponibilidad de recursos que resultan claves tratándose de un derecho

2 El deber de *garantía* por parte del Estado comprende las obligaciones jurídicas estatales de respeto, protección y realización de derechos humanos.

social. En el último apartado se formulan conclusiones, basadas en el análisis de las omisiones y las acciones de las instituciones públicas competentes, lo cual permite una aproximación a la situación actual del país en materia de cumplimiento de los deberes estatales emanados del reconocimiento del derecho campesino a la tierra.

Al generar información específica desde una metodología sustentada en el enfoque de derechos humanos, el informe apuesta a contribuir al examen público de las políticas estatales dirigidas a la población campesina y favorecer su transformación. A su vez, los indicadores propuestos pueden servir de insumo en el proceso de construcción de un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los derechos campesinos en el Paraguay, promovido por el Estado, asegurando amplia participación y acuerdo de las comunidades y las organizaciones campesinas de todo el país.

Aunque por su carácter el estudio se focaliza en la dimensión jurídico-institucional sobre la base de lo que en derecho debe ser, se comprende que, al depender de la implementación de un proyecto nacional de reforma agraria integral, el cumplimiento del derecho campesino a la tierra es quizá el principal desafío democrático, pues depende de profundas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales.

1 EL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA EN LA NORMATIVA PARAGUAYA

12

MILENA PEREIRA FUKUOKA

1.1 Las regulaciones jurídicas sobre la tierra

En la mayoría de los países, la tierra constituye el mayor recurso disponible. Las personas campesinas e indígenas necesitan la tierra y los recursos conexos como los bosques y el agua para producir alimentos y mantener medios básicos de subsistencia. La tierra proporciona un lugar para construir viviendas y centros urbanos, es un factor básico de la producción económica, así como un fundamento de los valores y prácticas sociales y culturales (Palmer, Fricska, Wehrmann, 2009: 4).

El acceso, la tenencia y el uso de la tierra son regulados por diferentes regímenes normativos. Estos marcos corresponden a distintas visiones e intereses sobre el valor del bien tierra³.

En el sistema jurídico paraguayo se reconoce el valor constitucional de distintos modelos de intervención sobre la tierra: un enfoque mercantilista basado en la propiedad privada; un enfoque social que destaca el valor de la cultura y economía campesinas, basado en la función social de la propiedad; un enfoque étnico-racial a partir de los derechos territoriales de los pueblos indígenas; un enfoque preservacionista, basado en el derecho humano a vivir en un ambiente saludable y en el deber estatal de protección ambiental; y un enfoque público estratégico, garantizado mediante el principio de dominio eminente del Estado y propiedad estatal exclusiva del subsuelo (Cfr. Sánchez León, 2017b: 24).

Se distinguen así cinco esferas de relaciones humanas y jurídicas respecto de la tierra. Un primer marco regulatorio es el de la protección a la propiedad privada, que se regula mediante el régimen del derecho civil y se basa en la teoría de la justicia correctiva. El segundo comprende a la propiedad como un derecho-deber, cuyo ejercicio se legitima cuando se persigue la promoción del bienestar social. Este marco defiende el pa-

3 En adelante, incorporando matices respecto del ordenamiento jurídico paraguayo, sigo a N. Sánchez León 2017 *Documentos Dejusticia 35. Estrategias para una reforma rural transicional* (Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad) Documentos Dejusticia.

radigma de la función social de la tierra y se regula fundamentalmente mediante la rama del derecho agrario. El tercer marco regulatorio proviene de las disputas jurídicas y políticas sobre la interculturalidad y la justicia étnico-racial. Su abordaje de la tierra es a partir de la protección de la propiedad colectiva de derechos territoriales de los pueblos indígenas y se basa en postulados de justicia histórica. El cuarto marco regulatorio se enfoca en la conservación de los recursos naturales y la promoción de la justicia ambiental. Las regulaciones y normas del derecho constitucional y administrativo ambiental se desarrollan para este fin. Por último, al igual que en otros Estados, el Paraguay resguarda un campo de acción que el Estado debe desempeñar para regular los conflictos que se presentan en la competencia por la propiedad y uso de los bienes, los espacios y la tierra. La Constitución Nacional establece que corresponde al Estado el dominio de los hidrocarburos, minerales sólidos, líquidos y gaseosos que se encuentren en estado natural en el territorio de la República, con excepción de las sustancias pétreas, terrosas y calcáreas. Asimismo, cabe al Estado la responsabilidad del ordenamiento territorial, basado fundamentalmente en dos principios: planeación estratégica y dominio eminente del Estado para disponer de las tierras que sean necesarias para lograr objetivos de bien común. En este caso, se contempla la posibilidad de expropiación por causa de utilidad pública, así como la facultad de la regulación de uso (Cfr. Sánchez León, 2017b: 45-46).

En la siguiente tabla se sintetizan las diferencias entre los cinco estatutos jurídicos respecto de la concepción de justicia a la que responden, los valores primarios que buscan salvaguardar, los sujetos a quienes protegen, los usos de la tierra que promueven, y sus principales instrumentos regulatorios.

Tabla 1. Características de los estatutos jurídicos que regulan la tierra en el Paraguay

	Propiedad privada	Propiedad agraria
Tipo de justicia	Justicia correctiva ⁴	Justicia social ⁵
Valores primarios protegidos	Libertad/autonomía	Igualdad material
Sujetos protegidos	Titulares de derechos adquiridos	Campesinos y campesinas
Usos prevalentes	Explotación comercial	Producción agrícola bajo modelos de economía campesina
Instrumentos regulatorios propios	Derechos de propiedad/ límites a la expropiación/ reglas de reparación del daño	Reforma agraria integral/ asentamientos coloniales agrícolas oficiales/régimen especial de adjudicación, propiedad, uso y protección de lotes y fracciones de la reforma agraria/campos comunales/propiedad asociativa/medidas para desalentar el latifundio. Expropiación con fines de interés social
Rama del derecho/ normativa	Derecho civil	Derecho agrario. En el país, fundamentalmente es un derecho de la reforma agraria

Fuente: Adaptación propia sobre la base de N. Sánchez León, *Documentos Dejusticia 35. Estrategias para una reforma rural transicional*.

- 4 La justicia correctiva tiene lugar cuando se ha cometido una injusticia contra otro, o cuando una de las partes ha provocado un daño y otra lo ha sufrido.
- 5 Para Aristóteles la justicia distributiva es lo justo o correcto respecto a la asignación de bienes en una sociedad. La justicia distributiva tiene como fin promover el bienestar y la estabilidad de la comunidad, contribuyendo a corregir las desigualdades. En tiempos contemporáneos pasó a recibir el nombre de justicia social, la cual busca reducir significativamente las desigualdades entre las diferentes posiciones dentro de la estructura social, a través de mecanismos redistributivos de la riqueza y de la promoción de la igualdad de oportunidades.

Propiedad indígena-comunitaria	Conservación ambiental	Intereses públicos estratégicos
Justicia étnico-racial	Justicia ambiental	Justicia regulatoria
Autodeterminación, identidad e integridad cultural	Desarrollo sostenible/protección de recursos	Bien público general
Pueblos indígenas	Generaciones presentes y futuras/Naturaleza	Sociedad en su conjunto
Relación cultural y espiritual	Conservación de la biodiversidad/Uso sostenible	Fines estratégicos de seguridad y desarrollo
Territorios comunitarios/inalienabilidad/inembargabilidad/imprescriptibilidad/indivisibilidad. Expropiación con fines de interés social	Sistema nacional de áreas silvestres protegidas / parques nacionales naturales/reservas/refugios. Expropiación con fines de interés social	Regulaciones en materia de minas e hidrocarburos/ políticas de ordenamiento territorial/expropiación con fines de utilidad pública
Normas jurídicas que reconocen y garantizan los derechos territoriales de los pueblos indígenas	Derecho ambiental	Diversas áreas del derecho público

1.2 El derecho agrario nacional y su eje en la reforma agraria

El derecho agrario como rama jurídica se originó en América Latina en el marco de las transformaciones normativas e institucionales impulsadas por la Revolución mexicana (1910-1917). Se configuró como respuesta a la problemática de la concentración de tierras y a las luchas campesinas que exigían la democratización de dicha estructura.

Tras la ley agraria mexicana de 1915, el Paraguay fue el segundo país de la región en contar con una legislación de reforma agraria⁶.

La reforma agraria integral es un proceso de transformación y modificación de la estructura agraria (minifundio-latifundio) en el cual necesariamente deben darse cambios en el régimen de la tenencia y propiedad de la tierra, adoptando además políticas integrales tendientes a mejorar las condiciones de vida de los campesinos y las campesinas, y sentar las bases para aumentar y hacer más eficiente el proceso productivo nacional agrícola e industrial (Martens, Palau, Riquelme, 2010: 5).

Una reforma agraria clásica consiste en la transferencia de tierras de quienes posean propiedades por encima de un área límite máxima, a quienes en un principio tengan propiedades por debajo de un área específica, con diversos grados y formas de indemnización para los antiguos titulares (Berry, 2012: 139, citando a Michael Lipton). Implica una legislación que pretende redistribuir la propiedad de la tierra dedicada a la producción agrícola, de manera tal que se beneficie a los sectores empobrecidos y se aumente su estatus, poder e ingreso, en comparación con la situación anterior a la reforma.

Así, en la forma “más simple” de reforma agraria, el Gobierno: i) crea una autoridad máxima de tierras, ii) define una extensión máxima posible de los predios aceptados, iii) establece reglas para la compensación de quienes serán expropiados, iv) define un mínimo de extensión de los predios, v) establece las fechas en las que la autoridad expropiará la tierra que esté por encima de la extensión máxima permitida, vi) prevé la posterior distribución de la tierra entre quienes no alcanzan el mínimo establecido,

6 En la periodización de las leyes de reforma agraria en América Latina se distinguen tres etapas, a las que debe sumarse la fase contemporánea. La primera se inicia con la ley de reforma agraria lograda por la Revolución mexicana en 1915, los decretos-leyes de 1936 y 1940 del Paraguay, la ley de reforma agraria de Guatemala en 1945 y la de Bolivia en 1952. La segunda etapa se desarrolla luego de la Revolución Cubana de 1959, con la influencia de la Alianza para el Progreso, promovida por el gobierno de los Estados Unidos. Se sancionaron leyes de reforma agraria en Venezuela en 1960, en Costa Rica y Colombia en 1961, en Nicaragua 1963, el *Estatuto da Terra* en Brasil en 1964. Aquí se ubicaría también el Estatuto Agrario sancionado por el gobierno dictatorial stronista en 1963. Para 1965 todos los países latinoamericanos tenían su propia ley de reforma, excepto Argentina y Uruguay. La tercera etapa se inicia con la denominada revolución peruana. Esta fase se caracterizaría por la adopción de instrumentos jurídicos, políticos y técnicos mejor elaborados, incluyendo la ley de reforma agraria peruana de 1969, la de Ecuador de 1979 y la de Nicaragua de 1981 (Cfr. Carrozza y Zeledón, 1990: 188-189).

y vii) estipula reglas para el pago de la tierra o el acceso a crédito de los beneficiarios (Sánchez León, 2017a: 81, citando a Michael Lipton).

En el Paraguay, como es sabido, la problemática agraria se configuró tras la guerra de la Triple Alianza (1864-1870). Además del territorio perdido a través de los tratados de límites con el Brasil y la Argentina, la transformación de la estructura fundiaria se debió a la aplicación de leyes de venta masiva de tierras estatales, con el objetivo de obtener fondos para hacer frente a las deudas fiscales tras la contienda bélica. Como resultado de la aplicación de estas normativas, desde la década de 1880 se constituyeron inmensos latifundios, en su mayoría propiedad de empresas extranjeras (Kleinpenning, 2014: 206-207; Pastore, 2008: 256-257).

Hasta la Guerra Grande, la población rural habría tenido un acceso relativamente fácil a la tierra, formalizado o de hecho, pagando montos bajos por impuestos y arriendos. La población rural consistía predominantemente en familias campesinas con menos de diez hectáreas, que cultivaban sus tierras a partir del trabajo familiar y contaban en lo fundamental con una producción de subsistencia. Luego de la reestructuración económica de posguerra, a través de la cual se configuró un modelo económico agroexportador, las tierras dejaron de ser un bien accesible para agricultores y agricultoras (Kleinpenning, 2011: 399; Kleinpenning, 2014: 396).

Con el transcurso del tiempo y ante los impactos negativos de la política de venta de tierras del Estado, comenzaron a dictarse leyes de colonización favorables al campesinado⁷. La demanda campesina se fortaleció tras la Guerra del Chaco. En el contexto de la Revolución Febrerista se emitió la primera normativa nacional de reforma agraria integral, el Decreto-Ley N° 1060/36⁸. El Decreto-Ley adoptó como criterio para la reestructuración agraria el principio de que la tierra es de quien la trabaja, y estableció que “Todo paraguayo, hombre o mujer, que personalmente pueda dedicarse a faenas rurales tendrá derecho a obtener en propiedad un lote de tierras, que, sometido al trabajo, le rinda lo suficiente para cubrir las necesidades de su subsistencia y la de su familia” (artículo 18)⁹.

La implementación del proceso de reforma agraria fue interrumpida por el golpe de Estado que permitió al Partido Liberal retomar el gobier-

7 En 1904 se sancionó la “Ley autorizando al P.E. a establecer colonias agrícolas y pastoriles en diversos puntos de la República” (De Colonización y Hogar); en 1918 se sancionó la Ley N° 309 “Autorizando al P.E. a ceder gratuitamente lotes de Tierras Fiscales a los solicitantes” [Ley de Homestead].

8 El Decreto-Ley creó un Consejo de Reforma Agraria y autorizó la expropiación de hasta dos millones de hectáreas a ser solventadas con la emisión de bonos del Estado. La normativa preveía aspectos de una política integral de reforma agraria relativos a la educación agrícola, la planificación, el apoyo productivo y la comercialización.

9 Unas 95.000 hectáreas fueron expropiadas durante este gobierno, entre mayo de 1936 y agosto de 1937. De la medida se beneficiaron entre nueve y diez mil familias (Kleinpenning, 2014: 409).

no. En agosto de 1939 asumió como presidente electo quien había sido comandante en jefe del ejército durante la Guerra del Chaco, el general José Félix Estigarribia. El gobierno liberal no ignoraba el descontento popular que la Revolución Febrerista había intentado resolver. Durante el gobierno de Estigarribia se aprobó el primer Estatuto Agrario del país (Decreto N° 120/40), el cual entró en vigencia el 1° de marzo de 1940¹⁰.

Mediante un esfuerzo de codificación de la legislación agraria nacional anterior, el Estatuto Agrario estableció el mandato jurídico de realización de una reforma agraria, prescribiendo las normas conforme a las cuales debía procederse a su ejecución:

La Reforma Agraria será realizada de acuerdo con las disposiciones del presente Estatuto, inspirado en la afirmación del dominio eminente del Estado sobre el suelo de todo el territorio nacional; en el concepto de que la tierra es el instrumento de una función social y en el principio de que todo hogar paraguayo debe estar asentado sobre un pedazo de terreno propio que le produzca lo necesario para la vida (artículo 1°).

El Estatuto creó el organismo de ejecución de la reforma agraria; definió a los sujetos o beneficiarios de la misma, así como a quienes quedaban expresamente excluidos de la posibilidad de beneficios; estableció los inmuebles destinados a la reforma agraria y la posibilidad de expropiación de los mismos¹¹.

10 El principal proyectista de esta normativa fue el doctor Carlos Pastore, presidente del Departamento de Tierras y Colonias desde 1938. El proyecto de ley contó con aportes del doctor Salvador Villagra Maffiodo, especialista en derecho administrativo. La obra de Pastore *La lucha por la tierra en el Paraguay* contiene importantes registros sobre la formulación del proyecto de Estatuto Agrario, y los debates parlamentarios y en el ámbito de la opinión pública generados en torno al mismo. Es probable que se trate de la primera codificación propiamente nacional. Resultan de interés, además, las discusiones de la época, ya que dentro del propio liberalismo emergían críticas sobre la inspiración "socialista de izquierda" del proyecto, así como la defensa del mismo y de su inspiración estricta en las necesidades nacionales. El esfuerzo de la intelectualidad jurídico-política que elaboró y defendió el Estatuto Agrario de 1940 habría expresado la orientación progresista de un sector del liberalismo nacional. Entre los parlamentarios que presentaron el proyecto de ley en la Cámara de Diputados se encontraban Efraím Cardozo y Julio César Chaves. Véase: Carlos Pastore, *La lucha por la tierra en el Paraguay*. Asunción, Intercontinental Editora. Tercera edición 2008, pp. 329-374.

11 El Estatuto Agrario creó el Departamento de Tierras y Colonización con carácter de institución superior de la Reforma Agraria encargada de su ejecución, sobre la base del anterior Departamento, creado en 1926 (artículo 2). Definió como sujetos o beneficiarios de la Reforma Agraria a todo paraguayo mayor de 18 años de edad; toda mujer paraguaya, soltera o viuda, que deba satisfacer por sí misma las necesidades de su subsistencia y la de su familia; todo extranjero que tenga la ocupación habitual de explotar la tierra mediante su trabajo personal; los núcleos de población agraria de más de 20 individuos, sujetos de la Reforma Agraria; los pueblos o villas con una población menor de cinco mil habitantes; las cooperativas de agricultores (artículo 20). Estableció expresamente que los propietarios de tierras rurales de superficie igual o mayor a la de un lote agrícola, los comerciantes, los industriales que no se ocupen de la transformación de productos rurales, y los mayores de 70 años de edad, no podían ser beneficiados por el Estatuto Agrario (artículo 21). Definió también los inmuebles destinados a la reforma agraria, entre los que se encontraban todas las tierras de dominio privado aptas para la producción agrícola que no sean explotadas racionalmente por sus propietarios, salvo casos de contradicción con los propósitos estatutarios, y todas las tierras necesarias para realizar la reforma agraria (artículo 22). Estableció la posibilidad de expropiación de inmuebles rurales, declarándose de utilidad pública y sujetas a expropiación las tierras del dominio privado ocupadas por núcleos de población mayor de 20 individuos, sujetos de la Reforma Agraria, y las

Asimismo, estipuló el régimen jurídico especial de adjudicación, propiedad y uso de los lotes de tierra de la Reforma Agraria. Entre varios otros aspectos, estableció su carácter imprescriptible e inembargable, declarando que se tendría como no existente cualquier acto, operación o contrato que, bajo cualquier forma, tuviere por objeto la enajenación de todo o parte del lote; el carácter inenajenable a personas que conforme al Estatuto no fueran sujetos de la reforma agraria, estableciendo que toda enajenación realizada contrariando esta disposición sería nula y sin ningún valor; la prohibición de arrendamiento o cualquier otra modalidad que implique la explotación indirecta de la tierra; la imposibilidad jurídica de que las tierras protegidas con este régimen sean incorporadas al patrimonio de las sociedades anónimas (artículo 88).

En julio de 1940 fue sancionada una nueva Constitución. Con respecto al régimen de propiedad, la normativa constitucional garantizaba la propiedad privada, estableciendo que su contenido y límites serían fijados por ley, atendiendo a su función social. Contemplaba la posibilidad de expropiación por causa de utilidad social. Establecía que la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad se podrá fijar por ley, debiendo el excedente ser vendido en subasta pública o expropiado por el Estado para su distribución (artículo 21). El principio de que, “todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia” adquirió rango constitucional (artículo 22)¹².

El nuevo régimen agrario tuvo una ínfima aplicación, con el cambio de la orientación gubernamental producido tras el fallecimiento del presidente Estigarribia en septiembre de 1940¹³.

Tras la Guerra Civil de 1947 –en la cual el gobierno autoritario de Higinio Morínigo logró el apoyo del Partido Colorado para derrotar a parte del ejército y a liberales, febreristas y comunistas– se inició el periodo de gobiernos colorados que duró hasta el año 2008. En 1951, durante el breve gobierno democrático de Federico Chávez, se sustituyó la denominación

tierras aptas para la producción rural que no sean explotadas racionalmente por sus propietarios, salvo los casos de notoria utilidad social (artículos 23 y 27).

12 Constitución de la República del Paraguay, Decreto-Ley N° 2242 *Por el cual se promulga la nueva Constitución Nacional*.

13 Luego del fallecimiento del presidente Estigarribia, el Consejo de Estado designó en la presidencia al general Higinio Morínigo. El Estatuto Agrario no logró mayores resultados, dado el debilitamiento del Departamento de Tierras y Colonización (DTC) y la orientación general del gobierno de Morínigo, calificada por Pastore como el inicio de la contrarreforma agraria. A través de un decreto de 1944 se privó del estatuto de arrendatarios a los agricultores que cultivaban en tierras privadas y, unos meses después, dejó de ser responsabilidad del DTC reubicar a los campesinos asentados en tierras privadas ante la inminencia de desalojos, por lo cual volvió a emerger la figura del intruso u ocupante sin derecho. Además, a través de cambios normativos, Morínigo promovió la conformación de nuevos latifundios, contradiciendo los principios del Estatuto Agrario vigente (Pastore, 2008: 355, 375-391; Kleinpenning, 2014: 410-411).

del Departamento de Tierras y Colonización por la de Instituto de Reforma Agraria (IRA)¹⁴.

Luego del golpe de Estado que depuso a Chávez, el sector militar del Partido Colorado retomó el gobierno en mayo de 1954. El general Alfredo Stroessner asumió la Presidencia de la República en agosto del mismo año y gobernó bajo un régimen dictatorial hasta febrero de 1989.

En agosto de 1960 fueron sancionadas dos leyes importantes para un proceso de reforma agraria, la Ley N° 622, *De colonizaciones y urbanizaciones de hecho* y la Ley N° 662, *De parcelación proporcional de propiedades mayores*.

La Ley N° 622/60, *De colonizaciones y urbanizaciones de hecho* establece un régimen para regularizar las ocupaciones de hecho estables efectuadas por personas y familias campesinas. Define como *colonizaciones de hecho* a las poblaciones estables rurales asentadas en tierras de propiedades privadas, siempre que tengan 20 años o más desde su fundación y que no se hayan originado en razón de las actividades de los propietarios ni respondiendo a planes de éstos. A su vez, denomina *poblador estable* a todo jefe de familia u ocupante principal que tenga su casa habitación en las tierras afectadas y cuyas actividades se desenvuelvan directamente relacionadas con las mismas o con el núcleo de población de que forma parte.

La normativa estipula la obligación de los propietarios de las tierras afectadas por las colonizaciones de hecho de parcelar y proceder a la venta de las áreas que se determinen de acuerdo con la ley. Dispone que, a pedido de los pobladores estables de las colonizaciones de hecho, o de oficio, cuando ellas sean públicas y notorias, el Instituto de Reforma Agraria (IRA) convocará a los propietarios a una reunión para elaborar el censo de la población, determinar el carácter rural o urbano de las mismas y establecer la superficie afectada a los fines de la ley. Manda al IRA realizar dichas operaciones bajo su responsabilidad y de manera inapelable en los casos de propietarios remisos al cumplimiento de la ley.

Con relación al precio de las tierras, la ley prevé como precio único de las tierras afectadas por las colonizaciones de hecho, el valor fiscal medio de ellas durante los últimos quince años, al que se agregarán proporcionalmente los gastos de parcelación. Asimismo, estipula que las condiciones de pago por venta de las tierras afectadas, serán las mismas que rigen para la venta de tierras fiscales a los sujetos de la reforma agraria; y que los lotes coloniales constituidos quedan sometidos, en lo que fuere aplicable, a las disposiciones del Estatuto Agrario.

Por su parte, la Ley N° 662, *De parcelación proporcional de propiedades mayores* declara que las propiedades que tengan una superficie de diez mil

¹⁴ Ley N° 86 (bis)/1951.

hectáreas o más de tierras aptas para la agricultura quedan sujetas al régimen de parcelación proporcional establecido en la misma ley (artículo 1°). Ordena al Instituto de Reforma Agraria determinar y declarar parcelable las tierras comprendidas en el artículo 1°, y el deber de comunicarlo a sus propietarios. Establece que, dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación, los propietarios tienen la obligación de reservar un área no menor de 10 % de la superficie total para su loteamiento y posterior venta a los sujetos de la reforma agraria (artículo 2°).

La ley dispone que sólo podrán ser compradores de los lotes los sujetos de la reforma agraria y aquellos agricultores que sean propietarios de menos de 10 hectáreas. Respecto de los precios de las tierras parceladas, determina que serán los mismos que rijan para la venta de tierras fiscales en las distintas regiones del país, incluyendo proporcionalmente los gastos de mensura, deslinde y amojonamiento en que incurra el propietario, debiendo los precios ser autorizados en cada caso por el Instituto de Reforma Agraria.

La normativa establece que los propietarios remisos al cumplimiento de la ley, pagarán una multa equivalente al 30 % del valor fiscal del área afectada a la parcelación. En caso de reincidencia se le aplicará una multa progresiva hasta alcanzar el 50 % del valor fiscal; y la suma que ingresare en concepto de multa formará parte de los recursos del Instituto de Reforma Agraria (artículo 14).

En 1963, el gobierno de Stroessner creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR), en reemplazo del Instituto de Reforma Agraria, y promovió la sanción de un nuevo Estatuto Agrario (Ley N° 854/63). Este estatuto partía de la definición de la función social y económica de la tierra, estableciendo que la propiedad privada inmobiliaria rural cumple con su función socio-económica cuando se ajusta a los requisitos esenciales de la explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento racional, y la observancia de las disposiciones sobre conservación y reposición (artículo 3°).

Con relación al combate al latifundio, el estatuto establecía que se consideraba latifundio a todo inmueble de más de 10.000 hectáreas ubicado en la Región Oriental, o de más de 20.000 hectáreas en la Región Occidental que no estuviera racionalmente explotado. Disponía que los latifundios serían objeto de un sistema de imposición progresiva cuya escala se establecería en la ley de impuesto inmobiliario. A su vez, ordenaba la reglamentación de la extensión máxima de tierra de que podría ser propietaria una sola persona y la distribución de los excedentes, en los siguientes términos:

Art. 6º. - La extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una sola persona, natural o jurídica, será limitada por Ley especial en cada Departamento, en atención a las condiciones requeridas para su evolución económica y social, a su superficie y la densidad de su población. En la misma Ley se establecerá la forma como ha de disponerse de los excedentes resultantes, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 21 de la Constitución Nacional.

En 1967, se sancionó y promulgó una nueva Constitución Nacional, incorporando por primera vez un capítulo relativo a la reforma agraria. La Constitución consagraba la reforma agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, definiéndola como la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. A este efecto, establecía las siguientes obligaciones estatales: adoptar sistemas justos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; organizar el crédito y la asistencia técnica y social; fomentar la creación de cooperativas y de otras asociaciones similares; y promover el incremento de la producción, su industrialización y la racionalización del mercado, de modo que permitiera a la población campesina lograr su mejoramiento económico, como garantía de su libertad y dignidad, y como fundamento del bienestar nacional (artículo 128).

Con relación al combate al latifundio, la norma constitucional establecía la obligación de fijar por ley la extensión máxima de tierra de la que podría ser propietaria una persona natural o jurídica. Identificaba, además, los criterios que debían considerarse para establecer dicha limitación; establecía la obligación de vender las áreas que excedan el máximo y ordenaba que el latifundio sea objeto de un sistema impositivo progresivo que contribuya a su extinción:

La Ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una persona natural o jurídica. La relación de la superficie territorial del país con el número de sus habitantes, la aptitud natural de las tierras y de las necesidades y previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, e industriales, serán elementos de juicio para establecer aquella limitación. Las áreas en exceso serán consideradas latifundios y deberán venderse a plazos y en condiciones especiales que se establecerán por ley, cuando se trate de tierras incultas necesarias para la explotación agropecuaria o para la fundación o ampliación de poblaciones estables. El latifundio será objeto de un sistema impositivo progresivo que contribuya a su extinción (artículo 129).

Durante el régimen de Stroessner, no se implementó una política de reforma agraria, sino un programa de colonización. Las evaluaciones de dicho programa mostraron la falta de resultados favorables para la población campesina. Uno de los principales efectos problemáticos generados se dio por la corrupción que imperó en la política colonizadora. Los campesinos fueron los destinatarios formales de esta política pública, pero en los hechos no fueron sus beneficiarios más directos y privilegiados (Galeano y Barrios, 1990: 165-166; Kleinpenning, 2014: 428).

Conforme a lo constatado por la Comisión de Verdad y Justicia, la dictadura cívico-militar de 1954-1989 fue un régimen totalitario que cometió ataques sistemáticos y generalizados contra la población civil para imponer un modelo basado en la apropiación de recursos. El esquema de corrupción de las tierras malhabidas, esto es, el sistema de adjudicación ilícita de tierras estatales rurales a autoridades políticas, judiciales, militares, policiales, y sus colaboradores, fue clave para construir las redes de complicidad económica de la dictadura (Comisión de Verdad y Justicia, 2008a; Valiente, 2020: 465).

Luego de la apertura política iniciada en febrero de 1989, fue sancionada y promulgada una nueva Constitución Nacional en la cual se volvió a incluir una sección relativa a la reforma agraria.

En 1994 se dictó la Ley de *Áreas Silvestres Protegidas*, la cual modificó el artículo 1° de la Ley N° 662/1960 *De parcelación proporcional de propiedades mayores*, el cual quedó redactado como sigue:

Art. 1°.- Las propiedades que tengan una superficie de diez mil hectáreas o más de tierra apta para la agricultura quedan sujetas al régimen de parcelación proporcional, establecidas en esta ley, excepto los terrenos que hayan sido declarados como Áreas Silvestres Protegidas, cuya área no se computará a los efectos del cumplimiento del presente Artículo.

En el año 2002 se sancionó un nuevo Estatuto Agrario (Ley N° 1863). Entre las tierras destinadas a la colonización y la reforma agraria, el estatuto vigente incluye las tierras afectadas por la Ley N° 622/60 *De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho*; las tierras afectadas por la Ley N° 662/60 *De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores*, y los inmuebles rurales reivindicados que pertenecieron al patrimonio estatal y que fueron apropiados ilegalmente por particulares:

Artículo 19.- De las tierras destinadas a la Colonización y la Reforma Agraria. Se destinarán a los fines de la presente ley: a) los inmuebles ru-

rales que integran el patrimonio del Organismo de Aplicación; b) las tierras del dominio privado adquiridas en forma directa por el Organismo de Aplicación; c) las tierras expropiadas bajo los términos de la presente ley; d) las tierras afectadas por la Ley N° 622/60, De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; e) las tierras afectadas por la Ley N° 662/60, De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores; f) las tierras recibidas en donación; y, g) los inmuebles rurales reivindicados por el Estado de fracciones que pertenecieron a su patrimonio y que fueron apropiados ilegalmente por particulares.

En materia orgánica, el Instituto de Bienestar Rural fue sustituido por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) en 2004¹⁵.

1.3 El derecho campesino a la tierra: base del desarrollo rural sostenible

El marco jurídico de la reforma agraria, establecido desde 1936-1940 como núcleo del derecho agrario nacional, ha tenido siempre como sujeto de especial protección al campesinado.

La obligación estatal de garantizar los derechos fundamentales de campesinas y campesinos se ha tornado mucho más fuerte con la Constitución de 1992. A través de la misma el país adoptó un nuevo paradigma jurídico, sustentado en la definición del Estado como Estado social de derecho, y en las reglas y principios del derecho internacional de los derechos humanos.

El mandato de implementar una política de reforma agraria de carácter integral tiene rango constitucional y abarca los dos principios definitorios de un proceso de reforma agraria: el derecho de acceso a la tierra de campesinos y campesinas, y el deber estatal de desalentar el latifundio (artículos 114-116).

La Constitución vigente establece que la reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, y que el proceso de reforma agraria consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo socioeconómico nacional. Por ende, el criterio de medición tanto de la finalidad como de la existencia misma de un proceso de reforma agraria es el mejoramiento constante de las posibilidades económicas y de las condiciones sociales de la población campesina, sobre la base de su participación activa¹⁶.

Es tal la importancia que la Carta Magna confiere a la reforma agraria, que identifica dicho proceso con el desarrollo rural, pues define las mismas medidas y directrices de política pública para materializar ambos objetivos en la realidad social.

Entre las principales bases de la reforma agraria y el desarrollo rural estipuladas constitucionalmente se encuentran:

- El reconocimiento del derecho de acceso a la tierra del campesinado, a ser efectivizado a través del régimen especial de adjudicación de lotes en asentamientos programados (artículo 115, inc. 4).
- El reconocimiento del derecho a la participación de las campesinas y los campesinos en los planes de la reforma agraria (artículo 115, inc. 10 y 11).

16 El desarrollo es entendido como un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante de toda la población y los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el proceso de desarrollo y en la distribución de los beneficios que de él derivan (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1986; Jongitud Zamora, 2001: 217).

- La obligación estatal de adoptar medidas para la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de los intereses económicos, sociales y culturales del campesinado (artículo 115, inc. 11).
- El deber estatal de adoptar políticas integrales en los asentamientos coloniales¹⁷ que garanticen el arraigo campesino y el desarrollo socioeconómico de estos territorios, con énfasis en las políticas de vialidad, educación y salud (artículo 115, inc. 4).
- La obligación estatal de desalentar el latifundio a través del sistema tributario y de otras medidas, de modo a lograr sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra (artículos 114 y 115, inc. 1).
- El principio y el deber de la defensa y la preservación del ambiente, con lo cual el desarrollo rural se concibe como obligatoriamente sostenible (artículo 115, inc. 7).
- El deber estatal de implementar políticas de racionalización y regularización del uso de la tierra, incluyendo la promoción de prácticas de cultivo que impidan su degradación (artículo 115, inc. 2).
- El deber estatal de planificar y desempeñar un rol activo en el proceso económico rural, a través del otorgamiento de créditos agropecuarios a bajo costo y sin intermediarios; la creación del seguro agrícola; la asistencia técnica y la educación de las y los agricultores, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional; el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos a los productores y productoras primarios; la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas; el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada (artículos 114 y 115, inc. 2, 5, 6, 13, 14).

Es preciso recordar que la Constitución tiene fuerza normativa, esto es, contiene normas jurídicas y esta juridicidad abarca todo el texto constitucional, lo que significa que toda la Constitución es exigible, obligatoria, aplicable y vinculante. ¿Qué implica esto en la práctica? Implica que las normas constitucionales que ordenan y regulan la política de reforma agraria y desarrollo rural deben ser reglamentadas a través de leyes, decretos, resoluciones institucionales, para asegurar su aplicación efectiva. A su vez, deben formularse programas y asignarse presupuestos adecuados para su aplicación integral. Además, significa que el Poder Judicial, en los casos sometidos a su conocimiento, debe considerar los derechos

17 En el presente estudio se emplea la expresión *asentamiento colonial* por ser la utilizada en el Estatuto Agrario vigente. Con la misma, se hace referencia a asentamientos y colonias: asentamientos en proceso de regularización por el Organismo de Aplicación hasta su habilitación como colonia oficial; y colonias habilitadas oficialmente por el Organismo de Aplicación, a través de resolución.

reconocidos al campesinado al resolver conflictos jurídicos; amparar a las personas y comunidades campesinas lesionadas en sus derechos o en peligro inminente de serlo; garantizar que se apliquen las normas constitucionales de la reforma agraria, incluyendo la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan dichas normas constitucionales.

La obligación estatal de garantizar los derechos humanos de campesinas y campesinos se ha visto reafirmada con el derecho de origen internacional vigente en el país.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) fue ratificado por la Ley N° 4 de 1992. El PIDESC reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Asimismo, consagra el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y subraya la obligación de los Estados parte de, “[mejorar] los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios” (artículo 11). De este modo, la reforma agraria en los países con alta concentración de la tierra se constituye en una medida prioritaria para garantizar el derecho a la alimentación adecuada y la protección contra el hambre.

Asimismo, en la *Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada*, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)¹⁸ resalta la importancia de que los Estados apoyen el acceso a la tierra como derecho:

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

En la *Observación general N° 7 sobre el derecho a la vivienda adecuada y los desalojos forzosos*, el Comité especifica el derecho de las personas a ser protegidas contra desalojos forzosos de las tierras que ocupan:

18 Órgano que vigila la aplicación del PIDESC por los Estados parte y es fuente de interpretación autorizada de dicho tratado.

Tal como se emplea en la presente Observación general, el término ‘desalojos forzosos’ se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos [...]

El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos [...] Este planteamiento se ve reforzado además por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que complementa el derecho a no ser desalojado forzosamente sin una protección adecuada. En esa disposición se reconoce, entre otras cosas, el derecho a la protección contra “injerencias arbitrarias o ilegales” en el domicilio propio. Es de señalar que la obligación del Estado de garantizar el respeto de ese derecho no está condicionada por consideraciones relativas a los recursos de que disponga (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998).

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitió en 2016 la *Recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales*. En dicho instrumento, el Comité aclara las obligaciones de los Estados parte de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (Ley N° 1215/86) de garantizar los derechos de las mujeres rurales, conforme al artículo 14. Una de las dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales que el Comité aborda es la relativa a la tierra y los recursos naturales. El Comité CEDAW considera derechos humanos fundamentales los derechos de las mujeres rurales a la tierra, los recursos naturales, incluida el agua, las semillas, los bosques y la pesca (párr. 56).

Finalmente, en diciembre de 2018 fue adoptada la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, luego de casi veinte años de impulso por La Vía Campesina. Este instrumento internacional de derechos humanos explicita los derechos humanos del campesinado, señala las obligaciones para los Estados miembros de las Naciones Unidas, e identifica los mecanismos e instrumentos que los Estados deben implementar para asegurarlos.

La Declaración reconoce las contribuciones pasadas, presentes y futuras de los campesinos y las campesinas al desarrollo y a la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad, y su contribución para garantizar el derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, que son

fundamentales para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluida la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Con relación a la tierra, se parte de reconocer la especial relación e interacción de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia.

El derecho humano a la tierra de campesinas y campesinos es reconocido de forma expresa y sustantiva, identificándose los atributos o elementos de este derecho, así como las obligaciones del Estado para su garantía, aspectos que serán abordados en el siguiente capítulo de este trabajo.

Entre otros numerosos derechos desarrollados en la Declaración se encuentran los derechos campesinos al agua, a las semillas y a la biodiversidad, los que, junto con el derecho a la tierra, son las bases del derecho campesino a la soberanía alimentaria. Se define a la soberanía alimentaria como el derecho que tienen los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales a definir sus propios sistemas agroalimentarios, lo cual engloba el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura (artículo 15).

Conforme a lo expuesto, se puede concluir que en el Paraguay el proceso de reforma agraria integral –con el conjunto de medidas para su implementación ordenadas constitucionalmente– constituye la garantía de política pública central del derecho campesino a la tierra. La realización progresiva de este derecho es esencial para el mejoramiento de las capacidades económicas y las condiciones sociales del campesinado. Esta mejora continua de sus condiciones de existencia es definida por la Ley Suprema vigente como la finalidad y el parámetro de la reforma agraria y el desarrollo rural sostenible en el país.

Cuatro atributos principales del derecho campesino a la tierra se encuentran contemplados en la Constitución del Paraguay: el derecho de acceso a la tierra, los derechos a la participación y a la no discriminación, el derecho y deber de uso y conservación sostenibles de la tierra, y el deber de desalentar el latifundio. La interpretación y aplicación del derecho campesino a la tierra debe ser complementada con los estándares internacionales, en especial, con aquellos definidos en la *Declaración de derechos campesinos*.

1.4 El régimen legal de la reforma agraria

El último aspecto que requiere ser abordado para dar cuenta del marco normativo del derecho campesino a la tierra es el relativo al modelo de intervención agraria adoptado en los sucesivos estatutos agrarios sancionados en el país, hasta llegar al modelo vigente desde 2002.

Conforme a los mecanismos legales que han sido contemplados en el ámbito nacional, hay cuatro que de ser aplicados efectivamente contribuirían a un proceso de reforma agraria, esto es, a una redistribución progresiva de la propiedad de la tierra dedicada a la producción agrícola, fortaleciendo el acceso campesino.

Estos mecanismos generales son los siguientes: i) el derecho campesino de acceder a tierras, a través de la adjudicación de lotes en asentamientos coloniales oficiales; ii) la protección de las tierras de las comunidades campesinas, a través del régimen legal especial y de orden público que regula la adjudicación, propiedad y uso de las tierras adjudicadas por el Estado a los sujetos de la reforma agraria, con la consecuente nulidad de los actos contrarios a la ley; iii) la protección de las poblaciones campesinas estables asentadas en tierras de propiedad privada, a través del régimen de colonización de hecho, la expropiación; las defensas procesales, incluyendo el deber del Organismo de Aplicación de reubicar a las familias afectadas en caso de que no sea posible evitar el desalojo; iv) los instrumentos de protección de la función social de la propiedad que permiten la intervención de los latifundios, como la expropiación, el mecanismo de parcelación obligatoria de propiedades mayores, los impuestos progresivos al latifundio, y la fijación de la extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una persona con el deber de distribución de los excedentes.

En la siguiente tabla se sintetizan los mecanismos legales previstos desde 1940.

Tabla 2. Principales mecanismos para la implementación de la reforma agraria establecidos en los sucesivos estatutos agrarios del Paraguay^{19 20}

	Estatuto Agrario
	Decreto N° 120/1940
Derecho campesino de acceso a tierras	Todo sujeto de la Reforma Agraria tendrá derecho a la adjudicación de un lote de tierra (art. 53)
Régimen de tierras de la reforma agraria adjudicadas por el Estado (especial y de orden público)	<ul style="list-style-type: none"> · Sujetos de la reforma agraria legalmente definidos, sujetos expresamente excluidos, y orden de prelación para adjudicaciones (arts. 20, 21, 57) · Prohibición de adjudicación de fracciones de tierra en extensión superior al máximo legal (art. 67) · Adjudicación de tierra a sujetos de la reforma agraria bajo condición de trabajarla y hacerla producir personalmente, él o su familia. Otras obligaciones de hacer (arts. 62-63) · Propiedad de lotes rurales de carácter imprescriptible, inembargable, inenajenable a no sujetos de la reforma agraria, no susceptible de arrendamiento u otra forma de explotación indirecta, no susceptible de ser incorporada al patrimonio de sociedades anónimas (art. 89) · Nulidad absoluta de actos contrarios a la ley (art. 89) · Régimen especial en materia de sucesiones. Se excluye a herederos no sujetos de la reforma agraria de derechos sobre la parcela (arts. 99-107)

19 Las leyes N° 2002/02 y N° 2531/04 modificaron este artículo, manteniéndose el requisito de dedicación directa y habitual a la agricultura, como actividad económica principal.

20 Conforme a las modificaciones establecidas en la Ley N° 2531/04.

Ley N° 852/1963

Título I. Derecho a la propiedad de la tierra [...] Los beneficiarios de esta Ley tendrán derecho por lo menos a un lote agrícola (art. 65)

- Requisitos obligatorios para acceder a lotes ganaderos y a lotes agrícolas, incluyendo la dedicación directa, habitual y preferente a la ganadería y a la agricultura, respectivamente. Orden de preferencia para adjudicaciones (arts. 75-79) Sujetos expresamente excluidos (art. 15)
- Prohibición de adquirir mayor superficie de tierra que la autorizada (art. 71)
- Adjudicación de tierra a sujetos de la reforma agraria bajo condición de trabajarla y hacerla producir personalmente, él o su familia. Otras obligaciones de hacer (arts. 72-73)
- Propiedad de lotes y fracciones agrícolas de carácter inembargable e inalienable, salvo autorización del Instituto de Bienestar Rural (IBR). No susceptible de arrendamiento o aparcería, sin autorización previa del IBR
- Restricciones cesan a los diez años de cancelado el importe de la tierra (art. 137)
- Inexistencia de cláusulas que busquen eludir las restricciones legales (art. 139)
- Régimen especial en materia de sucesiones. Si los herederos no fuesen beneficiarios del Estatuto Agrario, el inmueble podrá ser adquirido por el IBR, o en su defecto, será vendido en subasta pública a sujetos de la reforma agraria (arts. 167-174)

Ley N° 1863/2002 y modificatorias

Los beneficiarios de esta ley tendrán derecho a la adjudicación de un lote colonial agrícola o ganadero (art. 43)

- Requisitos obligatorios para ser beneficiario del Estatuto Agrario en asentamientos ganaderos y en asentamientos agrícolas, incluyendo para estos últimos la dedicación directa y habitual a la agricultura como actividad económica principal (art. 16)19. Orden de preferencia para adjudicaciones (art. 49)
- Prohibición de adjudicación de más de un lote agrícola o ganadero a cada beneficiario o a su cónyuge, y de adquisición de mayor superficie de tierra que la autorizada (art. 43)
- Adjudicación de lotes a beneficiarios del Estatuto Agrario con la obligación de trabajarlos y hacerlo producir directamente. Otras obligaciones de hacer (arts. 46-48)
- Derechos sobre los lotes adjudicados son de carácter inembargable, tratándose de ejecución de créditos provenientes de obligaciones comunes, e inalienables
- Inexistencia de cláusulas de todo acto que bajo cualquier concepto, tengan por finalidad eludir las restricciones y límites del dominio legales
- Restricciones cesan a los diez años de haberse adjudicado el inmueble, cancelado su importe, titulado e inscripto en los registros correspondientes (art. 90)20
- Respecto del régimen hereditario, si el lote cuenta con título de propiedad se rige en todo por el Código Civil, sin protecciones en caso de que los herederos no sean beneficiarios del Estatuto Agrario (arts. 109-112)

Protección de las poblaciones campesinas estables asentadas en tierras de propiedad privada

Serán destinados a los fines del presente Estatuto, los siguientes inmuebles, en el orden más abajo establecido: [...] d) Las tierras ocupadas por más de 20 individuos que sean sujetos de la Reforma Agraria, en la extensión necesaria para distribuirla a los ocupantes (art. 22)

Los ocupantes de predios rurales privados serán considerados arrendatarios por anualidades en la extensión que ocupan con sus casas y plantaciones (art. 128)

Aviso previo obligatorio al Departamento de Tierras y Colonización (D.T.C.) antes de iniciar cualquier demanda de desalojo contra arrendatarios de predios rurales privados, para hacer llegar a un acuerdo a las partes.

De no ser posible el acuerdo, el D.T.C. tiene la obligación de buscar ubicación a los arrendatarios.

Prohibición a los jueces de dar curso a juicios que puedan provocar el lanzamiento de arrendatarios de predios rurales, sin una constancia del D.T.C. de haberse agotado el procedimiento legal indicado (art. 129)

Tasa de arrendamiento establecida cada año por D.T.C. En caso de disconformidad, el propietario puede recurrir al Superior Tribunal de Justicia (art. 130)

Expropiación

Prevista la expropiación para fines de reforma agraria (art. 23)

Ley N° 852/1963

Los que ejerzan la ocupación pacífica y de buena fe de inmuebles rurales privados o fiscales que no sean arrendatarios o aparceros por contratos, serán considerados como arrendatarios por anualidades de la extensión con sus casas y sus plantaciones (art. 135) Intervención obligatoria del IBR. Para la iniciación de toda demanda de desalojo contra ocupantes pacíficos y de buena fe, a cualquier título, de inmuebles rurales privados, el propietario requerirá la intervención del Instituto de Bienestar Rural, a fin de buscar un acuerdo entre las partes. En caso de no llegarse a solución alguna dentro de los 60 días, a contar desde la intervención del Instituto, el propietario podrá recurrir a la justicia ordinaria. Los jueces y tribunales no darán curso a ningún juicio de desalojo sin la comprobación de haberse agotado el procedimiento indicado en este artículo. Podrán, sin embargo, adoptar las medidas precautorias admitidas por el derecho común (art. 136) Decláranse de utilidad social, sujetas a expropiación, las tierras del dominio privado siguientes: [...] c) Las que sirven de asiento a las poblaciones estables contempladas por la Ley 622/1960, de Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; d) Las que estén ocupadas pacíficamente y de buena fe, por suficiente número de pobladores con menos tiempo de ocupaciones que el requerido por la Ley 622/1960, y sean necesarias para la solución de un problema de carácter social (art. 146)

Prevista la expropiación para fines de colonización, regularización de ocupaciones y otros (art. 146)

Ley N° 1863/2002 y modificatorias

Se destinarán a los fines de la presente ley: [...] d) las tierras afectadas por la Ley N° 622/60, De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho (art. 19) Declárense de interés social y sujetos a expropiación los inmuebles rurales de dominio privado siguientes: [...] b) los que sirven de asiento a poblaciones estables, con arraigo consolidado por más de diez años, bajo términos y requisitos de la Ley N° 622/60 De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho (art. 94) Modifícase el artículo 1° de la Ley N° 622/60 “De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho”, que queda redactado de la siguiente manera, “Art. 1. Las poblaciones estables asentadas en tierras de propiedades privadas, sean dichas poblaciones rurales o urbanas, siempre que tengan diez años o más desde su fundación y que no hayan originado en razón de las actividades de los propietarios ni respondiendo a planes de éstos, se conocerán como colonizaciones o urbanizaciones de hecho, según los casos, y quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley” (art. 113)

Prevista la expropiación de latifundios improductivos, la expropiación para fines de colonización, para regularización de colonizaciones de hecho y para parcelación de propiedades mayores (arts. 9 y 94)

Parcelación obligatoria de propiedades mayores ---

Definición de latifundio ---

Fijación de la extensión máxima de tierra ---

Impuestos progresivos al latifundio El patrimonio del D.T.C. se formará: d) Con el producido del impuesto progresivo a las propiedades rurales incultas (art. 14)

Ley N° 852/1963

Ley N° 1863/2002 y modificatorias

Declárense de interés social y sujetos a expropiación los inmuebles rurales de dominio privado siguientes: [...] c) los inmuebles afectados por la Ley N° 662/60, De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores, conforme al procedimiento indicado en la misma. No habrá lugar a expropiación, si el propietario manifiesta su voluntad de proceder a la colonización privada o, en su caso, a otorgarles en propiedad las áreas ocupadas en un plazo no mayor a noventa días (art. 94)

Se considera latifundio a los efectos de esta Ley todo inmueble de más de 10.000 hectáreas ubicado en la Región Oriental, o de más de 20.000 hectáreas en la Región Occidental que no esté racionalmente explotado (art. 4)

Considérase latifundio improductivo y, consecuentemente, sujeto a expropiación, el inmueble agrario que conforme a las prescripciones de esta ley no se encuentre racionalmente utilizado, independientemente de que dicho inmueble conforme una sola finca o un grupo de ellas que pertenezcan a una misma persona física o jurídica (art. 9) Considérase que un inmueble se encuentra eficiente y racionalmente utilizado cuando observa aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental, de por lo menos el 30% (treinta por ciento) de su superficie agrológicamente útil, a partir del quinto año de vigencia de la presente ley (art. 4)

El Estatuto ordena la limitación por Ley especial en cada Departamento de la extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una sola persona, natural o jurídica, y prever la forma de disposición de los excedentes resultantes (art. 6)

Los latifundios serán objetos de un sistema de imposición progresiva cuya escala se establecerá en la Ley de Impuesto inmobiliario (art. 5)

El desarrollo rural como producto de la Reforma Agraria comporta, asimismo: [...] h) Promover la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley (art. 2)

Como puede observarse, el régimen especial de adjudicación, propiedad y uso de las tierras destinadas a la política de reforma agraria y colonización –resaltado en el cuadro comparativo– rige desde 1940, y tiene por objeto adjudicar tierras para el desarrollo campesino y proteger el cumplimiento de esta finalidad.

Son los mandatos y las prohibiciones, contenidos en dicho régimen legal, los que han sido incumplidos de manera sistémica desde el propio Estado, generando la problemática de las tierras malhabidas.

La Comisión de Verdad y Justicia (CVJ)²¹ constató que, de 12.229.594 hectáreas adjudicadas por el IRA y el IBR entre 1954 y 2003 en el marco de la política de reforma agraria, 7.851.295 hectáreas fueron adjudicadas en forma ilícita, esto es, violando prohibiciones y mandatos del Estatuto Agrario vigente. Las casi 8 millones de hectáreas representan el 19,3% del territorio nacional y el 32,7% de las tierras arables del país (Comisión de Verdad y Justicia, 2008a: 26).

21 La Comisión de Verdad y Justicia fue creada en el año 2003 por la Ley N° 2 225. Buscó esclarecer en forma oficial la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos, ocurridas en el Paraguay desde el año 1954; así como aportar elementos probatorios al Poder Judicial para que el sistema de justicia actúe, evitando la impunidad de los responsables. Su labor de investigación se centró en los crímenes de lesa humanidad y en la grave violación de derechos humanos que implicó el esquema institucional de malversación de tierras rurales, a las cuales se denominó “tierras mal habidas”.

2 CÓMO MONITOREAR LA GARANTÍA ESTATAL DEL DERECHO CAMPESINO A LA TIERRA

La distancia entre el reconocimiento de un derecho humano en la Constitución, en un tratado o en una ley, y su goce efectivo por parte de las personas, evidencia la complejidad del proceso de cumplimiento de los derechos humanos en la realidad.

La práctica ha demostrado la necesidad de establecer instrumentos para monitorear la forma como los Estados están cumpliendo con sus obligaciones en pro de la realización de los derechos humanos en el ejercicio de sus políticas (FIAN Internacional, 2007).

Los mecanismos de vigilancia, monitoreo y evaluación resultan de particular importancia tratándose de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), pues son aquellos los que permiten observar el cumplimiento de la obligación estatal de realización progresiva de estos derechos.

Un mecanismo adecuado de monitoreo puede servir a la sociedad civil para exigir cambios en las políticas, de modo a ponerlas en consonancia con las obligaciones de derechos humanos del Estado y a las propias autoridades administrativas, legislativas y judiciales, para abordar los temas y las agendas pendientes y prioritarias para la garantía efectiva de los derechos.

El proceso de medición de los DESC constituye un campo en construcción que ha tenido avances relevantes en las últimas décadas, en especial, a través del desarrollo de sistemas de indicadores de derechos humanos. Estos constituyen herramientas y su uso en el ámbito de los derechos humanos, forma parte de un proceso más amplio y sistemático de aplicación, vigilancia y realización de los derechos (ACNUDH, 2012).

2.1 Metodología basada en indicadores

Los indicadores son medidas posibles para evaluar y medir el grado de cumplimiento de las obligaciones definidas por las normas de derechos humanos y los estándares que surgen de la interpretación autorizada de esas normas (Pautassi, 2010: 15, citando a Abramovich).

Conforme a la definición de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos (2012: 19).

Los modelos de indicadores desarrollados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y por la Organización de Estados Americanos (GTPSS-OEA) son concurrentes y buscan ayudar a los Estados a evaluar sus propios avances a la hora de garantizar el disfrute de los derechos humanos por sus poblaciones; así como estimular al interior de los Estados un proceso de evaluación y de medición del cumplimiento de derechos que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente de las políticas públicas con el objetivo de asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales (ACNUDH, 2012: 2; GTPSS, 2011: párr. 9).

Tanto la metodología propuesta por ACNUDH como la desarrollada por la OEA cuentan con indicadores cualitativos y cuantitativos. Ambas miden el *compromiso* del Estado para dar cumplimiento a las normas de derechos humanos; los *esfuerzos* emprendidos por el Estado para cumplir estas obligaciones y los *resultados* de las acciones emprendidas por el Estado a lo largo del tiempo, esto es, el goce efectivo de los derechos que se deriva de las condiciones estructurales y las acciones concretas que el Estado ha asumido para garantizarlos. Se contemplan para ello indicadores estructurales, de proceso y de resultados.

Tabla 3. Definición de los indicadores estructurales, de proceso y de resultados

Tipo de indicadores	Definición
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> · Reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos internacionales básicos para facilitar la realización de un derecho humano. · Relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones de garantía del derecho. · Dan cuenta de si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas o se han creado agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos. · Deben concentrarse especialmente en las leyes internas de los países relacionadas con el derecho en cuestión y los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. · El indicador estructural no necesita normalmente una base de referencia (por lo general permite sólo una respuesta afirmativa o negativa).
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> · Buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. · Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. · Los indicadores de proceso dependen de bases de referencia o metas que suelen consistir en cifras o porcentajes. Deben reflejar los esfuerzos de las distintas estructuras e instancias al interior del Estado por alcanzar el resultado deseado o progresar en lograrlo.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> · Reflejan los logros que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. · Buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado. En cierta manera constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho. · Proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del desempeño del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. · La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad del derecho. · A menudo se trata de indicadores de evolución lenta, menos sensibles a los cambios momentáneos que un indicador de proceso.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, GTPSS. 2011. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2, párr. 33-35; ACNUDH. 2012. *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Ref. HR/PUB/12/5.

La metodología desarrollada por la Organización de Estados Americanos, además de contar con indicadores estructurales, de proceso y de resultado, los ordena en tres categorías conceptuales y tres principios transversales. Las categorías conceptuales son recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, y capacidades estatales. Los principios transversales son igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, acceso a la información y participación.

Para la formulación de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales se deben considerar: i) las obligaciones específicas referidas al respeto, protección y realización de cada derecho; ii) los atributos o elementos de cada derecho; (iii) las obligaciones generales comunes a todos los derechos económicos, sociales y culturales, las cuales constituyen principios de actuación del Estado; y iv) los principios transversales de los derechos humanos (Cfr. ACNUDH, 2012; Pérez Gómez, 2017; Pautassi, 2010: 14-17).

El concepto de atributo, permite concretar el contenido de un derecho y hacer explícito el vínculo existente entre las disposiciones normativas y los indicadores que se establezcan para un derecho. Dicho de otro modo, es la manera de operacionalizar las normativas y otros estándares jurídicos internacionales como también las normas nacionales, en indicadores de derechos humanos (Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia, 2013: 10).

Los atributos deben basarse en una lectura exhaustiva de las normas, comenzando con las disposiciones en los tratados internacionales básicos de derechos humanos, de manera que ninguna parte de las normas se pase por alto. A su vez, los atributos del derecho humano deben reflejar de manera colectiva la esencia de su contenido normativo y no ser demasiado numerosos; y, en la medida de lo posible, el alcance de los atributos no debe solaparse con otros, es decir, los atributos seleccionados deben ser mutuamente excluyentes (ACNUDH, 2012: 35).

2.2 Marco conceptual

2.2.1 Obligaciones estatales

Para la definición de indicadores sobre el cumplimiento del derecho a la tierra de las personas y las comunidades campesinas en el Paraguay, se parte de considerar las obligaciones jurídicas del Estado.

Tabla 4. Obligaciones del Estado para la garantía del derecho campesino a la tierra

Obligaciones

Específicas

Respetar: el Estado debe velar por que sus organismos o funcionarios públicos se abstengan de interferir directa o indirectamente en el goce del derecho a la tierra.

Esta obligación incluye, entre otros elementos, reconocer y respetar los derechos y sistemas de tenencia consuetudinarios, así como los bienes comunales naturales; y abstenerse de realizar desalojos forzosos o toda práctica o actividad que destruya o menoscabe arbitrariamente el acceso existente a la tierra y los recursos naturales, así como el uso y el control de los mismos, por parte de personas y comunidades.

Proteger: el Estado debe adoptar medidas para evitar que terceros interfieran en el disfrute del derecho campesino a la tierra. Entre esos terceros se incluyen individuos, grupos, corporaciones y otras entidades, así como los agentes que actúen bajo su autoridad.

La obligación de proteger incluye, entre otras cosas, adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias y eficaces para reglamentar las operaciones de terceros y exigirles cuentas; restringir y sancionar a terceros que promuevan o participen en desalojos forzosos, desplazamientos y desposesiones de las poblaciones rurales, invadan tierras y derechos consuetudinarios, o contaminen y destruyan ecosistemas; establecer normas y mecanismos que regulen el acceso a la tierra y otros recursos naturales, y el control sobre estos, que proporcionen una protección eficaz a los derechos legítimos de tenencia de las poblaciones rurales y que no operen de forma discriminatoria o lleven a la concentración del control sobre los recursos naturales.

Cumplir y hacer efectivo: el Estado ha de proporcionar y facilitar un acceso, uso y control seguros y sostenibles de la tierra y otros recursos naturales para los individuos y grupos que dependen de ellos para vivir con dignidad y realizar sus derechos humanos. Esto incluye, entre otros deberes, aplicar reformas agrarias allí donde los individuos o grupos vivan en la pobreza debido al acceso insuficiente, o la falta de acceso a la tierra y los recursos naturales; priorizar la asignación de tierras públicas a los grupos marginados; reconocer y apoyar la tenencia consuetudinaria y colectiva de la tierra por parte de las comunidades; garantizar la restitución de las tierras y otros recursos naturales a las personas marginadas que fueron despojadas de sus tierras y recursos naturales de manera ilegal o arbitraria.

Declaración de derechos campesinos, artículo 2.1.

Las definiciones se basan en FIAN Internacional, 2021.

Generales	Progresividad y no regresividad: los Estados deben adoptar sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos enunciados en la Declaración de derechos campesinos que no puedan garantizarse de forma inmediata. <i>Declaración de derechos campesinos, artículo 2.1.</i>
Principios de actuación	<p>Complementariamente, la obligación de no regresividad implica la prohibición de adoptar políticas, medidas o normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos sociales de los que goza la población²².</p> <p>Asignación del máximo de los recursos disponibles: Para asegurar la efectiva realización de los derechos se requiere contar con intervenciones estatales apropiadas que, en general, demandarán de la erogación de recursos económicos. La obligación estatal de asignar el “máximo de los recursos disponibles” se encuentra establecida en los principales tratados de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2.1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26) y el Protocolo de San Salvador (artículo 1). Cabe destacar que se deben valorar no solo los gastos sino también los ingresos disponibles, es decir, poner atención en analizar si las políticas fiscales elegidas generan suficientes recursos.</p> <p>Obligaciones inmediatas: aunque la realización progresiva es el eje de los derechos sociales, las Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también especifican obligaciones que se consideran de efecto inmediato como: i) la obligación de garantizar la no discriminación en las políticas sociales, ii) la armonización legislativa, iii) el deber de vigilancia-monitoreo del grado de cumplimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, iv) la obligación de formular políticas, planes o estrategias nacionales de acción que establezcan una hoja de ruta para progresar en la garantía de los DESC; y v) la provisión de recursos judiciales efectivos.</p> <p>Niveles esenciales de derechos: los Estados deben garantizar un umbral esencial de acceso a derechos que permita el goce de un nivel de vida adecuado por debajo del cual no debe situarse ninguna persona o grupo.</p> <p>Protección prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad: las instancias estatales al diseñar sus políticas deben centrar la atención y, por tanto, dar prioridad en sus actividades y sus recursos a aquellos grupos que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos, se encuentran en situación de exclusión o vulnerabilidad.</p>

22. La obligación de no regresividad en la tutela normativa de un derecho social actúa como un principio de escrutinio estricto en el examen de la restricción del derecho; por ello cuando una norma reglamenta de manera regresiva un derecho social, el Estado tiene la carga de demostrar –bajo estricto escrutinio– su legalidad (Rossi y Abramovich, 2004).

Principios transversales de derechos humanos

Igualdad y no discriminación: los Estados prestarán una atención particular a los derechos y las necesidades especiales de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en especial a las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra las formas múltiples de discriminación. *Declaración de derechos campesinos, artículo 2.2.*

Participación: los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a participar activa y libremente, ya sea directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en la preparación y aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia. *Declaración de derechos campesinos, artículo 11.1.*

Acceso a la información, rendición de cuentas y empoderamiento: los Estados adoptarán medidas apropiadas para garantizar que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tengan acceso a información pertinente, transparente, oportuna y suficiente, en un idioma y un formato y por unos medios que se ajusten a sus métodos culturales, a fin de promover su empoderamiento y garantizar su participación efectiva en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia. *Declaración de derechos campesinos, artículo 11.2.*

Acceso a la justicia: el principio de acceso a la justicia incluye la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales. Por ello, no se encuentra restringido a las esferas netamente judiciales sino es más amplio e incluye reclamos administrativos, la presencia de sedes u otras instancias para efectuar reclamos, defensorías, entre otras múltiples instancias (GTPSS, 2011).

Fuente: Elaboración propia.

2.2.2 Definiciones

Derecho a la tierra

“Los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente, y en especial tienen derecho a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesquerías, los pastos y los bosques, así como a utilizarlos y gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura” (artículo 17.1 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*).

Para las y los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, la tierra, los ríos, los bosques y toda la naturaleza son la base misma de la vida, la cultura y la identidad. No solo son la base de sus medios de vida, en particular la producción de alimentos, sino que cumplen funciones sociales, culturales, espirituales y ecológicas cruciales. La tierra y otros recursos naturales son necesarios para realizar una serie de derechos humanos, como el derecho a la alimentación y a la nutrición, la vivienda, el agua, el trabajo, la salud y la cultura. Estos son esenciales para llevar una vida autodeterminada en dignidad y en comunidad con los demás (FIAN Internacional, 2021: 5).

El derecho a la tierra tiene un carácter inalienable para las y los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales. Los derechos humanos en general se definen como derechos inalienables, o como los derechos sin los que los humanos perderían su carácter de humanos. El hecho de que sin tierra y otros recursos naturales las poblaciones rurales perderían su identidad específica como campesinos, pescadores en pequeña escala, y pueblos indígenas, significa que la tierra y otros recursos naturales son inalienables a estos titulares de derechos. La tierra y los recursos naturales son indispensables para la dignidad humana y el bienestar de estos grupos (FIAN, 2021: 7).

Por último, la definición establecida en la Declaración de derechos campesinos reconoce explícitamente que el derecho a la tierra es un derecho individual y colectivo. En muchas comunidades rurales, las tierras agrícolas o de cultivo son de propiedad comunal, aunque se reconocen y respetan los derechos de tenencia de las familias que cultivan parcelas concretas de tierras. En todas partes del mundo, las comunidades agrícolas, forestales,

pesqueras, pastoriles, nómadas e indígenas han desarrollado sofisticados sistemas de uso, puesta en común, gobierno y regeneración de sus bienes comunales naturales. Estos sistemas son parte de sus respectivas identidades culturales y políticas y son necesarios para su supervivencia y bienestar. En consecuencia, la dimensión colectiva de la tierra y otros recursos naturales es crucial para asegurar de manera eficaz el disfrute individual de este derecho (FIAN, 2021: 7).

Campesinos y campesinas

“Se entiende por ‘campesino’ toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra” (artículo 1.1 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*). Se incluye también a los familiares a cargo de los campesinos y de las campesinas, y a las personas campesinas sin tierra.

Cabe resaltar que, además de las y los campesinos, otras personas que trabajan en las zonas rurales también son titulares del derecho a la tierra.

2.2.3 Atributos del derecho campesino a la tierra

Se identifican a continuación atributos o elementos del derecho a la tierra de los campesinos y campesinas, con la mención de los principales estándares jurídicos en los cuales se basan y las normas legales de aplicación más relevantes. Aunque existen otros atributos importantes, se priorizan cinco en razón del carácter de monitoreo social básico de este trabajo. Se incluyen como atributos del derecho campesino a la tierra el principio de no discriminación y el derecho a la participación campesina en la política de tierra y reforma agraria, dado su reconocimiento expreso en la normativa constitucional y en la *Declaración de derechos campesinos*.

Atributo 1: ACCESO A LA TIERRA

Estándares internacionales

- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley N° 4/92*, derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11).
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Ley N° 1215/86* (artículo 14).
- *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018: art. 17.1).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1991) *Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada* (Art.11, párr. 1) (párr. 8.e).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*, “Adoptar las medidas necesarias para la efectiva implementación de la reforma agraria, la cual de acuerdo a la Constitución del Estado parte constituye uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, y que dicha implementación se lleve a cabo de forma transparente y participativa” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2015: párr. 24.c).
- Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, *Informe acerca de su misión al Paraguay: Reforma agraria*. En presencia de una distribución muy desigual de la tierra en las zonas rurales, el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia puede no ser suficiente. Puede ser necesaria la redistribución de la tierra. El párrafo 2, apartado a), del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce la conexión entre el derecho a la alimentación y el uso de los recursos naturales, por lo que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para, “el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”. Esto debe entenderse como un estímulo a la reforma agraria que conduce a una distribución más equitativa de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores, debido a la relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad y porque la agricultura en pequeña escala (y la vinculación más cercana a la

tierra) puede conducir a un uso más responsable del suelo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: párr. 44).

Conclusiones y recomendaciones. A fin de satisfacer plenamente sus obligaciones con relación a los derechos humanos en materia del derecho a la alimentación, el Paraguay debe: i) Velar por la aplicación del programa de reforma agraria en el marco de la Constitución del Paraguay y el Programa Amplio de Reforma Agraria, con enfoque sobre el derecho de la mujer rural, con carácter prioritario (párr. 106.i).

Estándares normativos constitucionales

De los objetivos de la reforma agraria. La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra (artículo 114).

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: 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 (artículo 115.4).

Marco legal de aplicación

- *Ley N° 2002/02 que modifica varios artículos de la Ley N° 1863 del 30 de enero de 2002, que establece el Estatuto Agrario:*

De la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural. La Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se definen en los términos y con los alcances establecidos en los Artículos 109, 114, 115, 116 y concordantes de la Constitución Nacional. Esta Reforma promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva. El Desarrollo Rural como producto de la Reforma Agraria comporta, asimismo: a) promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios de esta ley que no

la posean o la posean en cantidad insuficiente (Estatuto Agrario, artículo 2° modificado por la Ley N° 2002/02).

- *Ley N° 2531/04 que modifica el artículo 16 de la Ley N° 2002/02, “Que modifica varios artículos de la Ley N° 1863/02, y los artículos 17, 58, 90 y 93 de la Ley N° 1863/02 ‘Que establece el Estatuto Agrario’:*

Beneficiarios de la Ley. Se considerarán beneficiarios de esta Ley, a los efectos de la adjudicación de tierras por parte del Organismo de Aplicación, aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos: Para asentamientos agrícolas: a) tener ciudadanía paraguaya natural sin distinción de sexo, mayoría de edad, acreditada con la respectiva Cédula de Identidad Policial y observar buena conducta; b) dedicarse directa y habitualmente a la agricultura, como actividad económica principal; c) no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Instituto de Bienestar Rural; y, no haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Organismo de Aplicación (artículo 16 del Estatuto Agrario, modificado por Ley N° 2531/04).

- *Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02:*

Tipos de asentamientos. Las formas de propiedad y tenencia de los inmuebles rurales en los asentamientos podrán ser a elección de los beneficiarios: a) familiar; b) asociativo; y c) mixto (artículo 20, en parte final).

Adjudicación de lotes. Aprobadas las diligencias de mensura y loteamiento para un asentamiento oficial se procederá a la adjudicación de los lotes, a quienes justifiquen calidad de beneficiarios de esta ley, y de conformidad a los planes, prioridades y reglamentos dictados y establecidos por el Organismo de Aplicación (artículo 42).

Orden de preferencia para la adjudicación. Las adjudicaciones serán realizadas tomando en consideración el siguiente orden de preferencia: a) a los que se encuentran en posesión pacífica y registrada de la tierra que cultivan; y, b) a los demás beneficiarios de la presente ley que reúnan las calificaciones más altas, en consideración a los siguientes factores: 1. mujer, cabeza de familia; 2. técnicos egresados de escuelas agrícolas; y, 3. calidad de repatriado, en cuanto acredite calidad y antecedentes de productor rural (artículo 49).

- *Ley N° 6286/2019, De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina:*

Finalidad. La presente Ley tiene como finalidades: j) Garantizar los derechos de acceso a la tierra, al agua y a los recursos naturales en general; a las semillas, a la tecnología y a los insumos necesarios que estén al alcance de los agricultores de la Agricultura Familiar Campesina (artículo 2 inc. j).

Acceso a la tierra. La autoridad de aplicación, en coordinación con los demás órganos del Poder Ejecutivo, implementará un proceso ágil de regularización y formalización de la propiedad rural de las comunidades campesinas que realicen la Agricultura Familiar Campesina. Se otorgará prioridad en el acceso y la titularidad de derechos sobre la tierra a los sujetos beneficiarios de la presente Ley. La autoridad de aplicación articulará con los órganos correspondientes del Poder Ejecutivo para el acceso a la tierra para la Agricultura Familiar Campesina e indígena, considerando la tierra como un bien social (artículo 16).

Atributo 2: RECONOCIMIENTO DE LA TENENCIA LEGÍTIMA Y PROTECCIÓN CONTRA LOS DESALOJOS FORZOSOS

Estándares internacionales

- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley N° 4/92, derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11).*
- *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales:*

Los Estados adoptarán medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes. Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y porque sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma. Los Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivas de dicho patrimonio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018: art. 17.3).

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a estar protegidos contra todo desplazamiento arbitrario e ilegal que los aleje de su tierra, de su lugar de residencia habitual o de otros recursos naturales que utilicen en sus actividades y necesiten para poder disfrutar de condiciones de vida adecuadas. Los Estados incorporarán en la legislación nacional medidas de protección contra los desplazamientos que sean compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los Estados prohibirán los desalojos forzosos arbitrarios e ilegales, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación de tierras y otros recursos naturales, en particular como medida punitiva o como medio o método de guerra (artículo 17.4).

- *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1).*

Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Parte deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados (1991, párr. 8.a).

- *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) los desalojos forzosos:*

Tal como se emplea en la presente Observación general, el término ‘desalojos forzosos’ se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (1998: párr. 3).

El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos (tal como se definen en el párrafo 3 supra). Este planteamiento se ve reforzado además por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que complementa el derecho a no ser desalojado forzosamente sin una protección adecuada. En esa disposición se reconoce, entre otras cosas, el derecho a la protección contra “injerencias arbitrarias o ilegales” en el domicilio propio. Es de señalar que la obligación del Estado de garantizar el respeto de ese derecho no está condicionada por consideraciones relativas a los recursos de que disponga (párr. 8).

El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto exige a los Estados Parte que utilicen “todos los medios apropiados”, inclusive la adopción de medidas legislativas, para promover todos los derechos protegidos por el Pacto. Aunque el Comité ha señalado en su Observación General N° 3 (1990) que es posible

que tales medidas no sean indispensables en relación con la totalidad de los derechos, es indudable que una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz. Esa legislación debería comprender medidas que: a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos. La legislación debe aplicarse además a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él. Además, habida cuenta de la creciente tendencia que se da en algunos Estados a que el gobierno reduzca grandemente su responsabilidad en el sector de la vivienda, los Estados Parte deben velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas. Por tanto, los Estados Parte deberían revisar la legislación y las políticas vigentes para que sean compatibles con las exigencias del derecho a una vivienda adecuada y derogar o enmendar toda ley o política que no sea conforme a las disposiciones del Pacto (párr. 9).

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda (párr. 16).

- *Organización de las Naciones Unidas (2007). Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.*

La obligación de los Estados de abstenerse de los desalojos forzosos y de proteger contra los desalojos de los hogares y de la tierra se deriva de varios instrumentos jurídicos internacionales que protegen el derecho humano a una vivienda adecuada y otros derechos humanos conexos. Entre éstos figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 1, art. 11), la Convención sobre los Derechos del Niño (párr. 3, art. 27), las disposiciones sobre la no discriminación que figuran en el párrafo 2 h) del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 5 e) de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (párr. 1).

Teniendo en cuenta todas las definiciones pertinentes de la práctica de “desalojos forzosos” en el contexto de las normas internacionales de derechos humanos, las presentes directrices se aplican a acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y los recursos comunes de propiedad que estaban ocupados o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, residencia o lugar particulares, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo (párr. 4).

Los desalojos forzosos constituyen un fenómeno diferenciado en virtud del derecho internacional y con frecuencia están vinculados a la falta de una tenencia jurídicamente segura, lo cual constituye un elemento esencial del derecho a una vivienda adecuada (párr. 5).

Los Estados garantizarán que los desalojos se produzcan únicamente en circunstancias excepcionales. Los desalojos requieren una plena justificación dados sus efectos adversos sobre una gran cantidad de derechos humanos internacionalmente reconocidos. Cualquier desalojo debe: a) estar autorizado por la ley; b) llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; c) hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general; d) ser razonable y proporcional; e) estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas; y f) realizarse de acuerdo con las presentes directrices. La protección que ofrecen estos requisitos de procedimiento se aplica a todas las personas vulnerables y a los grupos afectados, independientemente de si poseen un título de propiedad sobre el hogar o los bienes en virtud de la legislación nacional (párr. 21).

Los Estados deben adoptar medidas legislativas y normativas que prohíban la ejecución de los desalojos que no estén conformes con sus obligaciones internacionales de derechos humanos (párr. 22).

- *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Paraguay:*

El Comité insta al Estado parte a tomar las medidas necesarias, incluyendo de orden legislativo, para: a) evitar que las familias campesinas e indígenas que ocupan las tierras sean desalojadas; b) que los reclamos de las familias campesinas e indígenas sean atendidos y no sean objeto de represión; c) se dé curso a las denuncias presentadas ante la fiscalía; d) asegurarse que el poder judicial en sus decisiones tome en cuenta las disposiciones del pacto; y e) investigar, juzgar y sancionar a los responsables

de desalojos forzados y violaciones conexas a los derechos reconocidos por el pacto (2007, párr. 28).

- *Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Informe acerca de su misión al Paraguay.*

Desalojos forzados y conflictividad social. La desigualdad en la distribución de la tierra en el Paraguay se ve agravada por procedimientos complejos y burocráticos para obtener títulos de las tierras. La falta de un registro integral de las tierras ha conducido a títulos de propiedad superpuestos, y estos crean una base para múltiples reclamos por la misma parcela de tierra (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017, párr. 39).

A la Relatora Especial le preocupa que sigan teniendo lugar desalojos forzados de comunidades campesinas y comunidades indígenas en diferentes partes del país [...] En tal sentido, se debe implementar un mecanismo eficaz de protección contra tales desalojos forzados (párr. 40-41).

Cuando una comunidad se ha asentado en una parcela de tierra y depende de esa tierra para su sustento, la obligación de respetar el derecho a la alimentación requiere que el desalojo de la comunidad de esa tierra esté prohibido a menos que se cumplan ciertas condiciones. No debe producirse ningún desalojo que no cumpla con los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada, ni en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Estas directrices constituyen una herramienta práctica para ayudar a los Estados y los organismos a elaborar políticas, legislación, procedimientos y medidas preventivas para garantizar que no se produzcan desalojos forzados, para la prevención de la violencia, y para proporcionar reparaciones efectivas a las personas cuyos derechos humanos han sido violados (párr. 42).

Conclusiones y recomendaciones. A fin de satisfacer plenamente sus obligaciones con relación a los derechos humanos en materia del derecho a la alimentación, el Paraguay debe: h) Mejorar la protección contra los desalojos forzados según los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 106.h).

Modernizar y actualizar el registro catastral, estableciendo un plazo fijo para su finalización. Hay que someter a revisión los títulos de propiedad existentes, incluyendo el caso de tierras reclamadas por comunidades indígenas, con el objetivo de evaluar la legitimidad y resolver duplicaciones (párr. 106.j).

Estándares normativos constitucionales

De la calidad de vida. La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad (artículo 6).

Del derecho a la inviolabilidad de los recintos privados. Todo recinto privado es inviolable. Sólo podrá ser allanado o clausurado por orden judicial y con sujeción a la ley. Excepcionalmente podrá serlo, además, en caso de flagrante delito o para impedir su inminente perpetración, o para evitar daños a la persona o a la propiedad (artículo 34).

De los derechos y garantías no enunciados. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía (artículo 45).

Del derecho a la vivienda. Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente los destinados a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados (artículo 100).

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 (artículo 109).

De los objetivos de la reforma agraria. La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra (artículo 114).

Marco legal de aplicación

- Ley N° 622/60, *De colonizaciones y urbanizaciones de hecho*.

- *Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02 artículo 94:*

Declárense de interés social y sujetos a expropiación los inmuebles rurales de dominio privado siguientes: [...] b) los que sirven de asiento a poblaciones estables, con arraigo consolidado por más de diez años, bajo términos y requisitos de la Ley N° 622/60 De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho .

Modifícase el artículo 1° de la Ley N° 622/60 “De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho”, que queda redactado de la siguiente manera, “Art. 1. Las poblaciones estables asentadas en tierras de propiedades privadas, sean dichas poblaciones rurales o urbanas, siempre que tengan diez años o más desde su fundación y que no hayan originado en razón de las actividades de los propietarios ni respondiendo a planes de éstos, se conocerán como colonizaciones o urbanizaciones de hecho, según los casos, y quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley” (artículo 113).

- *Ley N° 6286/2019, De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina.*

Regularización del dominio. La autoridad de aplicación creará un programa específico y permanente para el relevamiento, análisis y abordaje integral de la situación del dominio de tierras de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena. A tal fin se constituirá una Comisión Nacional Permanente de Regularización de la Tenencia de la Tierra Rural conformada por: a) La autoridad de aplicación. b) El Servicio Nacional de Catastro. c) El Ministerio de Desarrollo Social. d) El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. A fin de colaborar con la promoción de las titulaciones correspondientes, dicha Comisión Nacional convocará a los gremios de Agrimensores, de Abogados y de Escribanos para dicho efecto (artículo 20).

Atributo 3: USO Y CONSERVACIÓN SOSTENIBLES DE LA TIERRA

Estándares internacionales

- *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador, Ley N° 1040/97:*

Derecho a un medio ambiente sano. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los Estados Parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente (artículo 11).

- *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales:*

Los Estados adoptarán medidas para conservar y hacer un uso sostenible de la tierra y de otros recursos naturales utilizados con fines productivos, entre otras cosas mediante la agroecología, y garantizarán las condiciones necesarias para que se regeneren los recursos biológicos y otras capacidades y ciclos naturales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018: art. 17.7).

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, así como de los recursos que utilizan y gestionan (artículo 18.1).

- *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay:*

Efectos del cultivo de soja. El Comité reitera su preocupación anterior (E/C.12/PRY/CO/3, párr. 16) particularmente en cuanto a los efectos negativos que trae aparejado el extenso cultivo de soja en el Estado parte, particularmente en la degradación del medio ambiente, el uso indiscriminado de agro-tóxicos, la contaminación del agua y la inseguridad alimentaria (art. 11 y 12).

El Comité reitera su recomendación anterior (E/C.12/PRY/CO/3, párr. 27) y urge al Estado parte a que tome las medidas necesarias para controlar el cultivo de soja a fin que éste no traiga aparejado un detrimento en el disfrute de los derechos económicos sociales y culturales, particularmente, el derecho a un nivel de vida adecuado, a la alimentación y al

agua, y a la salud. El Comité insta al Estado parte a que adopte un marco legal efectivo de protección al medio ambiente, particularmente contra el uso indiscriminado de agrotóxicos, y prevea sanciones apropiadas para los responsables y una indemnización adecuada a las personas afectadas (2007, párr. 25).

- *Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Informe acerca de su misión al Paraguay:*

Conclusiones y recomendaciones. A fin de satisfacer plenamente sus obligaciones con relación a los derechos humanos en materia del derecho a la alimentación, el Paraguay debe:

Establecer un marco jurídico eficaz para la protección del medio ambiente, que incluya, en particular, la protección contra el uso de productos agroquímicos tóxicos, que establezca sanciones apropiadas para los que infringen la ley y una compensación adecuada de las personas afectadas y sistemas de monitoreo para su implementación (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: párr. 106.d).

Mejorar los sistemas de control y vigilancia contra el uso excesivo de plaguicidas (párr. 106.m)

Implementar y monitorear cuidadosamente los reglamentos ambientales que protegen la salud humana, la degradación del suelo y la contaminación del agua que pueden ocurrir como resultado de la agricultura intensiva, así como la ganadería a gran escala (párr. 106.n)

Promover la agricultura orgánica, así como la agroecología, y prestarle apoyo, incluyendo mecanismos financieros e iniciación de programas de capacitación para la agricultura agroecológica (párr. 106.p).

Estándares normativos constitucionales

Del derecho a un ambiente saludable. Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente (artículo 7).

De los objetivos de la reforma agraria. La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases:

- 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;

- la defensa y la preservación del ambiente;
- la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas (artículo 114, inc. 2, 7 y 14).

Marco legal de aplicación

- *Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02:*

Sistemas de producción. En los asentamientos agrícolas se considera prioritario el arraigo de las familias campesinas, por lo que se promoverá y orientará la implantación de sistemas productivos que contemplen los siguientes aspectos, entre otros, buscando la sustentabilidad de los mismos:

- la recuperación, manejo y conservación del suelo que deberá ser promocionado y practicado en todos los asentamientos, y que es la base fundamental de la sostenibilidad productiva;
- estimular la producción para el mercado, bajo sistemas de producción que contemplen la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas. Estimular el desarrollo de prácticas de producción que incorpore enfoques como la agroforestería, los sistemas Agro-Silvo-Pastoriles, sistemas de labranza mínima, poli cultivos, entre otros, dependiendo de la ecorregión;
- incentivar prácticas productivas para la utilización adecuada y la preservación de los recursos hídricos y acuíferos, la prohibición de la quema, mantener la cobertura vegetal por medio del laboreo del suelo, y eliminar la contaminación del suelo, el agua, el aire y el envenenamiento de las personas con el uso de agroquímicos;
- impulsar y estimular el desarrollo y la utilización de tecnologías limpias y sanas para el medioambiente y las personas, y proteger e incentivar el fortalecimiento del patrimonio constituido por el germoplasma nativo (artículo 25 inc. a, c, d, e).

- *Ley N° 6286/2019, De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina:*

Finalidad. La presente Ley tiene como finalidades: Promover la preservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante el aprovechamiento sustentable y el desarrollo de políticas de recuperación de la calidad de los suelos, los cauces hídricos y los

recursos naturales en general, promoviendo una gestión adecuada de los mismos y el empleo de conocimientos, ciencia y tecnología agrícola (artículo 2 inc. l).

Incentivos. La autoridad de aplicación diseñará e instrumentará programas de incentivos a: a) Los servicios ambientales que aporte la Agricultura Familiar Campesina con procesos productivos que preserven la base ecosistémica de sus respectivos territorios. b) La implantación de la producción orgánica y agroecológica identificando a través de la certificación a los productores y dando salidas de comercialización.

Los principios que deberán guiar la intervención del Estado en el desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina en relación con los recursos naturales y el medio ambiente son los de precaución, acción preventiva, retribución y control social y, buscarán valorizar los recursos genéticos naturales y proporcionar valor agregado a los bienes y servicios derivados de su utilización sostenible.

Estos incentivos consistirán en subsidios directos; multiplicación del monto de microcréditos y fondos rotatorios a través del Crédito Agrícola de Habilitación, desgravación impositiva, y créditos del Banco Nacional de Fomento y tasas subsidiadas (artículo 21).

- *Ley N° 123/91, Que adoptan nuevas formas de protección fitosanitarias:*

Las atribuciones y obligaciones fitosanitarias serán: Controlar junto con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social el uso, comercialización y nivel de residuos de plaguicidas agrícolas, y en general de los elementos y sustancias que se utilizan para prevención y combate de plagas de la producción vegetal; Prevenir y combatir la contaminación que pueda derivarse de la aplicación [de] plaguicidas, fertilizantes y sustancias afines agrícolas y otros elementos o sustancias utilizadas en las tareas de control de plagas, sin perjuicio de la obligación de otras instituciones públicas y privadas competentes, para la preservación del medio ambiente y la salud humana (artículo 4°, inc. g, i).

- Resolución MAG N° 485/03, “Por la cual se establecen medidas para el uso correcto de plaguicidas en la producción agropecuaria”.
- Decreto N° 2048/04, Por el cual se deroga el Decreto N° 13861/96 y se reglamenta el uso y manejo de plaguicidas de uso agrícola establecidos en la Ley N° 123/91:

Art. 4°.- La Dirección de Defensa Vegetal fiscalizará la tarea de pulverización aérea en actividades agrícolas, y para este efecto, el interesado deberá solicitar, con 24 horas de anticipación, el comisionamiento de funcionarios técnicos, cuyos costos de traslado correrán por cuenta del interesado.

Art. 5°.- Los aplicadores de plaguicidas de uso agrícola por vías aérea y terrestre (tractorizado) están obligados a llevar los registros de aplicaciones, lo que tendrá carácter de declaración jurada, donde deberán constar las operaciones ejecutadas.

Art. 7°.- Toda propiedad con explotación agrícola superior a 200 hectáreas deberá contar con el asesoramiento de un profesional técnico Ingeniero Agrónomo, quien será el encargado del cumplimiento de las normativas referentes a las buenas prácticas agrícolas.

Art. 8°.- En caso de que los trabajos de pulverización aérea se efectúen en lugares cercanos a zonas pobladas, el responsable de la aplicación tiene la obligación de comunicar con antelación, a los vecinos colindantes e instituciones públicas y privadas, acerca de la labor que se efectuará e indicar por medio bien visible el área de tratamiento.

Art. 9°.- El piloto de la aeronave o el aplicador terrestre deberá efectuar un reconocimiento de la zona, previo a la operación, ubicando la parcela a ser tratada, evitando que personas, animales, cursos de agua u otros bienes de terceros puedan ser afectados por la aplicación.

Art. 11°.- El abastecimiento y la limpieza de los equipos de aplicación deberán ser realizados lejos de cursos o fuentes de agua, a fin de evitar posibles contaminaciones.

Art. 12°.- El piloto o aplicador terrestre deberá suspender inmediatamente las operaciones en los siguientes casos:

- a) cuando personas y/o animales que no participen en la operación se vean expuestos a la acción de los plaguicidas de uso agrícola; y
- b) cuando se produzca o exista algún riesgo de deriva, de contaminación de cursos de agua, o condiciones atmosféricas desfavorables, por ejemplo, temperatura elevada, baja humedad relativa y/o velocidad de viento superior a 10 km/h, recomendación de la FAO.

Art. 13°.- En casos de cultivos colindantes a caminos vecinales, poblados objeto de aplicación de plaguicidas, se deberá contar con barreras vivas de

protección a fin de evitar posibles contaminaciones, por deriva a terceros, debiendo tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

El ancho mínimo de la barrera viva deberá ser de 5 metros. Las especies a ser utilizadas como barrera viva deberán ser de follaje denso y poseer una altura mínima de 2 metros.

En caso de no disponer de barreras de protección viva, se dejará una franja de 50 metros de distancia de caminos colindantes, sin aplicar plaguicidas.

- *Ley N° 2459/04, Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE):*

Serán funciones del SENAVE, además de las establecidas en las Leyes N° 123/91 y 385/94 y otras referentes a la sanidad y calidad vegetal y de semillas, las siguientes: constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente (artículo 9°, inc. o).

- *Ley N° 3742/09, De Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola:*

Capítulo XIV De los requisitos para la aplicación de productos fitosanitarios, Capítulo XV De las franjas de protección, Capítulo XVI De la fiscalización y control, Capítulo XVII De las infracciones y sanciones.

Atributo 4: COMBATE AL LATIFUNDIO

Estándares internacionales

- *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales:*

Si procede, los Estados adoptarán medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas, y para limitar la concentración y el control excesivos de la tierra, teniendo en cuenta su función social (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018: art. 17.6).

- *Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques:*

Reformas redistributivas. Las reformas redistributivas pueden facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y un desarrollo rural integrador. A este respecto, cuando proceda en los contextos nacionales, los Estados podrán estudiar la asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la expropiación de tierra, pesquerías o bosques privados para fines de interés general (FAO, 2012: párr. 15.1).

Los Estados podrán estudiar el establecimiento de límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas (párr. 15.2).

Los Estados deberían aplicar las reformas redistributivas de acuerdo con enfoques y procedimientos transparentes, participativos y responsables. Todas las partes afectadas deberían tener derecho a la tutela judicial efectiva y a una indemnización justa de acuerdo con la legislación nacional y las disposiciones de la Sección 16. Todas las partes afectadas, incluidos los grupos desfavorecidos, deberían recibir una información exhaustiva y clara acerca de las reformas, en particular mediante mensajes específicos que incorporen cuestiones de género. La selección de los beneficiarios debería llevarse a cabo según un procedimiento abierto y los derechos de tenencia que reciban deberían ser seguros e inscribirse en un registro público. El acceso a los medios de solución de controversias debería estar regulado en la legislación nacional. Los Estados deberían impedir la corrupción en los programas de reforma redistributiva, en especial gracias a la intensificación de la transparencia y la participación (párr. 15.9).

Tributación. Los Estados disponen de competencias para recaudar ingresos a través de la tributación relativa a los derechos de tenencia con el fin de ayudar a la consecución de sus objetivos sociales, económicos y ambientales más generales. Entre estos objetivos pueden incluirse el fomento de la inversión o impedir los efectos no deseables que puedan producirse, como los derivados de la especulación y la concentración de la propiedad o de otros derechos de tenencia. La tributación debería fomentar los comportamientos social, económico y ambientalmente deseables, tales como el registro de las transacciones o la declaración de su valor comercial total (párr. 19.1).

Estándares normativos constitucionales

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 (artículo 109).

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: 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 (artículo 115.1).

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 (artículo 116).

Marco legal de aplicación

- Ley N° 662/60 *De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores*.
- *Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02*:

Función social y económica de la tierra. La propiedad privada inmobiliaria rural cumple con su función social y económica cuando se ajusta a los requisitos esenciales siguientes: a) aprovechamiento eficiente de la tierra y su uso racional; y, b) sostenibilidad ambiental, observando las disposiciones legales ambientales vigentes (artículo 3).

Título I. Capítulo III. Del Latifundio Improductivo. Otros Inmuebles Improductivos (artículos 9 y 10, modificado por Ley N° 2002/02).

Título VI. Capítulo II. De los Inmuebles Rurales Colonizables. Los Latifundios, Declaración. Compra. Permuta. Expropiación (artículos 70 al 74, modificado por Ley N° 2002/02).

Inmuebles colonizables y sujetos a expropiación. El Organismo de Aplicación podrá declarar colonizables y sujetos a expropiación, cumplidos los trámites de rigor, los inmuebles rurales que no estuvieran racionalmente utilizados y fueran aptos por sus condiciones generales, ubicación y características agrológicas, para los fines de la presente ley. La declaración deberá fundarse en un estudio previo agro económico y ambiental, cuyos resultados justifiquen la viabilidad integral del proyecto de asentamiento (artículo 70).

Título X. Capítulo Único. De la Expropiación (artículos 94-103).

Interés social. Declárense de interés social y sujetos a expropiación los inmuebles rurales de dominio privado siguientes: a) los inmuebles que no están racionalmente utilizados, que sean aptos para la formación de colonias agropecuarias y se encuentren localizados en zonas con problemas de índole social; b) los que sirven de asiento a poblaciones estables, con arraigo consolidado por más de diez años, bajo términos y requisitos de la Ley N° 622/60 De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; y, c) los inmuebles afectados por la Ley N° 662/60, De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores, conforme al procedimiento indicado en la misma. En los casos comprendidos en los incisos “b” y “c”, no habrá lugar a expropiación, si el propietario manifiesta su voluntad de proceder a la colonización privada o, en su caso, a otorgarles en propiedad las áreas ocupadas en un plazo no mayor a noventa días. A tal efecto se dará intervención al Organismo de Aplicación, quien tendrá la responsabilidad de que la ubicación o reubicación se haga de tal forma que en lo posible no perjudique al propietario ni al uso que éste realice en el inmueble (artículo 94).

Procedimiento. A los efectos de proveer dicho material y antecedentes al Poder Ejecutivo, el Organismo de Aplicación procederá a: a) notificar al propietario de las diligencias que habrán de ser cumplidas por el Organismo de Aplicación, a fin de que éste se muestre parte en ellas; b) realizar los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental, y de Uso Actual y Potencial de Suelos; c) comprobar el estado de utilización del inmueble, conforme al inciso “b”, que las tierras son aptas para la creación de un asentamiento colonial; d) comprobar la existencia de un problema social en la zona respectiva; e) atendiendo a las comprobaciones señaladas y conforme a sus resultados, el Organismo de Aplicación formulará la declaración prevista en la presente ley, en relación a si el inmueble es o no colonizable y sujeto a expropiación; y, f) en caso que el propietario fuese ignorado o de domicilio desconocido, la notificación y el emplazamiento se harán, previo informe del Registro de Poderes, citando y emplazándolo por edictos que se publicarán en un diario de gran circulación de Asunción, por diez veces durante el término de treinta días (artículo 96).

Remisión al Poder Ejecutivo. Cumplidos los requisitos exigidos en los artículos precedentes, el Organismo de Aplicación remitirá por los conductos correspondientes al Poder Ejecutivo los recaudos mencionados para su eventual elevación al Poder Legislativo (artículo 97).

Atributo 5: NO DISCRIMINACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Estándares internacionales

- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley N° 4/92, derecho a un nivel de vida adecuado:*

Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 2.2).

Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto (artículo 3).

- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1215/86):*

Los Estados Parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales (artículo 14.1).

Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento; Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso (artículo 14, 2.a, 2.g, 2.h).

- *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales:*

Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para erradicar todas las formas de discriminación de las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales y para promover su empoderamiento de manera que puedan disfrutar plenamente, en pie de igualdad con los hombres, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y obrar por el desarrollo económico, social, político y cultural del ámbito rural, participar en él y aprovecharlo con total libertad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018: art. 4.1).

Los Estados velarán por que las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales disfruten sin discriminación de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Declaración y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los derechos a: Participar, en condiciones de igualdad y de manera efectiva, en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; Acceder en condiciones de igualdad a la tierra y los recursos naturales, y poder utilizarlos y gestionarlos en pie de igualdad, y obtener un trato igual o prioritario en las reformas agrarias y los planes de reasentamiento (artículo 4.2.a, 4.2.h).

Los Estados adoptarán medidas apropiadas para eliminar y prohibir todas las formas de discriminación en relación con el derecho a la tierra, incluidas las motivadas por un cambio de estado civil o por la falta de capacidad jurídica o de acceso a los recursos económicos (artículo 17.2).

Al asignarse tierras, pesquerías y bosques de titularidad pública, los Estados deberían dar prioridad a los campesinos sin tierra, los jóvenes, los pequeños pescadores y otros trabajadores rurales (artículo 17.6).

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a participar activa y libremente, ya sea directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en la preparación y aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia (artículo 10.1).

Los Estados promoverán la participación de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia, para lo cual respetarán la fundación y el desarrollo de organizaciones enérgicas e independientes de campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y promoverán su participación en la preparación y

aplicación de las normas en materia de seguridad alimentaria, trabajo y medio ambiente que puedan concernirles (artículo 10.2).

- *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales:*

Tierra y recursos naturales. El Comité considera derechos humanos fundamentales los derechos de las mujeres rurales a la tierra, los recursos naturales, incluida el agua, las semillas y los bosques, y la pesca. Entre los obstáculos que a menudo les impiden disfrutar de estos derechos están las leyes discriminatorias, la falta de armonización de las leyes y su aplicación ineficaz a nivel nacional y local, y las actitudes y prácticas culturales discriminatorias (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2016: párr. 56).

Los Estados Parte deberían adoptar todas las medidas necesarias, incluidas medidas especiales de carácter temporal, para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres rurales en relación con la tierra y los recursos naturales, y diseñar y aplicar una estrategia integral para acabar con las actitudes, prácticas y estereotipos discriminatorios que obstaculizan su derecho a la tierra y los recursos naturales (párr. 57).

Los Estados Parte deberían velar por que la legislación garantice los derechos de las mujeres rurales a la tierra, el agua y otros recursos naturales en pie de igualdad con los hombres, independientemente de su estado civil y de su tutor o garante masculino, y porque tengan plena capacidad jurídica (párr. 59).

Reforma agraria, adquisición de tierras y reasentamiento. La reforma agraria a menudo excluye a las mujeres rurales y no se lleva cabo de una manera que tenga en cuenta la perspectiva de género. Las políticas de reforma agraria a veces presentan un sesgo masculino, por ejemplo, al registrar las tierras únicamente a nombre de un hombre, realizar pagos compensatorios principalmente en su nombre o compensar por las restricciones de uso de la tierra (que dan lugar a la pérdida de tierras, la pérdida de uso o la pérdida de valor de las tierras) sobre la base únicamente de actividades de hombres (párr. 77).

Los Estados Parte deberían priorizar la igualdad de derechos de las mujeres rurales a la tierra cuando lleven a cabo reformas agrarias y considerarlo un objetivo específico y central de la reforma agraria. Deberían: Velar por que los programas de reforma agraria integren objetivos, metas y medidas específicas por género y promuevan la igualdad formal y sustantiva, por ejemplo mediante la concesión de títulos de propiedad conjuntos, y exijan el consentimiento de la mujer para la venta o la hipoteca

de tierras de propiedad conjunta o para realizar transacciones financieras relacionadas con la tierra; Reconocer e incluir la igualdad de derechos de las mujeres rurales a la tierra en todos los sistemas de distribución, registro, concesión de títulos o certificación de tierras; Reconocer formalmente y examinar las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de las mujeres indígenas con el objetivo de eliminar las disposiciones discriminatorias; Elaborar y aplicar medidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, para que las mujeres rurales puedan beneficiarse de la distribución pública, el arrendamiento o el uso de tierras, masas de agua, pesquerías y bosques y de las políticas de reforma agraria, las inversiones rurales y la gestión de los recursos naturales en las zonas rurales. Debería darse prioridad a las mujeres rurales sin tierras en la asignación de tierras, pesquerías y bosques públicos (párr. 78.a, 78.b, 78.c, 78.d).

- *Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Informe acerca de su misión al Paraguay:*

Conclusiones y recomendaciones. A fin de satisfacer plenamente sus obligaciones con relación a los derechos humanos en materia del derecho a la alimentación, el Paraguay debe:

Proteger y promover la agricultura familiar como modelo productivo. El apoyo y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y jóvenes, deberían ser aumentados, asegurando el acceso equitativo a la tierra y otros recursos productivos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: párr. 106.f).

Velar por la aplicación del programa de reforma agraria en el marco de la Constitución del Paraguay y el Programa Amplio de Reforma Agraria, con enfoque sobre el derecho de la mujer rural, con carácter prioritario (párr. 106.i).

Estándares normativos constitucionales

De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional (artículo 48).

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:

- el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia;
- la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria;
- 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 (artículo 115, inc. 9, 10 y 11).

Marco legal de aplicación

- *Ley N° 5446/15 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales:*

Esta ley tiene los siguientes objetivos específicos: Proponer modificaciones en las legislaciones que involucren al sector mujeres rurales, salvaguardando la aplicación de los principios de igualdad y equidad en el acceso a los servicios, la tierra, el crédito, asistencia técnica, comercialización, mercados, educación técnica, desarrollo empresarial y ambiental (artículo 4.4).

Desarrollar programas de acceso de las mujeres a la tierra, acompañados de servicios de desarrollo rural integral y asegurando que los títulos de propiedad de la tierra incluyan su nombre, independientemente de su estado civil, de acuerdo con la Ley N° 1863/02 “QUE ESTABLECE EL ESTATUTO AGRARIO”; en coordinación con el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) (artículo 8).

Incorporar el desagregado por sexo de todo el registro de información de base agropecuaria, forestal, agroindustrial y de servicios para que las mujeres rurales sean reconocidas como agricultoras, artesanas, (según corresponda) y contribuyentes del sector (artículo 13).

Garantizar que los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de las instituciones públicas, así como en los ciclos de gestión de planes, programas y proyectos se incorporen indicadores de género; al igual que en la elaboración de presupuesto, con participación de las organizaciones de mujeres (artículo 14).

Propiciar la participación en igualdad de condiciones de las mujeres rurales en los espacios de participación civil generados por municipios, gobernaciones y el gobierno central (artículo 15).

- *Ley N° 2002/02 que modifica varios artículos de la Ley N° 1863 del 30 de enero de 2002, que establece el Estatuto Agrario:*

De la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural.

El Desarrollo Rural como producto de la Reforma Agraria comporta, asimismo: b) Promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno (Estatuto Agrario, artículo 2.b, modificado por Ley N° 2002/02).

- *Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02:*
 - Preferencia para la adjudicación de lotes a mujeres, cabeza de familia (artículo 49) y en caso de ocupación conjunta cuando haya duda sobre la antigüedad de la ocupación (artículo 50).
 - Mayores facilidades de pago para mujeres titulares de lote (artículo 52).
 - Titulación conjunta obligatoria en casos de matrimonio y de unión de hecho (Estatuto Agrario, artículo 57, modificado por Ley N° 2002/02).
- *Ley N° 2419/04, Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra:*

Del arraigo. Se considera que un asentamiento ha logrado la condición de arraigo cuando las familias han obtenido su título de propiedad, se encuentren organizadas para participar efectivamente en el esfuerzo del desarrollo institucional, accedan a los servicios de educación y salud, cuenten con la infraestructura económica básica, produzcan alimentos de auto consumo suficiente y por lo menos dos rubros de renta, en forma continua (artículo 5).

Organismo asesor y de control de gestión. Junta Asesora y de Control de Gestión. El Presidente contará con una Junta Asesora y de Control de Gestión, para el desempeño de sus funciones, integrada por seis miembros titulares e igual número de suplentes, de acuerdo a lo estipulado en el siguiente artículo (artículo 15).

Integración de la Junta Asesora y de Control de Gestión. La Junta Asesora y de Control de Gestión será integrada plenamente por: a) un representante de las organizaciones campesinas formalmente constituidas con acuerdo a la Ley, con no menos de dos años de funcionamiento efectivo; b) un representante de las asociaciones nacionales de agricultores formalmente constituidas de acuerdo a la Ley, con personería jurídica reconocida, incluidas la Sociedad Nacional de Agricultura y las Cooperativas de

Productores Rurales; c) un representante de la Asociación Rural del Paraguay - ARP; d) un representante de las gobernaciones departamentales; e) un representante de los municipios; y, f) un representante del Ministerio de Hacienda. En los casos que corresponda, el Poder Ejecutivo reglamentará las formas de elección de los representantes de los gremios enunciados. En caso que los organismos competentes no nominen y presenten en forma y plazo a sus representantes, la Junta Asesora y de Control de Gestión podrá integrarse con cuatro de sus miembros plenos (artículo 16).

Designación y duración. Los miembros de la Junta Asesora y de Control de Gestión serán nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las respectivas entidades o sectores que la integran, por un periodo de cinco años, y desempeñarán sus funciones en carácter ad-honorem, pudiendo en el transcurso de dicho periodo ser removidos por el Poder Ejecutivo, a petición fundada de la entidad o sector al que representan. Los miembros de la Junta podrán ser designados por un solo periodo más (artículo 18).

- *Ley N° 6286/2019, De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina:*

Finalidad. La presente Ley tiene como finalidades: Contribuir a eliminar todo tipo de discriminaciones, a fin de lograr el acceso en condiciones de igualdad de los varones y las mujeres a los derechos y beneficios consagrados por la presente Ley, adecuando las acciones concretas e implementando políticas específicas de reconocimiento a favor de las mujeres de la Agricultura Familiar Campesina (artículo 2.q).

Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina. Créase el Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina integrado por agricultores familiares campesinos e indígenas y las instituciones afectadas con el sector, el cual tendrá como objetivo representar a las organizaciones campesinas e indígenas, cooperativas y asociaciones de la Agricultura Familiar Campesina en el proceso de toma de decisiones acerca de la implementación de esta normativa y de los proyectos a ser ejecutados conjuntamente con los organismos ministeriales competentes. El Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina integrará a las instancias institucionales encargadas de la definición, implementación y evaluación de las políticas sectoriales en forma centralizada y descentralizada con los gobiernos locales y departamentales (artículo 11).

- Decreto N° 3929/2020, Por el cual se reglamenta la Ley N° 6286/2019, «De defensa, restauración y promoción de la agricultura familiar campesina»:

El CIAF representará a las organizaciones campesinas e indígenas, cooperativas y asociaciones de la Agricultura Familiar Campesina, para la definición, implementación y evaluación de las políticas sectoriales con el SIPROAF (artículo 10).

El CIAF estará integrado por las siguientes instancias, las cuales según sus áreas temáticas a ser tratadas serán convocadas para el efecto: a) Ministro de Agricultura y Ganadería; b) Viceministro de Agricultura Familiar Campesina; c) Viceministro de Agricultura; d) Viceministro de Ganadería; e) Los directores de las distintas dependencias del MAG, así como los coordinadores de programas y proyectos, cuando se requieran; f) Los representantes de las entidades autónomas y autárquicas que conforman el sector público agrario e integran el SIPROAF; g) Representantes de las organizaciones de productores y productoras de la agricultura familiar; h) Representantes de las Cámaras de Industria y Comercio del sector privado vinculados a la producción, transformación y comercialización de productos de la agricultura familiar campesina; i) Representantes de las Cooperativas de Producción vinculadas a la agricultura familiar campesina nucleadas en Centrales/Federaciones; j) Representantes de los Gobiernos Departamentales; y k) Representantes de los Gobiernos Municipales (artículo 11).

2.3 Indicadores propuestos para un monitoreo social básico

Como ya se ha mencionado, en este estudio la metodología de indicadores se emplea con la finalidad de facilitar un monitoreo social básico respecto de los avances del Estado paraguayo en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del reconocimiento jurídico del derecho campesino a la tierra.

Los indicadores estructurales y de proceso que se proponen aluden a medidas elementales para el respeto, la protección y la efectivización del derecho a la tierra de las personas y las comunidades campesinas, conforme a los estándares jurídicos vigentes y considerando el marco legal de aplicación, establecido hasta julio de 2022. En otras palabras, los indicadores estructurales y de proceso aluden a garantías normativas, institucionales, de política pública, presupuestarias y jurisdiccionales imprescindibles para que exista un progreso significativo en el goce y la efectividad de este derecho en el país. Los indicadores de resultados seleccionados, por su parte, apuntan a captar el estado de disfrute del derecho campesino a la tierra en el contexto nacional.

Cabe señalar que se incluyen indicadores relativos a acciones estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos vigente; así como indicadores previstos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1, 2 y 5 de la Agenda 2030.

Tabla 5
Matriz de indicadores propuestos sobre el derecho campesino a la tierra en el Paraguay.

Acceso a la tierra	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos	
INDICADORES ESTRUCTURALES		
Existencia de un Plan de Reforma Agraria Integral. Plazo y alcance		
Porcentaje del presupuesto nacional asignado al INDERT para compra de tierras.	Existencia de un catastro nacional completo y saneado de tierras.	
Reglamentación de la superficie de las Unidades Básicas de Economía Familiar (UBEFs).	Existencia de mecanismos jurídicos de prevención de desalojos forzosos de comunidades campesinas.	
Existencia de jurisdicción agraria		
Indicadores de Proceso		
Cantidad de tierras compradas, permutadas y expropiadas para la creación de asentamientos coloniales agrícolas o para el aseguramiento de la tenencia de tierras de asentamientos agrícolas, en los últimos 5 años.	Número de asentamientos estables beneficiados con la regularización de su tenencia de tierra, a través de la aplicación de la figura legal de la colonización de hecho, en los últimos 5 años.	
Número de lotes adjudicados por el INDERT en los últimos 5 años, desagregado por sexo de la persona titular.	Número de responsables de desalojos forzosos sancionados en los últimos 5 años.	

Uso y conservación sostenibles de la tierra	Combate al latifundio	No discriminación y participación
Existencia de programas públicos de fomento a la producción agroecológica.	Definiciones legales de 'latifundio' y de 'latifundio improductivo', conforme a los criterios y las directrices constitucionales.	Existencia de crédito público adecuado para facilitar el acceso a la tierra de mujeres campesinas.
Existencia de una estrategia pública de protección de comunidades campesinas frente a aplicaciones de productos fitosanitarios de uso agrícola. Plazo y cobertura.	Imposición progresiva de los latifundios en la ley de impuesto inmobiliario que cumpla la finalidad de desalentarlos.	Mecanismos legales de participación de las organizaciones campesinas en la definición, implementación y evaluación de la política de reforma agraria.
Número de comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente constituidos. Instituciones vinculadas y objetivos.	Existencia de mecanismos de recuperación de tierras malhabidas.	Porcentaje de mujeres titulares de lotes en asentamientos coloniales oficiales/Total de titulares.
Existencia de las reglamentaciones necesarias para la protección efectiva de las personas y la naturaleza frente a las aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones con productos fitosanitarios de uso agrícola.	Porcentaje de tierras malhabidas recuperadas/ Total de tierras malhabidas.	Existencia de una estrategia pública para fomentar la participación campesina en la política de reforma agraria. Avance en acciones y metas.

Acceso a la tierra	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos	
Número de asentamientos coloniales agrícolas de propiedad asociativa.	Existencia de jurisprudencia nacional en los siguientes campos: a) Protección del derecho a la tierra de campesinos/as; b) Recuperación de tierras de la reforma agraria ilegalmente adjudicadas.	
Indicadores de Resultados		
Porcentaje de tierras agropecuarias correspondientes a la agricultura campesina/Total de tierras agropecuarias.	Proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida y que percibe que sus derechos sobre la tierra son seguros, desglosada por sexo y tipo de tenencia (Indicador 1.4.2 de los ODS).	
Porcentaje de familias campesinas sin tierra/Total de familias campesinas.	Número de desalojos forzosos de comunidades campesinas en los últimos 5 años. Cantidad de víctimas. Desagregación indicando número de niñas, niños, adolescentes; mujeres, personas mayores, personas con discapacidad.	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se define cada indicador y se indica la fuente de información sugerida. Los indicadores propuestos pueden servir de insumo en el proceso de construcción de un sistema de monitoreo y evaluación de derechos campesinos en el Paraguay, promovido por el Estado y con amplia participación campesina, en el que se establezcan indicadores aplicando todas las categorías conceptuales y principios transversales, y se desarrollen fichas técnicas completas.

	Uso y conservación sostenibles de la tierra	Combate al latifundio	No discriminación y participación
	Número de inspecciones de cumplimiento de franjas de protección y barreras vivas, realizadas por el SENAVE en los últimos 5 años.	Porcentaje de la recaudación proveniente del impuesto inmobiliario aplicado a inmuebles rurales de gran extensión/Total de la recaudación impositiva, último ejercicio fiscal.	Porcentaje de colonias que cuentan con Comisiones Vecinales de Fomento y Desarrollo/ Total de colonias.
	Porcentaje de tierras empleadas para la producción agroecológica/ Total de tierras agrícolas.	Porcentaje de latifundios/ Total de tierras rurales.	Proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia (Indicador 5.a.1b de los ODS).
	Porcentaje de la superficie agrícola cultivada siguiendo prácticas agrícolas sostenibles (Indicador 2.4.1 de los ODS).	Índice de Gini de concentración de la tierra en el país.	Ingreso promedio de los productores de alimentos a pequeña escala, desglosado por sexo y condición indígena (Indicador 2.3.2 de los ODS).

Derecho humano a la tierra de campesinas y campesinos

Atributo: Acceso a la tierra

Indicadores estructurales

1. Existencia de un Plan de Reforma Agraria Integral. Plazo y alcance.

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de un plan o estrategia de reforma agraria integral, aprobado formalmente y operativo.
Fuente	Poder Ejecutivo, INDERT.
Obs.	- Indicador que favorece avances en los cinco atributos del derecho campesino a la tierra. - Se entiende por plan de reforma agraria al instrumento de planificación estratégica, orientado a facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra de la población campesina, garantizar condiciones de vida adecuadas para su arraigo; desalentar la concentración de la tierra, teniendo en cuenta su función social; y asegurar la participación campesina en la implementación de la reforma agraria. El plan debe estar aprobado a través de decreto o resolución. Debe definir los objetivos, identificar las medidas y acciones estratégicas, determinar las responsabilidades institucionales y el marco temporal de aplicación. Es deseable que incluya la estimación de los recursos necesarios y que defina metas. Garantizar la participación campesina informada, activa, libre y significativa en la formulación del plan o estrategia es un deber estatal.

2. Porcentaje del presupuesto nacional asignado al INDERT para compra de tierras.

Definición	Presupuesto nacional anual asignado al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra para compra de tierras destinadas a la reforma agraria, con respecto al Presupuesto General de Gastos de la Nación a Nivel País en el mismo año, por cien.
Fuente	Ministerio de Hacienda, INDERT.

3. Reglamentación de la superficie de las Unidades Básicas de Economía Familiar (UBEF).

Definición	El indicador hace referencia a la existencia de normas jurídicas que reglamenten la superficie de las Unidades Básicas de Economía Familiar, conforme a los criterios establecidos en el Estatuto Agrario.
Fuente	INDERT.
Obs.	El Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02, establece que, “Se entiende por Unidad Básica de Economía Familiar, en adelante UBEF, aquella Propiedad Agraria Necesaria, cuyo aprovechamiento eficiente, atendiendo a su característica, ubicación geográfica y aptitud agrológica, permite a una familia campesina obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas, que faciliten su inserción en la economía de mercado. La superficie de la UBEF deberá estar relacionada al uso potencial de los suelos y su dimensión será determinada por estudios técnicos a cargo del Organismo de Aplicación, atendiendo a criterios de ordenamiento económico y ambiental del territorio nacional en cada caso y con base geográfica departamental y distrital en lo posible. Transitoriamente, hasta tanto se determine por el Organismo de Aplicación la superficie de las UBEF en los términos establecidos precedentemente, plazo que no superará el tercer año, contado desde la vigencia de la presente ley, en los futuros asentamientos coloniales oficiales y privados, exceptuando las tierras suburbanas, se deberá adoptar no menos de diez hectáreas por beneficiario” (artículo 8°).

4. Existencia de jurisdicción agraria.

Definición	El indicador hace referencia a la creación y funcionamiento en el país de un sistema de justicia agraria.
Fuente	Corte Suprema de Justicia, Congreso Nacional.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> - Indicador que favorece avances en los cinco atributos del derecho campesino a la tierra. - El sistema de justicia agraria o jurisdicción agraria puede estructurarse a través de diversas formas, como ser: la creación de una jurisdicción agraria en sentido estricto; la creación de una especialidad agraria, el fuero agrario, dentro de la jurisdicción ordinaria; la creación de una especialidad dentro de la justicia contencioso-administrativa. La creación de una subespecialidad agraria dentro de la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria puede ser considerada un avance.

Indicadores de proceso

1. Cantidad de tierras compradas, permutadas y expropiadas para la creación de asentamientos coloniales agrícolas o para el aseguramiento de la tenencia de tierras de asentamientos agrícolas, en los últimos 5 años.

Definición	Total de tierras compradas, permutadas y expropiadas para la creación de asentamientos coloniales agrícolas o para el aseguramiento de la tenencia de tierras de asentamientos agrícolas, en los últimos 5 años, medida en hectáreas.
Fuente	INDERT, Congreso Nacional.

86

MILENA PEREIRA FUKUOKA

2. Número de lotes adjudicados por el INDERT en los últimos 5 años, desagregado por sexo de la persona titular.

Definición	Cantidad de lotes adjudicados por el INDERT para fines de reforma agraria en los últimos 5 años, desagregado por sexo de la persona titular.
Fuente	INDERT.
Obs.	Se consideran lotes adjudicados los que cuentan con resolución de adjudicación expedida por la presidencia del INDERT.

3. Número de asentamientos coloniales agrícolas de propiedad asociativa.

Definición	Cantidad de asentamientos coloniales agrícolas oficiales que han elegido la forma de propiedad asociativa.
Fuente	INDERT.
Obs.	El Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02, establece que, “las formas de propiedad y tenencia de los inmuebles rurales en los asentamientos podrán ser a elección de los beneficiarios: a) familiar; b) asociativo; y c) mixto”.

Indicadores de resultados

1. Porcentaje de tierras agropecuarias correspondientes a la agricultura campesina/Total de tierras agropecuarias.

Definición	Tierras agropecuarias correspondientes a la agricultura campesina, respecto al total de tierras agropecuarias, por cien.
Fuente	Censo Agropecuario Nacional, Registro Nacional de Beneficiarios (MAG).
Obs.	<p>En materia de legislación nacional, los criterios para definir la agricultura familiar campesina se encuentran establecidos en las siguientes leyes: Ley N° 6286/19, <i>De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina</i>. "Definiciones. A los efectos de la presente Ley, se entenderá por: 1. Agricultura Familiar Campesina: a la actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción, siendo ésta básicamente de autoconsumo y de renta de una finca, que, además no contrata en el año un número mayor de 20 (veinte) jornaleros asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca o en comunidades cercanas y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50ha (cincuenta hectáreas) en la Región Oriental y 500ha (quinientas hectáreas) en la Región Occidental de tierras independientemente del rubro productivo" (artículo 5.1).</p> <p>Ley N° 2419/04, <i>Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, "AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA. CONCEPTO</i>. A los efectos de esta Ley y como objeto de la misma, se entiende por agricultura familiar campesina aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial" (artículo 6).</p>

2. Porcentaje de familias campesinas sin tierra/Total de familias campesinas.

Definición	Familias campesinas sin tierra, respecto del total de familias campesinas, por cien.
Fuente	INDERT.
Obs.	<p>Corresponde emplear la definición de personas campesinas establecida en la <i>Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales</i>, "Se entiende por "campesino" toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra" (artículo 1.1). Se incluye también a las personas campesinas sin tierra (artículo 1.3).</p>

Atributo: Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos

Indicadores estructurales

1. Existencia de un catastro nacional completo y saneado de tierras.

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de un catastro completo y saneado de tierras, con la cartografía de todo el territorio nacional.
Fuente	Servicio Nacional de Catastro.
Obs.	<p>La Ley N° 109/91 establece que el Servicio Nacional de Catastro es la institución técnica que tiene a su cargo el registro de todos los bienes inmuebles del país, y que debe, entre otras funciones, mantener un registro actualizado de los inmuebles con su correspondiente propietario y avalúo, debiendo emplear dicha información para los fines de la administración del impuesto inmobiliario y todo otro antecedente requerido para fines tributarios. Debe además proporcionar información técnica sobre catastro a Ministerios y a otras instituciones públicas o cualquier otro ente autorizado. El Decreto N° 14956 del 24 de septiembre de 1992 define las reglas técnicas para la formación y actualización del catastro territorial, la metodología para el avalúo inmobiliario, y las funciones y competencias del Servicio Nacional de Catastro.</p> <p>En el artículo 1° se define al Catastro como, “el registro público de datos obtenidos por medio de operaciones técnicas legales, que proporcionan la descripción física, económica y jurídica integral de los inmuebles comprendidos en el territorio nacional. La descripción física consiste en la representación del conjunto de operaciones técnico legales, que individualizan, representan y describen las parcelas de conformidad a los títulos de propiedad, así como a las que son objeto de posesión o tenencia. La descripción económica es aquella que mediante el estudio físico valuatorio establece el valor de éste, como base del impuesto inmobiliario. El aspecto jurídico es aquel que sirve para identificar y calificar conforme a derecho la relación entre las personas físicas o jurídicas y el inmueble respectivo”.</p> <p>El decreto citado establece que, “el Servicio Nacional de Catastro es la repartición técnica del Ministerio de Hacienda destinada a proporcionar, en el marco de su competencia, información precisa sobre el estado parcelario de los Bienes Inmuebles, dentro de un margen de autonomía e independencia administrativa en el manejo de los datos técnicos e información catastral”. La normativa incluye el proceso de relevamiento catastral en terreno, la confección de planos y la reproducción de la Cartografía Catastral²³.</p>

Obs.

Con relación a la competencia de las Municipalidades en materia de planificación y ordenamiento territorial, la Ley N° 3966/10, Orgánica Municipal, establece: “Sistema de Información Catastral. Las municipalidades establecerán un sistema de información catastral de inmuebles. La elaboración, actualización continua y aprobación del catastro es atribución de la Intendencia. El catastro deberá ajustarse a las normas técnicas que elabore el Servicio Nacional de Catastro. A tales efectos, la Intendencia deberá remitir la información catastral generada al Servicio Nacional de Catastro, a fin de que este organismo verifique el cumplimiento de los reglamentos técnicos previamente establecidos y dicte la resolución pertinente. Sólo en caso de desajuste con las normas técnicas vigentes, el Servicio Nacional de Catastro podrá emitir observaciones y formular el requerimiento pertinente a la Intendencia para que introduzca las modificaciones correspondientes y se ajuste a las normas técnicas. La resolución del Servicio Nacional de Catastro deberá ser expedida dentro del plazo de ciento ochenta días, a partir de la fecha de la presentación realizada por la Intendencia. En caso contrario, se considerará que la información catastral no tiene reparos. La Intendencia aprobará el catastro por Resolución. Copia de la misma será remitida al Servicio Nacional de Catastro para la incorporación de la información catastral al régimen de catastro nacional” (artículo 230).

Elaboración Parcial del Catastro. La elaboración del catastro e incorporación de la información al régimen de catastro del Servicio Nacional de Catastro podrá realizarse de manera parcial con relación al área total del municipio (artículo 231).

23 Decreto N° 14.956 del 24 de septiembre de 1992. Disponible en <https://www.catastro.gov.py/archivos/decretos/Relacionadas%20al%20Catastro/Decreto%2014956-92.pdf>.

2. Existencia de mecanismos jurídicos de prevención de desalojos forzosos de comunidades campesinas.

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de mecanismos jurídicos que contribuyan a la prevención de desalojos forzosos de comunidades campesinas.
Fuente	Sistema de Información Legislativa, Acordadas de la Corte Suprema de Justicia, Protocolos institucionales.
Obs.	Por mecanismos jurídicos se entiende la existencia de una ley de prevención y sanción de desalojos forzosos de comunidades conforme a los estándares internacionales de derechos humanos; la inclusión legal de salvaguardas en los procedimientos judiciales que pueden dar lugar a desalojos de comunidades campesinas; el fortalecimiento de las protecciones jurídicas de los derechos de tenencia de tierra de comunidades campesinas; la existencia de acordadas de la Corte Suprema orientadas a evitar la comisión de desalojos forzosos de comunidades; la existencia de protocolos de actuación interinstitucionales <i>para la prevención de desalojos forzosos</i> conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, entre otros.

Indicadores de proceso

1. Número de asentamientos estables beneficiados con la regularización de su tenencia de tierra, a través de la aplicación de la figura legal de la colonización de hecho, en los últimos 5 años.

Definición	Cantidad de asentamientos campesinos estables, esto es, con 10 años o más desde su fundación, que han podido regularizar su tenencia de tierra, a través de la aplicación de la figura legal de la colonización de hecho, en los últimos 5 años.
Fuente	INDERT.
Obs.	El Estatuto Agrario vigente establece en el artículo 113, "Modificase el artículo 1º de la Ley N° 622/60 "De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho", que queda redactado de la siguiente manera: "Art. 1. Las poblaciones estables asentadas en tierras de propiedades privadas, sean dichas poblaciones rurales o urbanas, siempre que tengan diez años o más desde su fundación y que no hayan originado en razón de las actividades de los propietarios ni respondiendo a planes de éstos, se conocerán

Obs.	como colonizaciones o urbanizaciones de hecho, según los casos, y quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley.” La Ley N° 622/60 dispone, “Independiente de lo establecido en el artículo primero, respecto a la antigüedad de la colonización de la urbanización de hecho, se entenderá como poblador estable, a los efectos de lo dispuesto en el artículo precedente, todo jefe de familia u ocupante principal que tenga su casa habitación en las tierras afectadas y cuyas actividades se desenvuelvan directamente relacionados con las mismas o con el núcleo de población de que forma parte (artículo 5°). “Los propietarios de las tierras afectadas por las colonizaciones y urbanizaciones de hecho, quedan obligados a la parcelación y venta de las áreas que se determinen de acuerdo con las disposiciones de la presente ley” (artículo 6°).
-------------	---

2. Número de responsables de desalojos forzosos sancionados en los últimos 5 años.

Definición	Cantidad de personas responsables de la comisión de desalojos forzosos que han sido sancionadas en los últimos 5 años.
Fuente	Corte Suprema de Justicia.
Obs.	En el <i>Plan Nacional de Derechos Humanos</i> vigente desde 2013 y en su Matriz de Indicadores se incluye el Eje Estratégico Estado Social de Derecho, Tema III Acceso a la Justicia, Acción estratégica 22, “Garantizar la investigación y eventual sanción en los casos de desalojos forzados y violaciones conexas a los derechos humanos.” Se define a la acción como de mediano plazo (la línea de acción se debe concluir a los cinco años), y las instituciones involucradas son el Ministerio Público y el Poder Judicial ²⁴ .

24 Decreto N° 10747 del 6 de marzo de 2013, Por el cual se aprueban las políticas públicas en materia de derechos humanos y se pone en fase de implementación el Plan Nacional de Derechos Humanos; Resolución N° 354 del Ministerio de Justicia y Trabajo de fecha 16 de abril de 2013, Por la cual se aprueba la matriz de indicadores y el cronograma de actividades, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado por Decreto N° 10.747 de fecha 06 de marzo de 2013.

3. Existencia de jurisprudencia nacional en los siguientes campos: a) Protección del derecho a la tierra de campesinos/as; b) Recuperación de tierras de la reforma agraria ilegalmente adjudicadas.

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de jurisprudencia en materia de protección del derecho a la tierra de campesinos/as; y de recuperación de tierras de la reforma agraria ilegalmente adjudicadas.
Fuente	Corte Suprema de Justicia. Sistema de Información de la Jurisprudencia del Poder Judicial de la República del Paraguay.
Obs.	La jurisprudencia es el conjunto de las sentencias de los tribunales, y la doctrina que contienen; el criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes ²⁵ . El indicador comprende principalmente las sentencias concordes dictadas por las Salas que integran la Corte Suprema de Justicia.

Indicadores de resultados

1. Proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida y que percibe que sus derechos sobre la tierra son seguros, desglosada por sexo y tipo de tenencia.

Definición	Población adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida y que percibe que sus derechos sobre la tierra son seguros, respecto de la población total adulta, por cien. Se requiere el desglose por sexo y tipo de tenencia.
Fuente	INE.
Obs.	Se trata del Indicador 1.4.2 de los ODS, que mide la prevalencia de los derechos de tenencia segura sobre la tierra en la población total adulta, con documentación legalmente reconocida y percepción de que sus derechos sobre la tierra son seguros, e incluye el desglose por sexo y tipo de tenencia.

25 Real Academia Española, Diccionario de la lengua española. Disponible en <https://www.rae.es/drae2001/jurisprudencia>.

2. Número de desalojos forzosos de comunidades campesinas en los últimos 5 años. Cantidad de víctimas. Desagregación indicando número de niñas, niños, adolescentes; mujeres, personas mayores, personas con discapacidad.

Definición	Cantidad de desalojos forzosos de comunidades campesinas en los últimos 5 años. Cantidad de víctimas de los desalojos forzosos, indicando número de niñas, niños, adolescentes; mujeres, personas mayores, personas con discapacidad.
Fuente	Ministerio de Justicia, Corte Suprema de Justicia, Defensoría del Pueblo.
Obs.	El término 'desalojos forzosos' se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998: párr. 3). Los desalojos forzosos hacen referencia a acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y los recursos comunes de propiedad que estaban ocupados o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, residencia o lugar particulares, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo (Organización de las Naciones Unidas, 2007: párr. 4).

Atributo: Uso y conservación sostenibles de la tierra

Indicadores estructurales

1. Existencia de programas públicos de fomento

a la producción agroecológica.

94

MILENA PEREIRA FUKUOKA

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de programas públicos de fomento o apoyo a la producción agroecológica.
Fuente	MAG, INDERT.
Obs.	<p>La agroecología es una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social. Como ciencia, estudia cómo los diferentes componentes del agroecosistema interactúan. Como conjunto de prácticas, busca sistemas agrícolas sostenibles que optimizan y estabilizan la producción. Como movimiento social, persigue papeles multifuncionales para la agricultura, promueve la justicia social, nutre la identidad y la cultura, y refuerza la viabilidad económica de las zonas rurales²⁶.</p> <p>La agroecología se basa en procesos territoriales y que parten desde la base, lo que ayuda a dar soluciones contextualizadas a problemas locales. Las innovaciones agroecológicas se basan en la creación conjunta de conocimientos combinando la ciencia con los conocimientos tradicionales, prácticos y locales de los productores y las productoras. Mejorando su autonomía y capacidad de adaptación, la agroecología empodera a los productores y las comunidades como agentes clave del cambio. En lugar de hacer ajustes en las prácticas de sistemas agrícolas insostenibles, la agroecología busca transformar los sistemas alimentarios y agrícolas abordando las causas profundas de los problemas de forma integrada y aportando soluciones holísticas y a largo plazo. Los 10 elementos de la agroecología identificados por la FAO son: la diversidad, las sinergias, la eficiencia, la resiliencia, el reciclaje y la creación conjunta y el intercambio de conocimientos; los valores humanos y sociales y la cultura y tradiciones alimentarias; la economía circular y solidaria y la gobernanza responsable. Los 10 elementos de la agroecología están interrelacionados y son interdependientes²⁷.</p>

26 FAO, Agroecología y Agricultura Familiar. Disponible en <https://www.fao.org/family-farming/themes/agroecology/es/>.

27 FAO, Los 10 elementos de la agroecología. Guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles. Disponible en <https://www.fao.org/3/i9037es/i9037ES.pdf>.

2. Existencia de una estrategia pública de protección de comunidades campesinas frente a aplicaciones de productos fitosanitarios de uso agrícola. Plazo y cobertura.

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de una estrategia específica formulada desde las instituciones estatales competentes para la protección de comunidades campesinas frente a aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones de productos fitosanitarios de uso agrícola, con indicación de su plazo y cobertura.
Fuente	SENAVE.
Obs.	El término 'estrategia' comprende planes, estrategias, programas, proyectos u otro instrumento de política pública, específicamente formulado para fortalecer la protección de comunidades campesinas frente a aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones de productos fitosanitarios de uso agrícola. El instrumento debe estar aprobado por la autoridad competente. La Ley N° 3742/09 define a la pulverización como la aplicación de un producto fitosanitario en estado líquido o de un polvo mojable disuelto en agua u otros vehículos (artículo 3°).

95

Indicadores de proceso

1. Número de comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente constituidos. Instituciones vinculadas y objetivos.

Definición	Cantidad de comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente constituidos desde el sector público. Instituciones vinculadas y objetivos.
Fuente	SENAVE.
Obs.	La Ley N° 3742/09, de <i>Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola</i> , define a los productos fitosanitarios de uso agrícola o plaguicidas (artículo 3°). La Ley N° 123/91, que <i>Adoptan nuevas formas de protección fitosanitarias</i> , establece, "Artículo 4°.- Las atribuciones y obligaciones fitosanitarias serán: [...] g) Controlar junto con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social el uso, comercialización y nivel de residuos de plaguicidas agrícolas, y en general de los elementos y sustancias que se utilizan para prevención y combate de plagas de la producción vegetal" [...] i) Prevenir y combatir la contaminación que pueda derivarse de la aplicación [de] plaguicidas, fertilizantes y sustancias afines agrícolas y otros elementos o sustancias utilizadas en las tareas de control de plagas, sin perjuicio de la obligación de otras instituciones públicas y privadas competentes, para la preservación del medio ambiente y la salud humana". La Ley N° 2459/04, que <i>Crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)</i> , prescribe, "Artículo 9°.- Serán funciones del SENAVE, además de las establecidas en las Leyes N° 123/91 y 385/94 y otras referentes a la sanidad y calidad vegetal y de semillas, las siguientes: [...] o) constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente".

2. Existencia de las reglamentaciones necesarias para la protección efectiva de las personas y la naturaleza frente a las aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones con productos fitosanitarios de uso agrícola.

Definición	El indicador hace referencia sobre todo a la reglamentación de las normas sobre franjas de protección y requisitos para la aplicación de productos fitosanitarios, establecidas en la Ley N° 3742/09, de <i>Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola</i> .
Fuente	SENAVE.
Obs.	<p>La Ley N° 3742/09, de <i>Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola</i>, define a la franja de protección en los siguientes términos, “Franja de protección: Distancia mínima que debe existir entre el sitio de aplicación de un producto fitosanitario determinado y el lugar que requiere protección” (artículo 3°). Dicha normativa establece también las franjas mínimas de protección debidas en el país, “DE LAS FRANJAS DE PROTECCIÓN. Artículo 70.- En los casos de pulverización aérea de productos fitosanitarios de uso agrícola, se establece una franja de protección de doscientos metros entre la zona de aplicación y todo asentamiento humano, centros educativos, centros y puestos de salud, templos, plazas, lugares de concurrencia pública y cursos de agua en general. Artículo 71.- En los casos de aplicación terrestre, se establecen las siguientes franjas de protección: a. Una franja de protección de cien metros entre el área de tratamiento con productos fitosanitarios y todo asentamiento humano, centros educativos, centros y puestos de salud, templos, plazas y otros lugares de concurrencia pública para los plaguicidas de uso agrícola. b. Una franja de protección de cien metros entre el área de tratamiento con productos fitosanitarios de cualquier clasificación toxicológica y todo curso de agua natural. c. En casos de cultivos colindantes a caminos vecinales poblados, objeto de aplicación de productos fitosanitarios, se deberá contar con barreras vivas de protección con un ancho mínimo de cinco metros y una altura mínima de dos metros. En caso de no existir dicha barrera viva, se dejará una franja protección de cincuenta metros de distancia de caminos vecinales poblados para la aplicación de plaguicidas”.</p> <p>Respecto de los requisitos para la aplicación de productos fitosanitarios, la normativa establece:</p> <p>Artículo 60.- En caso de aplicaciones aéreas, el aplicador deberá informar al SENAVE con una anticipación de veinticuatro horas de la tarea de pulverización aérea que realizará, pudiendo el SENAVE comisionar a funcionarios técnicos para fiscalizar dicha pulverización.</p> <p>Artículo 61.- Los aplicadores de productos fitosanitarios de uso agrícola por vía aérea y terrestre, sea mecanizada o a costal, están obligados a llevar los registros de aplicaciones, que tendrán carácter de declaración jurada, donde deberán constar las operaciones ejecutadas.</p>

Obs.	<p>Artículo 62.- El piloto de la aeronave o el aplicador terrestre deberá efectuar un reconocimiento de la zona, previa a la operación, ubicando la parcela a ser tratada, evitando que personas, animales, cursos de agua u otros bienes de terceros, puedan ser afectados por la aplicación.</p> <p>Artículo 63.- El piloto o aplicador terrestre deberá suspender inmediatamente las operaciones en los siguientes casos: a. Cuando personas y/o animales que no participan en la operación, se vean expuestos a la acción de los productos fitosanitarios de uso agrícola. b. Cuando se produzca o exista algún riesgo que deriva, de la contaminación de cursos de agua, o condiciones atmosféricas desfavorables: temperatura superior a 32° Celsius, humedad relativa inferior a 60% (sesenta por ciento) o velocidad de viento superior a 10 km/h.</p> <p>Artículo 64.- Toda persona involucrada en el manejo y la aplicación de productos fitosanitarios de uso agrícola, deberá contar con el equipo de protección adecuado, de tal forma a evitar intoxicaciones.</p> <p>Artículo 65.- El abastecimiento y la limpieza de los equipos de aplicación deberán ser realizados lejos de cursos o fuentes de agua, a fin de evitar posibles contaminaciones.</p> <p>Artículo 66.- Las personas involucradas en la aplicación aérea o terrestre de productos fitosanitarios de uso agrícola, deberán conocer: los nombres comerciales, nombres técnicos, sus efectos, riesgos, las precauciones de seguridad y las medidas de primeros auxilios, de los productos a ser utilizados.</p>
-------------	--

3. Número de inspecciones de cumplimiento de franjas de protección y barreras vivas, realizadas por el SENAVE en los últimos 5 años.

Definición	Cantidad de inspecciones para controlar el cumplimiento de las franjas de protección y las barreras vivas prescriptas legalmente, realizadas por el SENAVE en los últimos 5 años, por año.
Fuente	SENAVE.

Derecho a la tierra de campesinas y campesinos

Indicadores de resultados

1. Porcentaje de tierras empleadas para la producción agroecológica/ Total de tierras agrícolas.

Definición	Tierras empleadas para la producción agroecológica en el país, sobre el total de tierras agrícolas, por cien.
Fuente	MAG.

98

MILENA PEREIRA FUKUOKA

2. Porcentaje de la superficie agrícola cultivada siguiendo prácticas agrícolas sostenibles.

Definición	Superficie agrícola cultivada siguiendo prácticas agrícolas sostenibles en el país, respecto del total de la superficie agrícola, por cien.
Fuente	INE.
Obs.	Indicador 2.4.1 de los ODS. La sostenibilidad es un concepto multidimensional y estas múltiples dimensiones deben reflejarse en la construcción del indicador. Esto implica que el indicador 2.4.1 de los ODS debe basarse en un conjunto de subindicadores que cubran estas dimensiones. A través de un proceso consultivo, 11 temas y sub-indicadores han sido identificados, los cuales conforman el ODS 2.4.1: 1) Productividad de la tierra, sub-indicador Valor de la producción agrícola por hectárea; 2) Rentabilidad, sub-indicador Renta agrícola neta; 3) Resiliencia, sub-indicador Mecanismos de mitigación de riesgos; 4) Salud del suelo, sub-indicador Prevalencia de la degradación del suelo; 5) Uso del agua, sub-indicador Variación en la disponibilidad de agua; 6) Riesgo de contaminación por fertilizantes, sub-indicador Gestión de fertilizantes; 7) Riesgo de plaguicidas, sub-indicador Manejo de plaguicidas; 8) Biodiversidad, sub-indicador Uso de prácticas de apoyo a la agrobiodiversidad; 9) Empleo decente, sub-indicador Tasa de salario en la agricultura; 10) Seguridad alimentaria, sub-indicador Escala de Experiencia en Inseguridad Alimentaria (FIES); 11) Tenencia de la tierra, sub-indicador Derechos de tenencia de la tierra seguros ²⁸ .

Atributo: Combate al latifundio

Indicadores estructurales

1. Definiciones legales de 'latifundio' y de 'latifundio improductivo', conforme a los criterios y las directrices constitucionales.

Definición	El indicador hace referencia a la existencia de definiciones de 'latifundio' y de 'latifundio improductivo' en la legislación vigente, que apliquen los criterios y las directrices constitucionales.
Fuente	Sistema de Información Legislativa.
Obs.	<p>A diferencia del Estatuto Agrario de 1963 que solo contemplaba la existencia de latifundios improductivos, desde 1992 con la vigencia de la nueva Constitución, la figura del latifundio en el ordenamiento jurídico paraguayo comprende los latifundios que pueden ser considerados productivos y los latifundios improductivos. Los primeros deben ser desalentados por la vía tributaria y a través de otras medidas; los segundos deben ser eliminados progresivamente, pudiendo ser expropiados para fines de reforma agraria con una indemnización a ser abonada en la forma y en el plazo que la ley determine.</p> <p>“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: 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” (artículo 115.1).</p> <p>“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” (artículo 116).</p>

2. Imposición progresiva de los latifundios en la ley de impuesto inmobiliario que cumpla la finalidad de desalentarlos.

Definición	El indicador hace referencia a la vigencia en el país de un sistema de imposición progresiva de los latifundios en la ley de impuesto inmobiliario que cumpla con la finalidad de desalentarlos.
Fuente	Sistema de Información Legislativa.

Indicadores de proceso

1. Existencia de mecanismos de recuperación de tierras malhabidas.

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de mecanismos institucionales de recuperación de tierras malhabidas.
Fuente	Sistema de Información Legislativa, Corte Suprema de Justicia.
Obs.	<p>En su Informe Final, la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) denomina 'tierras malhabidas' a las tierras rurales adjudicadas por los organismos estatales responsables de la reforma agraria, desde 1954 a 1989 y de 1989 al 2003, con graves irregularidades respecto de la legislación agraria vigente, esto es, incumpliendo presupuestos legales requeridos al momento de las adjudicaciones de referencia (Comisión de Verdad y Justicia, 2008a).</p> <p>Si bien, la investigación de la CVJ abarca hasta el año 2003, el derecho a la justicia y a la reparación para la población campesina, víctima directa de las violaciones de derechos humanos que se generan a través de las tierras malhabidas, trasciende dicho periodo de tiempo y llega hasta el presente. Por ello, este indicador comprende como tierras malhabidas las tierras estatales rurales adjudicadas por los organismos públicos responsables de la reforma agraria, incumpliendo presupuestos legales requeridos para la validez del acto al momento de las adjudicaciones, desde 1954 hasta el presente. Incluye las tierras adjudicadas que se sitúan fuera de asentamientos y colonias oficiales, como los lotes ilícitamente adjudicados dentro de los mismos.</p> <p>Cabe señalar que, en el Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado en 2013 y en su Matriz de Indicadores se incluye el Eje Estratégico Estado Social de Derecho, Tema IV Justicia Transicional, Acción estratégica 14, "Crear el fuero agrario e instar al Poder Judicial a dar trámite ágil sobre expedientes de tierras ilegalmente adjudicadas." Se define a la acción como de mediano plazo (la línea de acción se debe concluir a los cinco años), y las instituciones involucradas son el Poder Judicial, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra²⁹.</p>

2. Porcentaje de tierras malhabidas recuperadas/ Total de tierras malhabidas.

Definición	Tierras malhabidas que han logrado ser recuperadas por el Estado a través de mecanismos institucionales, respecto del total de tierras malhabidas, por cien.
Fuente	INDERT, Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General de la República
Obs.	La República del Paraguay cuenta con un listado de carácter oficial en el cual se identifican y detallan actos jurídicos de adjudicación y titulación de tierras estatales destinadas a la reforma agraria, efectuados entre 1954 y 2003, denunciados por su carácter ilícito. Se trata de 7.851.295 hectáreas identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia (Comisión de Verdad y Justicia, 2008a: 26). El total de tierras malhabidas debe incluir también las tierras de la reforma agraria que han sido adjudicadas por el INDERT, tras su creación en 2004, incumpliendo presupuestos legales requeridos para la validez del acto, en particular, la adjudicación de lotes de la reforma agraria a no sujetos de la misma.

3. Porcentaje de la recaudación proveniente del impuesto inmobiliario aplicado a inmuebles rurales de gran extensión/ Total de la recaudación impositiva, último ejercicio fiscal.

Definición	Recaudación proveniente del impuesto inmobiliario aplicado a inmuebles rurales de gran extensión, respecto del total de la recaudación impositiva, por cien. La información debe corresponder al último ejercicio fiscal.
Fuente	Servicio Nacional de Catastro, Ministerio de Hacienda.

29 Decreto N° 10747 del 6 de marzo de 2013, Por el cual se aprueban las políticas públicas en materia de derechos humanos y se pone en fase de implementación el Plan Nacional de Derechos Humanos; Resolución N° 354 del Ministerio de Justicia y Trabajo de fecha 16 de abril de 2013, Por la cual se aprueba la matriz de indicadores y el cronograma de actividades, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado por Decreto N° 10747 de fecha 06 de marzo de 2013.

Indicadores de resultados

1. Porcentaje de latifundios/ Total de tierras rurales.

Definición	Superficie de tierra que corresponde a latifundios, respecto de la superficie total de las tierras rurales en el país, por cien.
Fuente	INDERT.
Obs.	Un latifundio es una finca rústica de gran extensión ³⁰ . La definición de la extensión necesaria para considerar que existe latifundio depende del contexto, de las características y las problemáticas de la sociedad en cuestión. Este indicador comprende todos los latifundios, tanto productivos como improductivos.

102

MILENA PEREIRA FUKUOKA

2. Índice de Gini de concentración de la tierra en el país.

Definición	El indicador consiste en la aplicación nacional del Índice de Gini que mide el grado de concentración de la tierra rural.
Fuente	INE, INDERT.
Obs.	Organismos internacionales vienen calculando el Índice de Gini para la distribución de la tierra en el país sobre la base de los datos de los censos agropecuarios nacionales. El indicador incluye la consulta sobre la aplicación del Índice de Gini de concentración de la tierra por parte de las instituciones estatales competentes en el Paraguay y sobre la metodología aplicada.

30 Real Academia Española, Diccionario de la lengua española. Disponible en <https://dle.rae.es/latifundio>.

Atributo: No discriminación y participación

Indicadores estructurales

1. Existencia de crédito público adecuado para facilitar el acceso a la tierra de mujeres campesinas.

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de línea o líneas de crédito público adecuado para facilitar el acceso a la tierra de mujeres campesinas.
Fuente	INDERT, Crédito Agrícola de Habilidadación.
Obs.	Se considera crédito público adecuado aquel que contempla tasas de interés bajas y/o subsidiadas, garantías compatibles con las características de las actividades de las mujeres campesinas, financiamiento a largo plazo, facilidades de pago para mujeres de escasos recursos del sector rural, entre otras condiciones.

2. Mecanismos legales de participación de las organizaciones campesinas en la definición, implementación y evaluación de la política de reforma agraria.

Definición	El indicador hace referencia a la existencia en el país de mecanismos de participación de las organizaciones campesinas en la definición, implementación y evaluación de la política de reforma agraria, establecidos en las leyes vigentes.
Fuente	INDERT.

Indicadores de procesos

1. Porcentaje de mujeres titulares de lotes en asentamientos coloniales oficiales/Total de titulares.

Definición	Mujeres titulares de lotes en asentamientos coloniales oficiales, respecto del total de titulares de lotes en asentamientos coloniales oficiales, por cien. La titularidad refiere a títulos finiquitados de lotes de la reforma agraria.
Fuente	INDERT.

2. Existencia de una estrategia pública para fomentar la participación campesina en la política de reforma agraria. Avance en acciones y metas.

Definición	El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de una estrategia pública para fomentar la participación campesina en la política de reforma agraria. Incluye la información sobre el avance en las acciones y las metas previstas.
Fuente	INDERT.
Obs.	El término 'estrategia' comprende planes, estrategias, programas, proyectos u otro instrumento de política pública, específicamente formulado para fortalecer la participación campesina en la política de reforma agraria. El instrumento debe estar aprobado por la autoridad competente y operativo.

104

MILENA PEREIRA FUKUOKA

3. Porcentaje de colonias que cuentan con Comisiones Vecinales de Fomento y Desarrollo/Total de colonias.

Definición	Asentamientos coloniales oficiales que cuentan con Comisión Vecinal de Fomento y Desarrollo, respecto del total de asentamientos coloniales oficiales, por cien.
Fuente	INDERT.
Obs.	La forma organizativa prevista en el Estatuto Agrario es la Organización de Productores Rurales, "Artículo 80.- Organizaciones de Productores Rurales beneficiarios. Se reconoce a las Organizaciones de Productores Rurales, constituidas con arreglo a la ley, como protagonistas del proceso de desarrollo participativo y autogestionario de las áreas de asentamientos coloniales. Sus autoridades competentes serán consideradas interlocutoras válidas ante el Organismo de Aplicación". Sin embargo, dicha figura no ha sido reglamentada. El INDERT ha empleado la figura de las Comisiones Vecinales de Fomento y Desarrollo.

Indicadores de resultados

1. Proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia.

Definición	Mujeres propietarias o titulares de derechos seguros sobre tierras agrícolas, respecto del total de la población agrícola con propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, por cien. Desglose por tipo de tenencia.
Fuente	INE.
Obs.	Indicador 5.a.1.b de los ODS.

2. Ingreso promedio de los productores de alimentos a pequeña escala, desglosado por sexo y condición indígena.

Definición	Ingreso promedio anual de los productores de alimentos a pequeña escala, desglosado por sexo y condición indígena.
Fuente	INE.
Obs.	Indicador 2.3.2 de los ODS.

3. SITUACIÓN ACTUAL CONFORME A LOS INDICADORES PROPUESTOS

En este capítulo se presentan los datos e informaciones recabados de fuentes de información pública, respecto de cada uno de los indicadores propuestos. Las instituciones estatales consultadas fueron el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Crédito Agrícola de Habilitación, el Ministerio de Hacienda, el Servicio Nacional de Catastro, el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Congreso Nacional y la Defensoría del Pueblo. Además, se realizaron entrevistas a funcionarios y funcionarias del INDERT, SENA y SNC. El período de solicitud y recopilación de informaciones comprendió desde mayo hasta octubre de 2022.

INDICADORES DE ACCESO A LA TIERRA

Nombre	Existencia de un Plan de Reforma Agraria Integral. Plazo y cobertura
Atributo	Acceso a la tierra
Indicador	Estructural
Descripción	El país no dispone de un Plan de Reforma Agraria Integral.
Obs.	<p>El INDERT cuenta con el <i>Plan Estratégico Institucional 2019-2023</i> y el <i>Plan Operativo Institucional</i>, los cuales se enmarcan en el <i>Marco Estratégico Agrario, Directrices Básicas, 2014-2018</i> y en el <i>Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030</i>. El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 fue aprobado por Resolución P. N° 1192/19 y constituye el principal instrumento de gestión estratégica de mediano plazo del INDERT (se formula por periodo de gobierno).</p> <p>La Constitución de la República del Paraguay dedica una sección a la reforma agraria, definiendo un conjunto de principios y de directrices de política pública como las bases del proceso de reforma agraria y desarrollo rural en el país. La implementación de dicho proceso, con el carácter integral que le confiere la Carta Magna, comprende a diversas instituciones del Estado, en los tres niveles de gobierno. En la actualidad, el sistema nacional de planificación estratégica del desarrollo no aborda a la reforma agraria con la visibilidad, jerarquía e integralidad que la Constitución vigente manda.</p>
Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #59098 Reiteración de solicitud de información pública presentada en fecha 21 de mayo de 2022”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59098]. → Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra [https://www.indert.gov.py/indert/application/files/8416/1436/0289/R.P._N_1192_19_Que_Aprueba_el_PEI_2019_2023-comprimido.pdf]. → Marco Estratégico Agrario, Directrices Básicas, 2014-2018 [http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/par179001.pdf]. → Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 [https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf].

Nombre	Porcentaje del presupuesto nacional asignado al INDERT para compra de tierras		
Atributo	Acceso a la tierra		
Indicador	Estructural		
Descripción	Porcentaje del Presupuesto General de Gastos de la Nación asignado al INDERT para compra de tierras destinadas a la reforma agraria entre 2017-2021, por año		
	Año	% del PGN asignado al INDERT para compra de tierras	
	2017	0,164 %	
	2018	0,084 %	
	2019	0,064 %	
	2020	0,046 %	
	2021	0,020 %	
	Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos e informaciones disponibles en https://datos.hacienda.gov.py/ ; https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/7963892-InfomresFinancierospdf-InfomresFinancieros.pdf .		
Obs.	Presupuesto público anual del INDERT para compra de tierras destinadas a la reforma agraria, asignado y obligado, entre 2017-2021, por año		
	Año	Presupuesto asignado en Gs.	Presupuesto obligado en Gs.
	2017	119.000.000.000	15.034.833.000
	2018	66.000.000.000	39.430.598.817
	2019	57.050.000.000	36.286.664.676
	2020	47.000.000.000	17.700.763.875
	2021	20.877.707.095	20.297.707.095
	Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informes Financieros proporcionados por el INDERT. Disponible en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/7963892-InfomresFinancierospdf-InfomresFinancieros.pdf .		

Presupuesto General de Gastos de la Nación a Nivel País y Presupuesto del INDERT, 2012³¹ y 2017-2021, por año.		
Año	Monto Total PGN a Nivel País	Presupuesto INDERT
2012	Gs. 60.002.031.332.272	Gs. 497,445 mil millones
2017	Gs. 72.197.828.320.029	Gs. 207,170 mil millones
2018	Gs. 78.113.764.530.320	Gs. 197,149 mil millones
2019	Gs. 88.042.866.565.686	Gs. 180,341 mil millones
2020	Gs. 101.075.620.365.020	Gs. 124,978 mil millones
2021	Gs. 99.730.890.062.769	Gs. 118,322 mil millones

Obs.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por el Ministerio de Hacienda. Disponible en <https://datos.hacienda.gov.py/>.

- El porcentaje del indicador se calcula sobre el presupuesto anual asignado al INDERT para compra de tierras. Si se aplicara el presupuesto obligado, las cifras porcentuales serían inferiores.
- Se observa la disminución continua del presupuesto asignado al INDERT para compra de tierras en los últimos 5 años, así como la reducción del porcentaje del Presupuesto General de Gastos de la Nación asignado al INDERT para compra de tierras destinadas a la reforma agraria en el mismo periodo de tiempo. El presupuesto del INDERT también se ha reducido considerablemente durante los últimos 5 años.

Fuentes

- “Solicitud #56525 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/7963892-InfórmesFinancierospdf-InfórmesFinancierospdf>].
- Portal de Datos Abiertos [<https://datos.hacienda.gov.py/>].

31 Se incluye el presupuesto del INDERT en el año 2012 porque evidencia el nivel de inversión en dicha institución al que se llegó en el marco de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, la cual tenía a la Reforma Agraria Integral como uno de sus Programas Emblemáticos (Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República, 2010: 62).

Nombre	Reglamentación de la superficie de las Unidades Básicas de Economía Familiar (UBEFs)
Atributo	Acceso a la tierra
Indicador	Estructural
Descripción	El mandato legal de reglamentar la superficie de las Unidades Básicas de Economía Familiar no ha sido cumplido. El Estatuto Agrario vigente, Ley N° 1.863/02, ordena al Organismo de Aplicación determinar la superficie de las UBEF conforme a las directrices y criterios establecidos en el mismo Estatuto; en un plazo que no debía superar el tercer año, contado desde la vigencia de la Ley N° 1863. Esta normativa fue publicada el 31 de enero de 2002.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → La determinación fundamentada de las superficies de las UBEF establecería la superficie necesaria de tierra para que una familia campesina obtenga niveles de ingresos para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas, a partir de su aprovechamiento eficiente, atendiendo a las características, ubicación geográfica y aptitud agrológica de la tierra. La superficie debe estar relacionada al uso potencial de los suelos y su dimensión debe ser determinada por estudios técnicos a cargo del Organismo de Aplicación, atendiendo a criterios de ordenamiento económico y ambiental del territorio nacional en cada caso y con base geográfica departamental y distrital en lo posible (Ley N° 1863/02, artículo 8°). → En el marco del presente estudio se ha consultado al Ministerio de Agricultura y Ganadería respecto de la creación y funcionamiento de los “centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas”, previstos en la Constitución vigente como una de las medidas base de la reforma agraria y el desarrollo rural (artículo 115 inc. 14). La institución no ha indicado la creación/funcionamiento de ningún centro regional para el estudio y tipificación agrológica de suelos. Si bien el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA) cuenta con Centros de Investigación, no se ha precisado si realizan estudios de suelo del tipo y la finalidad ordenados constitucionalmente. → En su respuesta, el MAG sí ha hecho referencia a dos estudios sobre la temática existentes. El primero es el Estudio de reconocimiento de suelos, capacidad de uso de la tierra y propuesta de ordenamiento territorial preliminar de la Región Oriental del Paraguay del año 1995, realizado por un Equipo Técnico de Relevamiento de Suelos, financiado a través de una donación del Gobierno del Japón. El segundo es el estudio sobre Zonificación Agroecológica de Rubros Agropecuarios del Paraguay, del año 2014, elaborado por la Unidad de Estudios Agro económicos del MAG.

Obs.	<p>→ Con respecto al informe del año 1995, entre sus conclusiones y recomendaciones se señala:</p> <p>“Los suelos de la Región Oriental del Paraguay, que abarcan una superficie de 15.983 Km², fueron reconocidos y clasificados en 58 Subgrupos taxonómicos conforme al sistema de clasificación “SOil Taxonomy” de los Estados Unidos de América. Estos Subgrupos que conforman 349 Unidades Cartográficas en el Mapa de Suelos, pertenecen a 28 Grandes Grupos, 13 Subórdenes y 7 Ordenes, de los 11 reconocidos en el mundo”.</p> <p>“La riqueza de datos obtenidos en este estudio debe utilizarse para la elaboración de mapas de fertilidad de los suelos, donde se destaquen las zonas con deficiencia o riqueza de los elementos nutritivos para las plantas, ya sea agrícola o forrajeras; para definir y precisar mejor las áreas que necesitan fertilización o encalado; para delimitar las áreas más susceptibles a la erosión y las medidas conservacionistas más adecuadas a aplicar y las áreas que merecen mantenerlos en su ambiente natural”.</p> <p>“Es importante que el país cuente con un organismo oficial responsable por la continuación de los estudios de suelo a mayor detalle e intensidad, para generar, evaluar, enriquecer y mejorar las futuras informaciones sobre los suelos, y fundamentalmente para definir las metodologías apropiadas para el reconocimiento y la evaluación de los mismos.</p> <p>Es necesario que a nivel oficial se fortalezca un laboratorio de análisis de suelos, con un moderno equipamiento y personal técnico adecuadamente capacitado para el estudio de los suelos del país, conforme a los niveles actualmente requeridos y adaptados en todos los países del mundo”.</p> <p>“El ordenamiento territorial, concebido como un sistema que permite a las autoridades estatales poner orden y control en el uso de tierras y protección de recursos, deberá detallarse más concretamente en las tierras que soporten usos más intensivos, como las agropecuarias y forestales de producción, para lo cual se requieren en esas áreas estudios más detallados de suelos y de capacidad de uso de las tierras”.</p>
Fuentes	<p>→ Entrevistas a funcionarios públicos competentes.</p> <p>→ “Solicitud #56525 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/4320434-InformeGerenciadeDesarrolloRuralpdf-InformeGerenciadeDesarrolloRural.pdf].</p> <p>→ Solicitud #56526 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1756488-Resp565262pdf-Resp.565262.pdf].</p> <p>→ Estudio de reconocimiento de suelos, capacidad de uso de la tierra y propuesta de ordenamiento territorial preliminar de la Región Oriental del Paraguay [https://www.geologiadelparaguay.com/Estudio-de-Reconocimiento-de-Suelos-Regi%C3%B3n-Oriental-Paraguay.pdf]</p> <p>→ Zonificación Agroecológica de Rubros Agropecuarios del Paraguay [https://fdocuments.ec/download/zonificacion-agroecologica-de-rubros-agropecuarios-agroecologica-zafra-201-evaluacin].</p>

Nombre	Existencia de jurisdicción agraria
Atributo	Acceso a la tierra
Tipo de Indicador	Estructural
Descripción	El país no dispone de un sistema de justicia agraria. No se cuenta con una jurisdicción agraria en sentido estricto, o con un fuero agrario como especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria; tampoco se ha creado una especialidad agraria dentro de la justicia contencioso-administrativa. Pese a la relevancia del derecho agrario en el ordenamiento jurídico nacional, ni siquiera se dispone de una subespecialidad agraria dentro de la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> • El régimen jurídico del derecho civil es diferente al régimen jurídico del derecho agrario, en especial, al especialísimo régimen legal que regula las tierras adjudicadas por el Estado con fines de reforma agraria. Los elementos de interés público contenidos en el derecho agrario al tutelar intereses referidos a la producción y a la colectividad, se acentúan de forma radical en el régimen jurídico de la reforma agraria. Estas normas contienen derechos indisponibles, tutelados por el ordenamiento jurídico, donde la voluntad del individuo ya no es decisiva pues interviene el poder público para la satisfacción de un interés colectivo. → El derecho sustancial y el derecho procesal son aspectos de una misma realidad social. El derecho agrario sin el proceso resulta inconcebible porque, aun en un ordenamiento jurídico perfecto, los sujetos deben recurrir a la autoridad judicial en busca de la definición de sus derechos, cuya tutela ejerce el Estado. La adopción de normas procesales se ha convertido en un imperativo del período posterior a la emanación de las normas sustantivas agrarias, pues las relaciones jurídicas nacidas de esas normas han debido ser resueltas por tribunales civiles, penales o contencioso administrativos en que se aplican principios negatorios de los objetivos fijados en estas leyes.

Obs.	<p>→ · En los ordenamientos jurídicos carentes de un proceso agrario se atraviesan dos órdenes de problemas. Por una parte, socialmente, los derechos concedidos a los sujetos agrarios por su especial situación dentro de la producción se ven frustrados, pues la tutela concedida por el Estado jamás se interpretará en toda su magnitud en un proceso civil en que se parte de un grado absoluto de igualdad entre las partes [...] Por otra parte, dado el sistema probatorio de cada uno de los procesos mencionados [civil, contencioso administrativo, penal], en ninguno de ellos se apreciará en toda su magnitud el hecho técnico “agricultura” (Carroza y Zeledón, 1990: 390-391).</p> <p>→ · En razón de que la creación del Fuero Agrario ha sido definida como Acción Estratégica en el Plan Nacional de Derechos Humanos, vigente desde 2013, se solicitó información respecto del avance de esta medida a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio de Justicia. Ninguna de las instituciones informó sobre avance alguno al respecto.</p> <p>→ · Cabe señalar que ya en el Seminario Nacional de Reforma Agraria, realizado del 5 al 8 de septiembre de 1989, los representantes campesinos participantes acordaron una serie de conclusiones y recomendaciones. En materia de legislación rural, se proponía, “la creación de una jurisdicción agraria, destinada a acelerar los trámites judiciales” (Campesinos Participantes, 1990: 265).</p>
	<p>Por su parte, en la propuesta de reforma agraria para el Paraguay, trabajada por la CLOC Vía Campesina Paraguay, se contempla el planteamiento de propuestas para determinar los procedimientos y una jurisdicción especializada, fuero judicial agrario (CLOC Vía Campesina Paraguay, 2020: 131).</p> <p>Especialistas nacionales en la temática agraria también han señalado el déficit que implica la carencia de un sistema de justicia especializada en la materia³².</p> <p>→ En noviembre del año 2020, la Cámara de Diputados aprobó la Resolución N° 2260 que pide informes al Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia sobre la vigencia e implementación de la Ley N° 51/90, Que crea el Fuero Agrario en el Poder Judicial. En el Sistema de Información Legislativa consta que la solicitud no fue contestada, y que en diciembre de 2020 la misma Cámara habría dictado otra resolución que dejaba sin efecto el pedido de informes a la CSJ.</p>

32 Al referirse a los obstáculos de carácter legal para el avance de la reforma agraria, Tomás Palau señalaba que los “obstáculos interpuestos en el escenario de la política no son menores a los que el proceso de la reforma agraria encontró en la confusa maraña de la legislación que regula el sector agrario, confusión que sólo contribuye a que las cosas no puedan hacerse de manera legal sin infringir alguna norma contradictoria. Baste el dato de que, en un país eminentemente agrario, no existe un fuero jurisdiccional propio en que puedan dirimirse los conflictos surgidos alrededor de la tenencia de la tierra, para darse cuenta que la legislación que se fue construyendo históricamente alrededor de la cuestión agraria, fue hecha a medida de los intereses oligárquicos” (Palau, 2010: 569).

Por su parte, al analizar las causas jurídico-legales de la falta de resultados positivos de los procesos judiciales para la recuperación de las tierras de la reforma agraria irregularmente adjudicadas o ilícitamente tituladas, Digno Brítez concluía que, “[t]odo este problema de empantanamiento, o como se lo quiera llamar, es consecuencia o efecto de una causa que ya señalamos, la falta o inexistencia del fuero agrario en nuestro sistema jurídico positivo y su condicionamiento absurdo a la jurisdicción civil, dado que el derecho agrario es un derecho especial porque sus normas se refieren a un sector importante de la sociedad, a las personas que se dedican como actividad específica a la agropecuaria” (Brítez, 2012).

<p>Obs</p>	<p>→ Respecto de los proyectos de ley recientes, en 2016 fue presentado en la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley Que Crea el Fuero Agrario y Ambiental y Sanciona el Código Procesal Agrario y Ambiental. Dicho proyecto fue firmado también por diputados y diputadas del período legislativo 2018-2023 de diferentes partidos políticos. El mismo pasó para su estudio a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación y Codificación; Justicia, Trabajo y Previsión Social; y Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente.</p> <p>El 30 de agosto de 2022, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados emitió el Dictamen N° 27/22, aconsejando rechazar y remitir al archivo el Proyecto de Ley, Que Crea el Fuero Agrario y Ambiental y Sanciona el Código Procesal Agrario y Ambiental, junto con otros proyectos. El argumento expuesto fue la reciente modificación del reglamento de la Cámara que establece que los proyectos que hayan permanecido más de tres años sin haber recibido estudio alguno por parte de la Comisión, pueden remitirse a archivo, por medio de un dictamen.</p> <p>→ Resulta incomprensible la omisión de estudio de un proyecto de ley de esta relevancia por las comisiones asesoras de la Cámara de Diputados.</p>
<p>Fuentes</p>	<p>→ · Expedientes DTAIP N° 118/2022 y N° 121/2022 de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia. Sin respuesta respecto de esta temática.</p> <p>→ · “Solicitud #56632 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56632] Sin respuesta respecto de esta temática por parte del Ministerio de Justicia.</p> <p>→ · Sistema de Información Legislativa. Nro. Expediente: D-1641928 [http://silpy.congreso.gov.py/expediente/107916].</p> <p>→ · Sistema de Información Legislativa. Nro. Expediente: D-2060531 [http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122731].</p>

Nombre	Cantidad de tierras compradas, permutadas y expropiadas para la creación de asentamientos coloniales agrícolas o para el aseguramiento de la tenencia de tierras de asentamientos agrícolas, en los últimos 5 años			
Indicador	Proceso			
Descripción	Tierras compradas, permutadas y expropiadas para la creación de asentamientos coloniales agrícolas o para el aseguramiento de la tenencia de tierras de asentamientos agrícolas, entre 2017-2021, por año			
	Año	Compras/Permutas	Expropiaciones	Total
	2017	3 fincas compradas	Ley N° 5.962 Ley N° 5.949	1.794 hectáreas
		Superficie adquirida total: 1.116 hectáreas	Superficie expropiada total: 678 hectáreas	
	2018	2 fincas compradas	Ley N° 6.092	2.001 hectáreas
		Superficie adquirida total: 1.701 hectáreas	Superficie expropiada total: 300 hectáreas	
	2019	2 fincas compradas	Ninguna	333 hectáreas
		Superficie adquirida total: 333 hectáreas		
	2020	3 fincas compradas	Ley N° 6.484	479 hectáreas
		Superficie adquirida total: 409 hectáreas	Superficie expropiada total: 70 hectáreas	
2021	5 fincas compradas	Ninguna	3.085 hectáreas	
	Superficie adquirida total: 3.085 hectáreas			
Fuente: Elaboración propia sobre la base de informe sobre tierras adquiridas durante los años 2017-2021, proporcionado por el INDERT, disponible en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1087973-Tierrasadquiridas2017-2021pdf-Tierrasadquiridas2017-2021.pdf ; y del informe sobre inmuebles expropiados para fines de reforma agraria entre 2017-2021, proporcionado por el Congreso Nacional, disponible en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/143055-Listadodeleyes2017-2022pdf-Listadodeleyes2017-2022.pdf .				

Obs.	<p>→ El indicador contribuye a medir la voluntad estatal en materia de promoción del acceso a la tierra de familias campesinas y del aseguramiento de la tenencia de tierras de asentamientos agrícolas, expresada a través de la adquisición de tierras vía compra o permuta por el INDERT y de la expropiación de tierras para fines de reforma agraria, a través de leyes.</p> <p>Cabe señalar que se consideran las leyes de expropiación promulgadas en los años bajo observación, lo cual no implica necesariamente que todas las leyes lleguen a aplicarse, ya que pueden ser declaradas inaplicables por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como ha ocurrido con la Ley N° 5.962/17³³.</p> <p>→ Con relación a los datos e informaciones recabados, es evidente que en los últimos 5 años la expropiación no ha sido un mecanismo relevante para el acceso a la tierra de campesinas y campesinos. Si se aplica la superficie mínima de lotes en la Región Oriental que es de 10 hectáreas, 105 familias podrían acceder a tierra a través de las expropiaciones efectuadas entre 2017-2021.</p> <p>→ Respecto de las adquisiciones de tierras realizadas por el INDERT, si se aplica el mismo criterio, 665 familias campesinas podrían acceder a tierra a través de las compras efectuadas entre 2017-2021.</p>
Fuentes	<p>→ “Solicitud #59071 Reiteración de solicitudes de información pública presentadas en fecha 21 de mayo de 2022”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1087973-Tierrasadquiridas2017-2021pdf-Tierrasadquiridas2017-2021.pdf].</p> <p>→ “Solicitud #59070 Reiteración de solicitud de información pública presentada en fecha 21 de mayo de 2022”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/143055-Listadodeleyes2017-2022pdf-Listadodeleyes2017-2022.pdf].</p>

33 Acuerdo y Sentencia N° 329 de la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, 18 de junio de 2021.

Nombre	Número de lotes adjudicados por el INDERT en los últimos 5 años, desagregado por sexo de la persona titular	
Atributo	Acceso a la tierra	
Indicador	Proceso	
Descripción	El INDERT no ha proporcionado la información solicitada respecto de los lotes adjudicados en los últimos 5 años (2017-2021). En los documentos de Balance Anual de Gestión Pública, correspondientes al Ejercicio Fiscal 2020 y 2021, publicados por el INDERT, se incluyen cifras generales relativas a adjudicaciones.	
	Año	Adjudicaciones a familias
	2020	2.506
	2021	3.606
	Fuente: INDERT, Balance Anual de Gestión Pública 2020, p. 18; Balance Anual de Gestión Pública 2021, p. 24, disponibles en https://www.indert.gov.py/indert/application/files/4416/1434/4477/INDERT_-_BAGP_2020.pdf ; https://www.indert.gov.py/indert/application/files/9516/4492/8174/BAGP_2021_-_INDERT.pdf .	
Obs.	En el marco del presente estudio se solicitó al INDERT información respecto a la cantidad de lotes adjudicados por el INDERT a sujetos de la reforma agraria en los últimos 5 años (2017-2021); y el porcentaje de mujeres campesinas adjudicadas con lotes agrarios/sobre el total de adjudicatarios en los últimos 5 años. El Instituto no proporcionó información respecto a las adjudicaciones efectuadas. Sí ha remitido información respecto del número de títulos finiquitados desde enero de 2017 hasta el 23 de agosto de 2022: 6.746 títulos finiquitados en total, de los cuales 4.132 corresponden a hombres, 2.526 corresponden a mujeres y 88 son de carácter institucional.	
Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #59057 Reiteración de solicitud de información pública presentada en fecha 21 de mayo de 2022”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59057]. → INDERT. Balance Anual de Gestión Pública 2020 [https://www.indert.gov.py/indert/application/files/4416/1434/4477/INDERT_-_BAGP_2020.pdf]. → INDERT. Balance Anual de Gestión Pública 2021 [https://www.indert.gov.py/indert/application/files/9516/4492/8174/BAGP_2021_-_INDERT.pdf]. 	

Nombre	Número de asentamientos coloniales agrícolas de propiedad asociativa
Atributo	Acceso a la tierra
Indicador	Proceso
Descripción	<p>El INDERT no ha reglamentado aún la forma de adquisición de tierras de la reforma agraria en propiedad asociativa, prevista en el Estatuto Agrario, Ley N° 1.863/02.</p> <p>A su vez, el Instituto ha informado que no se han otorgado títulos de propiedad bajo propiedad asociativa ni propiedad mixta.</p>
Obs.	<p>La relevancia de fortalecer las formas de propiedad colectiva o asociativa ha sido enfatizada a lo largo de tres décadas por organizaciones del movimiento campesino.</p> <p>Como recomendaciones en materia del sistema de tenencia de la tierra, representantes de organizaciones campesinas proponían en 1989, “En cuanto a la tenencia de la tierra: 1. Proponemos que la misma sea de naturaleza individual y colectiva. Esta última forma corresponderá principalmente a las comunidades campesinas; 2. Propugnamos que el predomino exclusivo de la tenencia individual sea modificado. Debe incentivarse la tenencia colectiva, con el fin de preservar el sentido de la comunidad campesina” (Campesinos Participantes, 1990: 263).</p> <p>Asimismo, en la <i>Propuesta y acciones para la implementación de una Reforma Agraria en Paraguay</i> del año 2010, de la cual formaron parte seis organizaciones campesinas de carácter nacional y regional, también se incluía la temática de las formas de tenencia. “Para asegurar que se mantengan tanto la democratización en el acceso a la tierra como la producción sustentable, es necesario recurrir al fomento de formas tradicionales de tenencia y producción de la tierra como la propiedad cooperativa, comunitaria y/o colectiva, a fin de asegurar que los pequeños productores puedan afrontar de manera positiva y sustentable una producción económicamente eficiente (para lo cual habrá de reformarse el actual Estatuto Agrario). Estas formas tradicionales en el campesinado, pero nuevas en la ruralidad paraguaya contemporánea, aparecen en el horizonte como únicos modos de tenencia que resistirán las actuales tendencias de la agricultura nacional y regional. Estas experiencias, si bien incipientes, ya existen en el país en poblaciones campesinas. Las formas comunitarias o asociativas de tenencia tienen una larga tradición en las comunidades indígenas y podrían ser adaptadas sin mayores dificultades al campesinado. La aceptación de estas nuevas formas de propiedad, supone una estrecha vinculación de los productores individuales a organizaciones gremiales que les ofrezcan garantías mínimas de éxito” (Martens, Palau, Riquelme, 2010: 12-13).</p> <p>Por su parte, en la propuesta de reforma agraria para el Paraguay, promovida por la CLOC Vía Campesina Paraguay, se señala la necesidad de “Planteamiento de propuestas de tenencia de la propiedad colectiva y mixta” (CLOC Vía Campesina Paraguay, 2020: 131).</p>
Fuentes	<p>→ “Solicitud #57277 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57277].</p> <p>→ Información complementaria respecto de la Solicitud #57277, Expediente INDERT N° 14010/22, remitida vía correo electrónico en fecha 12 de julio de 2022, por la Dirección de Acceso a la Información Pública.</p>

Nombre	Porcentaje de tierras agropecuarias correspondientes a la agricultura campesina/Total de tierras agropecuarias
Atributo	Acceso a la tierra
Indicador	Resultados
Descripción	El 6,3% del total de las tierras agropecuarias corresponden a la Agricultura Familiar. Conforme a los datos del Censo Agropecuario Nacional 2008, las fincas de extensión correspondiente a la definición de Agricultura Familiar abarcan una superficie de 1.960.081 hectáreas, de un total de superficie agropecuaria de 31.086.894 hectáreas (MAG, 2008: 25; INDERT, 2019: 16).
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → Las fincas de menos de 50 hectáreas representan el 91,4% del total de fincas agropecuarias y disponen de solo el 6,3% de la superficie agropecuaria total (MAG, 2008: 25; INDERT, 2019: 16). → Este indicador deberá actualizarse con los datos del Censo Agropecuario Nacional 2022. Es de esperar que respecto de dicho Censo se publiquen datos de cantidad de fincas y superficie, desagregados por tamaño de finca, por Región.
Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #59721 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1671904-Resp59721pdf-Resp.59721.pdf]. → Censo Agropecuario Nacional 2008. → <i>Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra</i> [https://www.indert.gov.py/indert/application/files/8416/1436/0289/R.P._N_1192_19_Que_Aprueba_el_PEI_2019_2023-comprimido.pdf].

Nombre	Porcentaje de familias campesinas sin tierra/Total de familias campesinas
Atributo	Acceso a la tierra
Indicador	Resultados
Descripción	<p>Las instituciones estatales competentes han informado que no disponen de estas informaciones.</p> <p>Sí se cuenta con datos del Censo Agropecuario 2008, en el que se registran 183.000 fincas de menos de 10 hectáreas, de las cuales 117.000 disponen de menos de 5 hectáreas. Conforme a estas cifras, el 63% de las fincas agropecuarias tiene una superficie inferior a la superficie mínima legal de 10 hectáreas, prevista en el Estatuto Agrario como la propiedad agraria básica que una familia campesina precisa para cubrir sus necesidades y obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo.</p>
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → Las informaciones respecto de este indicador fueron solicitadas al Instituto Nacional de Estadística, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. → El INE informó que no cuenta con una definición precisa de campesino/a. Señaló que sí se cuenta con información desagregada por áreas urbana y rural. El Área Urbana la “constituyen todas las cabeceras de distritos oficiales, definidas conforme a las leyes administrativas, presentan forma amanzanada, sin tener ninguna otra consideración especial”. Con relación al Área Rural, “todo territorio situado fuera de las cabeceras distritales es considerado rural, en las mismas las viviendas se encuentran dispersas en el territorio y por lo general están rodeadas de cultivos y campos”. → El MAG, por su parte, explicó que, “en cuanto a los criterios de definición de la población campesina, el MAG cuenta con la definición de Agricultura Familiar Campesina, que constituye su principal población objetivo”, e indicó los instrumentos jurídicos y técnicos en los cuales se establecen dichos criterios.

Obs.

Entre estos instrumentos se encuentra la Ley N° 2419/2004, de creación del INDERT, que conceptualiza a la Agricultura Familiar Campesina en los siguientes términos: "...se entiende por agricultura familiar campesina aquella en la cual el recurso básico de mano de obra aporta el grupo familiar, siendo su producción básicamente de autoconsumo y parcialmente mercantil, completando los ingresos a partir de otras producciones de carácter artesanal o extrapredial" (artículo 6°)³⁴.

Con relación a la cantidad de personas/familias campesinas, y la cantidad de personas/familias campesinas sin tierra, el MAG indicó que los datos oficiales de cantidad de fincas/familias, uso y tenencia de tierras se encuentran publicados en el Censo Agropecuario Nacional 2008, y que se encuentra realizando el Censo Agropecuario 2022. Señaló que la institución con el mandato específico del registro de familias sin tierras es el INDERT.

- Ante la solicitud de información respecto de la cantidad de personas/familias campesinas que existen en la actualidad en el Paraguay, conforme a datos oficiales, el INDERT respondió que se recomendaba derivar la consulta al Instituto Nacional de Estadística, en referencia al Censo 2012. En cuanto a la cantidad de familias campesinas sin tierra, el INDERT explicó que la Gerencia de Desarrollo Rural cuenta con registros de familias organizadas y reconocidas por el INDERT, bajo la denominación de Comisión Vecinal Sin Tierra, pero no se remitió la información referida a la cantidad de familias comprendidas en dicho registro.

Cabe señalar que, en el Plan de Acción contenido en *el Plan Estratégico Institucional 2019-2023* del INDERT, dos de los indicadores previstos para la acción, "acceso a la tierra y regularización de la tenencia" son el "% de beneficiarios del Estatuto Agrario sin tierra que acceden a tierras" y el "% de beneficiarios del Estatuto Agrario con lotes adjudicados" (INDERT, 2019: 40).

- En síntesis, el Estado paraguayo dispone de informaciones sobre la población que vive en el área rural, provenientes de censos y de encuestas; sobre fincas agropecuarias, incluyendo aquellas que tienen menos de 10 hectáreas y que pueden considerarse con cantidad de tierra insuficiente de acuerdo a los parámetros legales. También cuenta con el Registro Nacional de Productores, con datos que permiten identificar la cantidad de Productores de la Agricultura Familiar registrados y la correspondiente superficie cultivada, como parte del Registro Nacional de Beneficiarios (RENABE) del Ministerio de Agricultura y Ganadería. También se cuenta con registros de familias organizadas y reconocidas por el INDERT como parte de Comisiones Vecinales Sin Tierra, aunque no ha sido posible acceder a la información de la cantidad de familias comprendidas en dicho registro.
- Cabe señalar que, conforme a estudios realizados desde la sociedad civil, se estimaba en 300.000 las familias campesinas sin tierra. En tanto, sobre la base de los registros de comisiones vecinales sin tierra hasta el año 2011, el INDERT habría estimado en 75.000 las familias campesinas sin tierra (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: párr. 8).

Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #56600 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56600]. Respuesta INE. → “Solicitud #57939 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57939]. Respuesta INE. → “Solicitud #59721 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1671904-Resp59721pdf-Resp.59721.pdf]. Respuesta MAC. → “Solicitud #58475 Solicitud de información”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1585196-Resp58475pdf-Resp.58475.pdf]. Respuesta MAC. → “Solicitud #56525 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/4320434-InformeGerenciadeDesarrolloRuralpdf-InformeGerenciadeDesarrolloRural.pdf]. Respuesta INDERT. → <i>Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra</i> [https://www.indert.gov.py/indert/application/files/8416/1436/0289/R.P._N_1192_19_Que_Aprueba_el_PEI_2019_2023-comprimido.pdf].
---------	---

34 Como bien explican Palau y Heikel, la relación de producción fundamental que confiere a la unidad productiva familiar, la finca, su carácter campesino es la relación tierra-trabajo familiar, donde el productor es productor directo. Señalan que esta característica marca inmediatamente los límites del sector campesino (Palau y Heikel, 2016: 167).

INDICADORES DE
RECONOCIMIENTO
DE LA TENENCIA
LEGÍTIMA Y
PROTECCIÓN
CONTRA LOS
DESALOJOS
FORZOSOS

Nombre	Existencia de un catastro nacional completo y saneado de tierras																			
Atributo	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos																			
Indicador	Estructural																			
Descripción	<p>El Servicio Nacional de Catastro cuenta con una cartografía catastral parcial, incompleta, del territorio del país.</p> <p>Con relación a las sobretitulaciones, recién desde el año 2014 el SNC estableció como requisito obligatorio, previo a todo procedimiento o gestión, el registro del plano georreferenciado correspondiente a cada inmueble, a través del cual es posible detectar las inconsistencias que puede tener un título de propiedad.</p>																			
Obs.	<p>→ Desde la década de 1990, la República del Paraguay ha adquirido préstamos internacionales para la modernización del sistema de catastro nacional.</p> <p>Préstamos internacionales para mejora/modernización del sistema de catastro nacional contraídos por el Paraguay</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Proyecto de Racionalización del Uso de la Tierra</th> <th>Programa de Catastro Registral</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Monto del préstamo</td> <td>USD. 29.000.000</td> <td>USD 9.000.000</td> </tr> <tr> <td>Financiado</td> <td>BIRF</td> <td>BID</td> </tr> <tr> <td>Ejecutor</td> <td>Ministerio de Hacienda</td> <td>Ministerio de Hacienda-CSJ/DGRP</td> </tr> <tr> <td>Norma de aprobación</td> <td>Ley N° 30/1992</td> <td>Ley N° 2551/04</td> </tr> <tr> <td>Componentes principales</td> <td>Catastro Rural, incluyendo cobertura cartográfica completa. Sistema de Información Geográfica.</td> <td>Modernización del sistema de catastro. Modernización del sistema de registro. Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Memorándums SNC/DAF N° 129/2022 y DPE N° 450 de fecha 31 de agosto de 2022. Disponibles en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/60079.</p>			Proyecto de Racionalización del Uso de la Tierra	Programa de Catastro Registral	Monto del préstamo	USD. 29.000.000	USD 9.000.000	Financiado	BIRF	BID	Ejecutor	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda-CSJ/DGRP	Norma de aprobación	Ley N° 30/1992	Ley N° 2551/04	Componentes principales	Catastro Rural, incluyendo cobertura cartográfica completa. Sistema de Información Geográfica.	Modernización del sistema de catastro. Modernización del sistema de registro. Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral.
	Proyecto de Racionalización del Uso de la Tierra	Programa de Catastro Registral																		
Monto del préstamo	USD. 29.000.000	USD 9.000.000																		
Financiado	BIRF	BID																		
Ejecutor	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda-CSJ/DGRP																		
Norma de aprobación	Ley N° 30/1992	Ley N° 2551/04																		
Componentes principales	Catastro Rural, incluyendo cobertura cartográfica completa. Sistema de Información Geográfica.	Modernización del sistema de catastro. Modernización del sistema de registro. Establecimiento del marco legal y bases técnicas para la formación del catastro registral.																		

	<ul style="list-style-type: none"> → En su <i>Plan Estratégico Institucional 2019-2023</i> el INDERT señala que, “el catastro rural a cargo de la Dirección del Servicio Nacional de Catastro, no han sido completados, y se precisa una revisión sistemática de los mismos para establecer una mayor seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra. Existen casos de doble titulación y se calcula que un 20% de la propiedad registrada es inexistente” (INDERT, 2019: 20). → Entre las acciones de orden legislativo que se han identificado como necesarias para dinamizar y poner claridad en los procesos de intervención por parte del INDERT, a objeto de dinamizar la ejecución de la reforma agraria, se encuentra, “Establecer una ley de recatastramiento y de reinscripción de propiedades, comenzando con propiedades mayores, a fin de certificar las condiciones dominiales de los propietarios y dejar constancia efectiva de las correspondientes superficies detentadas”. Conforme al PEI, esto podría realizarse a través de un mecanismo de exención tributaria para que se compense a los propietarios el costo de mensura y de los estudios dominiales. Se señala que con esto se lograría la recuperación de las tierras objeto de apropiación indebida (títulos apócrifos y la detección de excedentes dentro de las mismas), acción que debe ser coordinada con los municipios de manera que los mismos logren ampliar su registro catastral y el cobro del impuesto inmobiliario (INDERT, 2019: 37). → A nuestro parecer, el logro de un catastro nacional completo, saneado y confiable de tierras en el país se vincula en forma considerable con la existencia de mecanismos judiciales adecuados para someter a revisión los títulos de propiedad existentes sobre los cuales existen impugnaciones jurídicas, como es el caso de las tierras malhabidas identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia (2008) y las tierras reclamadas por comunidades indígenas, con el objetivo de evaluar la legitimidad de dichos títulos y brindar una solución jurídica conforme a derecho. Asimismo, se precisa de un mecanismo judicial adecuado para resolver la problemática de las sobretitulaciones.
<p>Fuentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Entrevistas a funcionarios públicos competentes. → “Solicitud #60079 Solicitud de información pública - para derivación al Servicio Nacional de Catastro”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60079]. → Resolución N° 6, Por la cual se establece el procedimiento para el cotejo y registro de planos para todos los trámites en el Servicio Nacional de Catastro, de la Dirección del Servicio Nacional de Catastro, 9 de enero de 2014. [https://www.catastro.gov.py/public/84e494_RES%20SNC%20Nro%206-14.-%20POR%20LA%20CUAL%20PROCEDIMIENTO%20COTEJO%20Y%20REGISTRO%20PLANOS.pdf] → Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra → [https://www.indert.gov.py/indert/application/files/8416/1436/0289/R.P._N_1192_19_Que_Aprueba_el_PEI_2019_2023-comprimido.pdf]

Nombre	Existencia de mecanismos jurídicos de prevención de desalojos forzosos de comunidades campesinas
Atributo	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos
Indicador	Estructural
Descripción	<p>El Paraguay no dispone de mecanismos jurídicos de prevención de desalojos forzosos de comunidades campesinas.</p> <p>El instrumento vigente que establece algunas salvaguardas para los procedimientos de desalojo de comunidades es la Resolución N° 532 de la Comandancia de la Policía Nacional, de fecha 2 de julio de 2020, <i>Por la cual se aprueba el Protocolo de ejecución de mandamiento de desahucio en los casos de desalojo considerado de gran envergadura y se abroga la Resolución N° 672/2013</i>. Existe, por el contrario, un mecanismo ilegal de desalojos forzosos de familias campesinas de sus hogares, constituido por los desalojos fiscales de comunidades enteras, efectuados bajo la denominación de “ceses de hecho antijurídico”.</p>
Obs.	<p>→ La comisión de desalojos forzosos por el Estado paraguayo ha sido observada por diversos órganos de tratados y procedimientos especiales, en razón de la violación del debido proceso legal y el uso excesivo de la fuerza. Dichas observaciones internacionales se han efectuado respecto de casos específicos y de la política pública general³⁵.</p> <p>→ La falta de mecanismos institucionales adecuados y efectivos para la solución de conflictos en torno a la tierra favorece la comisión de desalojos forzosos de comunidades que precisan de la tierra para vivir y subsistir.</p> <p>La problemática se acentúa por la comisión desde hace años de desalojos fiscales, no autorizados por el marco legal vigente. Estos procedimientos se efectúan sin que las comunidades campesinas tengan posibilidad alguna de defensa jurídica ante un juez competente. Además, se trata de desahucios que se ejecutan sobre la base de órdenes judiciales de allanamiento.</p>
Fuentes	<p>→ “Solicitud #56653 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56653].</p> <p>→ “Solicitud #57817 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57817].</p> <p>→ “Solicitud #56643 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56643].</p>

35 Comité contra la Tortura (CAT/C/PRY/CO/7, párr. 22-23), Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/PRY/CO/4, párr. 24-25), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/PRY/CO/3, párr. 28; E/C.12/PRY/CO/4, párr. 6), Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación (A/HRC/34/48/Add.2, párr. 39-43, 58) y Relatora Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/30/41/Add.1 párr. 27, 79.d).

Nombre	Número de asentamientos estables beneficiados con la regularización de su tenencia de tierra, a través de la aplicación de la figura legal de la colonización de hecho, en los últimos 5 años
Atributo	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos
Indicador	Proceso
Descripción	El INDERT ha informado sobre 4 colonizaciones de hecho declaradas de 2017 a 2021: Asentamiento San Marcos, distrito de Minga Guazú, Alto Paraná; Asentamiento 12 de Junio, distrito de San Pedro del Paraná, Itapúa; Comisión Vecinal 13 de Mayo, distrito de María Auxiliadora, Itapúa; Asentamiento Guaraní del Este II, distrito de Mbaracayú, Alto Paraná ³⁶ .
Obs.	La declaración de colonización de hecho de las poblaciones estables, esto es, con 10 años o más desde su fundación, y la consecuente afectación de los inmuebles privados en los cuales dichos asentamientos se encuentran, conforme a las definiciones, los criterios y los procedimientos establecidos en la Ley N° 622/60, <i>De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho</i> , constituye un importante mecanismo de regularización de la tenencia de la tierra por comunidades campesinas en el país.
Fuentes	→ “Solicitud #59056 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/59056].

36 Resolución P. N° 1164/17, *Que afecta a la Ley N° 622/60, la Finca N° 2127 del distrito de Minga Guazú, departamento de Alto Paraná; y declara que la población asentada en el Asentamiento San Marcos constituye una colonización de hecho*, de fecha 9 de junio de 2017; Resolución P. N° 785/18, *Que afecta a la Ley N° 622/60, la Finca N° 1855 del distrito de San Pedro del Paraná, departamento de Itapúa; y declara que la población asentada en el Asentamiento 12 de Junio constituye una colonización de hecho*, de fecha 19 de abril de 2018; Resolución P. N° 523/19, *Por la cual se afecta a la Ley N° 622/60, parte de la Finca N° 890 del distrito de Capitán Meza (hoy María Auxiliadora), departamento de Itapúa; y declara que la población asentada en el lugar constituye una colonización de hecho*, de fecha 25 de febrero de 2019; Resolución P. N° 1148/19, *Por la cual se afecta a la Ley N° 622/60, la Finca N° 19.255, Padrón N° 22.705, ubicada en el lugar denominado Dorila Cue, distrito de Mbaracayú, y, declara que la población asentada en el lugar constituye una colonización de hecho*, de fecha 25 de abril de 2019.

Nombre	Número de responsables de desalojos forzosos sancionados en los últimos 5 años
Atributo	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos
Indicador	Proceso
Descripción	No se dispone de esta información.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → En razón de que, “Garantizar la investigación y eventual sanción en los casos de desalojos forzados y violaciones conexas a los derechos humanos” ha sido definida como Acción Estratégica en el Plan Nacional de Derechos Humanos, vigente desde 2013, se solicitó información respecto del avance de esta medida a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio de Justicia. Ninguna de las instituciones informó sobre avance alguno al respecto. → Con relación al Ministerio de Justicia, entre las consultas que se le efectuaron sin obtener respuesta se encuentra la siguiente: ¿La acción estratégica refiere a investigaciones y sanciones administrativas, penales o ambas? → Respecto de la Corte Suprema de Justicia, entre las consultas que se le efectuaron sin obtener respuesta se encuentran las siguientes: i) ¿Cuáles son las acciones efectuadas desde el Poder Judicial/CSJ para avanzar en el cumplimiento de esta Acción Estratégica, a mayo de 2022?; ii) ¿Cómo se garantiza la investigación y eventual sanción en los casos de desalojos forzados y violaciones conexas a los derechos humanos en el Paraguay?; iii) ¿Cuál es el tipo penal aplicable a los desalojos forzados/forzosos?; iv) ¿Cuáles han sido las principales violaciones conexas a los derechos humanos identificadas?; v) ¿Cuántos casos de desalojos forzosos han recibido sanción penal, en los últimos 5 años (2017-2021)?; vi) ¿Existe jurisprudencia destacada en materia de protección contra desalojos forzosos en el Paraguay? Si la respuesta es afirmativa, favor indicar las resoluciones judiciales.
Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #56632 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56632]. → Expedientes DTAIP N° 118/2022 y N° 121/2022 de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia. Sin respuesta respecto de esta temática.

Nombre	Existencia de jurisprudencia nacional en los siguientes campos: a) Protección del derecho a la tierra de campesinos/as; b) Recuperación de tierras de la reforma agraria ilegalmente adjudicadas
Atributo	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos
Indicador	Proceso
Descripción	La institución estatal competente no ha proporcionado información alguna al respecto.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → Estas informaciones fueron solicitadas a la Corte Suprema de Justicia, a través de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en fecha 24 de mayo de 2022. La Dirección acusó recibo en fecha 21 de junio de 2022, indicando que la solicitud de información fue identificada como Expediente DTAIP N° 118/2022. → El Poder Judicial puede adoptar un importante rol de protector de derechos y de impulsor de los otros poderes públicos. La actuación de la Corte Suprema de Justicia y, en particular, de su Sala Constitucional, resultan claves en situaciones de violación masiva y recurrente de los derechos fundamentales de cierta población, como ocurre en el país con la población campesina, cuando la violación no se debe a circunstancias específicas sino a problemas generales, usualmente ligados a la falta de cumplimiento de ciertas autoridades de sus obligaciones legales y constitucionales y ante los cuales, por consiguiente, las acciones de amparo individuales no sirven porque se necesitan medidas generales de política pública, en este caso, en materia de gobernanza de la tierra y protección de derechos campesinos³⁷.
Fuentes	→ Expediente DTAIP N° 118/2022 de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia. Sin respuesta respecto de esta temática.

37 Sobre el estado de cosas inconstitucional, véase Uprimny Yepes, R. y Sánchez, N. (2010); Rodrigo Uprimny, Un Estado de Cosas Inconstitucional en la gobernanza de la tierra, 9 de abril de 2019, disponible en <https://www.dejusticia.org/un-estado-de-cosas-inconstitucional-en-la-gobernanza-de-la-tierra/>; 5 preguntas para entender el estado de cosas inconstitucional por la inseguridad de excombatientes, 8 febrero de 2022, disponible en <https://www.dejusticia.org/5-preguntas-para-entender-el-estado-de-cosas-inconstitucional-por-la-inseguridad-de-excombatientes/>.

Nombre	Proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida y que percibe que sus derechos sobre la tierra son seguros, desglosada por sexo y tipo de tenencia (Indicador 1.4.2 de los ODS)
Atributo	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos
Indicador	Resultados
Descripción	Indicador aún no calculado a nivel nacional.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → La metodología global propuesta para medir este indicador se encuentra disponible en https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-01-04-02.pdf. → El cálculo de este indicador es relevante para conocer la línea de base del país en materia de tenencia segura de la tierra, con documentación legalmente reconocida y percepción de seguridad en los derechos sobre la tierra. Ello permitirá medir los avances en materia de tenencia segura sobre la tierra, incluyendo la tierra rural, la cual constituye uno de los principales desafíos nacionales en materia de gobernanza de la tierra y desarrollo sostenible.
Fuentes	→ “Solicitud #56821 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/56821].

Nombre	Número de desalojos forzosos de comunidades campesinas en los últimos 5 años. Cantidad de víctimas. Desagregación indicando número de niñas, niños, adolescentes; mujeres, personas mayores, personas con discapacidad
Atributo	Reconocimiento de la tenencia legítima y protección contra los desalojos forzosos
Indicador	Resultados
Descripción	Las instituciones estatales competentes del monitoreo, prevención y promoción de acciones para la investigación y eventual sanción de los desalojos forzosos de comunidades en el país no han proporcionado información sobre el número de desalojos forzosos de comunidades campesinas efectuados en los últimos 5 años.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → En el marco del presente estudio se consultó a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio de Justicia sobre el número de desalojos forzosos de comunidades campesinas efectuados en los últimos 5 años (2017-2021); y la cantidad estimada de familias y personas víctimas (con datos desagregados, identificando niñas y niños, mujeres, personas mayores, personas con discapacidad). Ninguna de las instituciones estatales consultadas proporcionó las informaciones solicitadas. → Se consultó también a la Corte Suprema de Justicia respecto del número de desalojos/desplazamientos/remoción de comunidades campesinas en los últimos 5 años (2017-2021), por año. Se señaló que se peticionaba incluir desalojos civiles, desahucios vía interdictos de recobrar la posesión; y expulsiones vía ceses de hecho punible de invasión de inmueble por agentes fiscales. Se solicitó indicar la cantidad estimada de familias y personas víctimas (datos desagregados, identificando niñas y niños, mujeres, personas mayores, personas con discapacidad). La Dirección de Estadística Judicial proporcionó informaciones relativas a la cantidad de juicios de desalojo y de interdictos a nivel país en los años 2017 a 2021. → A la Policía Nacional se le solicitó información respecto de la cantidad de procedimientos de desalojo de gran envergadura y de ceses de hecho punible de invasión de inmueble ajeno solicitados por agentes fiscales, que fueron operativizados por la institución en los últimos 5 años. La Policía Nacional proporcionó la información solicitada respecto de 13 departamentos.

Número de procedimientos de desalojo de gran envergadura y de ceses de hecho punible de invasión de inmueble ajeno solicitados por agentes fiscales, operativizados por la Policía Nacional en los últimos 5 años, en 13 departamentos³⁸		
Año	Desalojos de gran envergadura en base a mandamientos judiciales civiles	Ceses de hecho punible de invasión de inmueble ajeno, solicitados por agentes fiscales
2017	15	35
2018	17	41
2019	20	68
2020	5	23
2021	13	39
2017-2021 (Caaguazú)	2	3
TOTAL	72	209

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones proporcionadas por la Policía Nacional. Disponibles en <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56654>; <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57940>.

La cantidad de desalojos ejecutados a solicitud de agentes fiscales duplica y triplica el número de desalojos operativizados sobre la base de mandamientos de juzgados civiles. Durante el año 2019 se registró el mayor número de desalojos. Asimismo, conforme a las informaciones públicas recibidas es en el departamento de Alto Paraná donde se efectuó la mayor cantidad de desalojos entre 2017-2021: 38 desalojos civiles y 102 desalojos solicitados por fiscales.

Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #56643 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56643]. Respuesta Defensoría de Pueblo. → “Solicitud #56632 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56632]. Respuesta Ministerio de Justicia. → Expediente DTAIP N° 118/2022 de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia. Nota DE] N° 414/2022, de fecha 01 de agosto de 2022. → “Solicitud #56654 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56654]. Respuesta Policía Nacional. → “Solicitud #57940 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57940]. Respuesta Policía Nacional.
---------	---

38 Las informaciones públicas proporcionadas por la Policía Nacional refieren a los departamentos de Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Caazapá, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguarí y San Pedro.

USO Y CONSERVACIÓN SOSTENIBLES DE LA TIERRA

Nombre	Existencia de programas públicos de fomento a la producción agroecológica
Atributo	Uso y conservación sostenibles de la tierra
Indicador	Estructural
Descripción	En el marco del Comité Técnico de Fomento de la Producción Orgánica se ha elaborado y socializado el Programa Nacional Orgánico/Agroecológico (PNO), el cual se encontraba en proceso de aprobación por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a julio de 2022.
Obs.	<p>→ Desde el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina e Indígena se ha informado que el Viceministerio de Agricultura es miembro de la Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica y lidera en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) la Comisión de Agroecología. Se señaló también que el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina e Indígena tiene el propósito de incorporar en su Organigrama³⁹ una división de Competitividad Agrícola de Producción Orgánica y Agroecológica en la Coordinación de Programas y Proyectos para la Agricultura Familiar Campesina e Indígena. Se explicó que en dicha división se trabajará bajo las normas vigentes de la Ley N° 3481/08, <i>De Fomento y Control de la Producción Orgánica</i>; y que esta labor se considera de interés estratégico para el cumplimiento de las finalidades establecidas en la Ley N° 6286/19, <i>De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina</i>.</p> <p>Por su parte, la Dirección de Extensión Agraria informó sobre la elaboración del Programa Nacional Orgánico/Agroecológico (PNO), y que el mismo se encontraba en proceso de aprobación.</p> <p>→ La creación y el fortalecimiento de direcciones institucionales especializadas en agricultura agroecológica, con programas y proyectos dotados de recursos adecuados y con participación campesina en su diseño, implementación y evaluación, son medidas prioritarias para avanzar en la garantía de los derechos campesinos a la tierra, a la soberanía alimentaria, a la alimentación adecuada y a vivir en un ambiente saludable.</p>
Fuentes	→ “Solicitud #56526 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56526].

39 Dicho organigrama se encontraba a junio de 2022 en proceso de aprobación.

Nombre	Existencia de una estrategia pública de protección de comunidades campesinas frente a pulverizaciones de productos fitosanitarios de uso agrícola. Plazo y cobertura
Atributo	Uso y conservación sostenibles de la tierra
Indicador	Estructural
Descripción	No se cuenta con una estrategia, plan, programa o proyecto, específicamente formulado y aprobado por la autoridad pública competente, para la protección de comunidades campesinas frente a aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones de productos fitosanitarios de uso agrícola.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → Conforme a sus obligaciones legales vigentes, el SENAVE prevé en su Plan Estratégico Institucional y en su Plan Operativo Anual la fiscalización de franjas de protección y barreras vivas; y la fiscalización de la aplicación, fumigación y pulverización de productos fitosanitarios, de manera general. → Las comunidades campesinas y las comunidades indígenas que se encuentran situadas en zonas de monocultivos mecanizados precisan de estrategias que operativicen protecciones específicas y efectivas frente a las aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones de productos agroquímicos. → El SENAVE ha informado que, a agosto de 2022, se encontraba ajustando un procedimiento y plan piloto para encarar un programa de alcance nacional que priorizaría el control de cumplimiento de franjas de protección respecto de centros educativos (escuelas, colegios), a fin de determinar las zonas vulnerables que requerirán priorización de controles. La institución señaló que el trabajo ya fue realizado, en principio, en el año 2021, como resultado de la participación en la mesa de trabajo coordinada por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA).
Fuentes	→ SENAVE, Dirección de Agroquímicos e Insumos Agrícolas, Informe N° 01/2022 de fecha 25 de agosto de 2022. Referencia MEU 4266/22 – Milena Pereira – Portal de Información Pública.

Nombre	Número de comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente constituidos. Instituciones vinculadas y objetivos
Atributo	Uso y conservación sostenibles de la tierra
Indicador	Proceso
Descripción	No se ha conformado ningún comité de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente, al 25 de agosto de 2022. Ello implica el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9º, inc. o) de la Ley N° 2459/04, y de las obligaciones establecidas en el artículo 4º, inc. g) e i) de la Ley N° 123/91.
Obs.	<p>→ Órganos de tratados y procedimientos especiales han expresado su preocupación por los efectos negativos del uso indiscriminado de agro-tóxicos en el país, y han urgido al Estado paraguayo que adopte las medidas necesarias para la protección contra el uso de productos agroquímicos tóxicos⁴⁰.</p> <p>→ El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) es la Autoridad de Aplicación del marco legal de control administrativo de productos fitosanitarios de uso agrícola.</p> <p>→ La Ley N° 123/91, que <i>Adoptan nuevas formas de protección fitosanitarias</i>, establece que, entre las funciones y obligaciones fitosanitarias de la Autoridad de Aplicación, se encuentran: “Controlar junto con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social el uso, comercialización y nivel de residuos de plaguicidas agrícolas, y en general de los elementos y sustancias que se utilizan para prevención y combate de plagas de la producción vegetal”; “Prevenir y combatir la contaminación que pueda derivarse de la aplicación [de] plaguicidas, fertilizantes y sustancias afines agrícolas y otros elementos o sustancias utilizadas en las tareas de control de plagas, sin perjuicio de la obligación de otras instituciones públicas y privadas competentes, para la preservación del medio ambiente y la salud humana” (artículo 4º, inc. g, i).</p> <p>A su vez, en la Ley N° 2459/04, <i>Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)</i>, se estipula específicamente como función del SENAVE: “constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente” (artículo 9º, inc. o).</p>

40 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (E/C.12/PRY/CO/3, párr. 27; E/C.12/PRY/CO/4, párr. 25); Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación (A/HRC/34/48/Add., párr. 106d, 106m, 106n).

	<p>La Ley N° 3742/09, <i>De control de productos fitosanitarios de uso agrícola</i>, establece que: “El SENAVE podrá requerir el concurso y el asesoramiento de todas aquellas instituciones públicas y privadas, pudiendo conformar para el efecto comisiones interinstitucionales en caso de ser requerido para el mejor cumplimiento de los fines de este cuerpo normativo” (artículo 5°). Esta norma establece una facultad amplia del SENAVE de conformar comisiones interinstitucionales para el mejor cumplimiento de los fines de la ley de control de productos fitosanitarios de uso agrícola. Esta facultad no menoscaba el deber de cumplimiento de la obligación de controlar junto con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social el uso, comercialización y nivel de residuos de plaguicidas agrícolas; ni la obligación legal específica de constituir comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente.</p> <p>→ La omisión de cumplimiento de este mandato legal específico es grave por sus impactos y por su carácter manifiestamente injustificado.</p>
Fuentes	<p>→ SENAVE, Dirección de Agroquímicos e Insumos Agrícolas, Informe N° 01/2022 de fecha 25 de agosto de 2022. Referencia MEU 4266/22 – Milena Pereira – Portal de Información Pública.</p>

Nombre	Existencia de las reglamentaciones necesarias para la protección efectiva de las personas y la naturaleza frente a las aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones con productos fitosanitarios de uso agrícola
Atributo	Uso y conservación sostenibles de la tierra
Indicador	Proceso
Descripción	<p>La Ley N° 3742/09, <i>De control de productos fitosanitarios de uso agrícola</i>, no cuenta con decreto reglamentario.</p> <p>Con relación a la reglamentación de las franjas de protección y las barreras vivas, el SENAVE informó que las normas reglamentarias son la Resolución MAG N° 485/03, “<i>Por la cual se establecen medidas para el uso correcto de plaguicidas en la producción agropecuaria</i>”, el Decreto N° 2048/04, <i>Por el cual se deroga el Decreto N° 13.861/96 y se reglamenta el uso y manejo de plaguicidas de uso agrícola establecidos en la Ley N° 123/91</i>, y la misma Ley N° 3742/09. La Resolución y el Decreto referidos son anteriores a la ley de control de productos fitosanitarios de uso agrícola.</p> <p>Respecto de los procedimientos técnicos a través de los cuales el SENAVE controla la existencia o no de franjas de protección acordes con las prescripciones legales, el SENAVE informó que no cuenta con procedimientos oficiales para el control de franjas de protección, y que en 2022 se inició el proceso de elaboración de un instructivo para este fin.</p>
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → Las franjas de protección son los dispositivos legales de protección de personas, familias, comunidades que viven en el área rural, frente a las aplicaciones de agroquímicos. → La Ley N° 3.742/09 no prohíbe la siembra sino la aplicación de un producto fitosanitario determinado y el lugar que requiere protección, conforme a las distancias establecidas en la normativa. En el marco del presente estudio, algunas de las informaciones que se solicitaron al SENAVE fueron las siguientes: ¿Cuáles son las reglamentaciones vigentes respecto de las franjas de protección y las barreras vivas establecidas en la Ley N° 3742/09 <i>De control de productos fitosanitarios de uso agrícola</i>, así como respecto de la aplicación de productos fitosanitarios de uso agrícola, incluyendo las pulverizaciones aéreas? Se solicita copia de dichas reglamentaciones/resoluciones; ¿A través de qué procedimientos técnicos se controla la existencia o no de franjas de protección acordes con las prescripciones legales? → La no reglamentación de los procedimientos para controlar el cumplimiento de las franjas de protección legal, mínimas, establecidas en la Ley N° 3.742 del año 2009, constituye una omisión grave que afecta de manera directa derechos fundamentales constitucional y convencionalmente reconocidos.
Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #56593 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/3028479-RespuestadelAreaTecnicaalaSolicitud56593pdf-RespuestadelAreaTecnicaalaSolicitud56593.pdf]. → SENAVE, Dirección de Agroquímicos e Insumos Agrícolas, Informe N° 01/2022 de fecha 25 de agosto de 2022. Referencia MEU 4266/22 – Milena Pereira – Portal de Información Pública.

Nombre	Número de inspecciones de cumplimiento de franjas de protección y barreras vivas, realizadas por el SENAVE en los últimos 5 años			
Atributo	Uso y conservación sostenibles de la tierra			
Indicador	Proceso			
Descripción	Aunque se solicitaron informaciones de 2017 a 2021, el SENAVE informó sólo sobre las inspecciones realizadas entre 2020 y mayo de 2022.			
	Inspecciones de franjas de protección realizadas por el SENAVE en 2020, 2021 y de enero a mayo de 2022.			
		Años		
	Oficina Regional	2020	2021	2022 (enero a mayo)
	CENTRAL	0	0	0
	CORDILLERA	0	2	5
	CAAGUAZÚ	22	35	9
	CAAZAPÁ	12	67	0
	CONCEPCIÓN	1	18	0
	GUAIRÁ	7	5	0
	ALTO PARANÁ	3	2	0
	ITAPÚA NORTE	5	4	0
	ITAPÚA SUR	14	3	11
	CHACO	0	8	2
	MISIONES	43	41	0
	PARAGUARÍ	0	23	0
	AMAMBAY	2	12	3
SAN PEDRO	8	12	3	
CANINDEYÚ	2	0	0	
Total General	119	232	33	
Fuente: Informe del SENAVE de fecha 6 de junio de 2022 sobre inspecciones de franjas de protección reportadas por las Oficinas Regionales de la institución, correspondientes a los años 2020, 2021 y 2022, disponible en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/3028479-RespuestadelAreaTecnicaalaSolicitud56593pdf-RespuestadelAreaTecnicaalaSolicitud56593.pdf .				

Obs.	<p>→ Además de la falta de reglamentación de los procedimientos de control de franjas de protección, resulta muy preocupante el escaso o nulo número de inspecciones de cumplimiento de dichas franjas y barreras vivas en departamentos en los cuales se ha corroborado la existencia de violaciones graves de derechos humanos, ocasionadas por la falta de una política pública adecuada de control de fumigaciones con agroquímicos que afectan a comunidades campesinas e indígenas, como es el caso del departamento de Canindeyú.</p> <p>En 2014, la Federación Nacional Campesina denunció el fallecimiento de dos niñas, Adela y Adelaida, en el marco de intoxicaciones masivas presuntamente producidas por fumigaciones con agrotóxicos, que afectaron a la comunidad campesina de Huber Duré, distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú⁴¹. Asimismo, en el distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú, se produjeron los hechos que motivaron las decisiones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que responsabilizaron al Estado paraguayo por las graves violaciones de derechos humanos vinculadas a las contaminaciones con agroquímicos sufridas por la comunidad campesina Yerutí y por la comunidad indígena Campo Agua⁴².</p> <p>Durante el año 2020 el SENAVE realizó sólo dos inspecciones de franjas de protección en todo el departamento de Canindeyú, y en el año 2021 no efectuó ninguna inspección.</p>
Fuentes	<p>→ "Solicitud #56593Solicitud de datos e informaciones públicos". Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/3028479-RespuestadelAreaTecnicaalaSolicitud56593pdf-RespuestadelAreaTecnicaalaSolicitud56593.pdf].</p>

41 Diario Última Hora, Recuerdan un año de la muerte de Adela y Adelaida en Huber Duré, 21 de julio de 2015, disponible en <https://www.ultimahora.com/recuerdan-un-ano-la-muerte-adela-y-adelaida-huber-dure-n915185.html>; Base Investigaciones Sociales, Un año sin las niñas Adela y Adelaida, muertas a raíz de las fumigaciones, sostienen, disponible en <https://www.baseis.org.py/un-ano-sin-las-ninas-adela-y-adelaida-muertas-a-raiz-de-las-fumigaciones-sostienen/>.

42 Comité de Derechos Humanos 2019. Portillo Cáceres et. al. c. Paraguay (comunicación N° 2751/2016). Doc. ONU CCPR/C/126/D/2751/2016, 9 de agosto de 2019. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f126%2fd%2f2751%2f2016&Lang=en; Comité de Derechos Humanos 2021. CCPR/C/132/D/2552/2015. 12 de octubre de 2021. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/CCPR_C_132_D_2552_2015_33032_S.pdf.

Nombre	Porcentaje de tierras empleadas para la producción agroecológica/ Total de tierras agrícolas
Atributo	Uso y conservación sostenibles de la tierra
Indicador	Resultados
Descripción	La institución estatal competente ha informado que no dispone de esta información.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → El Ministerio de Agricultura y Ganadería informó que los datos oficiales de tenencia y uso de la tierra corresponden a los consignados en el Censo Agropecuario Nacional 2008, y que en los mismos no se encuentra contemplada la desagregación de tierra bajo producción agroecológica. La institución señaló que se encontraba realizando el Censo Agropecuario 2022, pero no precisó si dicho instrumento incluiría desgloses relativos al uso para producción orgánica o agroecológica. → El aumento de la producción agroecológica en el país y la ampliación de la superficie de tierras agrícolas empleadas en dicha forma de producción, son necesarios para disminuir la degradación ambiental, avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible, mejorar la calidad de los alimentos disponibles para la población nacional y fortalecer la realización efectiva de los derechos campesinos.
Fuentes	→ “Solicitud #59059 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1354286-Resp59059pdf-Resp.59059.pdf].

Nombre	Porcentaje de la superficie agrícola cultivada siguiendo prácticas agrícolas sostenibles (Indicador 2.4.1 de los ODS)
Atributo	Uso y conservación sostenibles de la tierra
Indicador	Resultados
Descripción	Indicador aún no calculado a nivel nacional.
Obs.	Los aspectos centrales de la metodología global propuesta se describen al definir el indicador en el apartado anterior. El cálculo de este indicador es relevante para conocer la línea de base del país en la materia y poder medir el avance hacia modelos de producción agrícola sostenibles.
Fuentes	→ · “Solicitud #56821 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56821].

COMBATE AL LATIFUNDIO

Nombre	Definiciones legales de 'latifundio' y de 'latifundio improductivo', conforme a los criterios y las directrices constitucionales
Atributo	Combate al latifundio
Indicador	Estructural
Descripción	<p>Pese a que desde 1992 se encuentran vigentes los mandatos constitucionales de desalentar el latifundio y eliminar progresivamente el latifundio improductivo, el país no cuenta con definiciones legales que permitan identificar los latifundios conforme a su característica principal que es la gran extensión de tierra.</p> <p>Dichas definiciones deben basarse en los criterios y directrices establecidos en la Constitución Nacional, como ser, la aptitud natural de las tierras, las necesidades del sector de población vinculado con la agricultura; las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales; el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico.</p>
Obs.	<p>→ La Constitución se vulnera cuando se hace lo que prohíbe y cuando se deja de hacer lo que ordena. Por ende, la Constitución se vulnera por acción y por omisión. La falta de una definición legal de latifundio y de latifundio improductivo en el país, implica una omisión legislativa relativa, pues la definición legal establecida en el Estatuto Agrario, Ley N°1863/02, refiere solo al latifundio improductivo y es insuficiente al no incluir ningún parámetro de extensión.</p> <p>→ En el marco del presente estudio se han solicitado las siguientes informaciones al INDERT, sin recibir respuesta alguna al respecto: ¿Cómo se identifica desde el INDERT un latifundio en la Región Oriental y un latifundio en la Región Occidental?; ¿A través de qué procedimientos controla el INDERT la utilización racional de los latifundios, en especial los ubicados en zonas con problemas de índole social (artículo 94.a del Estatuto Agrario)?; ¿Cuáles son los criterios aplicados para la Evaluación de Uso Actual y Potencial de Suelos, con relación a la declaración de latifundios improductivos?</p>
Fuentes	<p>→ Legislación agraria vigente, Sistema de Información Legislativa.</p> <p>→ "Solicitud #56525 Solicitud de datos e informaciones públicas". Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/56525].</p>

Nombre	Imposición progresiva de los latifundios en la ley de impuesto inmobiliario que cumpla la finalidad de desalentarlos			
Atributo	Combate al latifundio			
Indicador	Estructural			
Descripción	<p>→ La Constitución Nacional establece que una de las bases sobre la que se efectuarán la reforma agraria y el desarrollo rural es, “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” (artículo 115.1). El Estatuto Agrario vigente, por su parte, señala que el Desarrollo Rural como producto de la Reforma Agraria comporta, entre otras medidas, “promover la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley” (artículo 2.h).</p> <p>→ No se ha podido obtener información de parte de las instituciones públicas competentes respecto de la aplicación del Impuesto Adicional a los Impuestos Rurales, vigente con nuevas tasas impositivas desde hace más de seis años.</p> <p>→ La Ley N° 125/91, <i>Que establece el nuevo régimen tributario</i>, además del Impuesto Inmobiliario, contemplaba el “Impuesto Adicional al Inmueble de Gran Extensión y a los Latifundios”. A través de la Ley N° 5513/15, <i>Que modifica los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley N° 125/91 “Que establece el nuevo régimen tributario” y los artículos 155 y 179 de la Ley N° 3966/10 “Orgánica Municipal”</i>, se definen las tasas del “Impuesto Adicional a los Inmuebles Rurales”, quedando modificado el artículo 74 de la Ley 125/91 en los siguientes términos: “Art. 74. Tasas Impositivas. Los inmuebles rurales abonarán una tasa adicional en porcentaje (alícuota) al impuesto liquidado sobre los valores fiscales del inmueble rural, que se calcularán a cada propietario rural, sea persona física o jurídica, sumando el total de inmuebles en cada región, que posea él y su cónyuge, la sociedad conyugal que conforma y los hijos que se hallen bajo patria potestad, si los tuviere, de la siguiente manera:</p>			
	Región Oriental (ha)	Bajo Chaco (ha)	Alto Chaco (ha)	Alícuota
	Hasta 50 (solo para personas físicas)	Hasta 100 (solo para personas físicas)	Hasta 300 (solo para personas físicas)	0%
	Hasta 50 (solo para personas jurídicas)	Hasta 300 (solo para personas jurídicas)	Hasta 300 (solo para personas jurídicas)	1%
	Entre 50 y 200	Entre 300 y 1000	Entre 300 y 1500	3%
	Entre 200 y 1000	Entre 1001 y 3000	Entre 1501 y 5000	5%
	Entre 1001 y 5000	Entre 3001 y 10000	Entre 5001 y 15000	10%
	Entre 5001 y 20000	Entre 10001 y 20000	Entre 15001 y 20000	12%
	Entre 20001 y 100000	Entre 20001 y 100000	Entre 20001 y 100000	15%
	Más de 100001	Más de 100001	Más de 100001	20%

	<p>→ La base imponible del impuesto inmobiliario es la valuación fiscal establecida por el Servicio Nacional de Catastro. En los inmuebles rurales la valuación se realiza sobre el valor de la tierra, con una tasa impositiva del 1%⁴³. Por ende, tratándose de inmuebles rurales de más de 100.000 hectáreas, con la tasa adicional prevista lo que se llegaría a recaudar es el 1,2% de la valuación fiscal, en vez del 1%.</p> <p>→ La Ley N° 5513 del año 2015 establece que “la base imponible en el área rural será de hasta cuatro veces el valor fiscal actual, para el primer año de vigencia de la presente ley. Para los siguientes años, se aplicará lo establecido en el artículo 60 de la Ley N° 125/91...” (artículo 4°). Conforme a lo señalado por especialistas, el avance hacia una equiparación a los valores de mercado previsto en la ley se estaría dilatando: “los valores fiscales de las tierras, que sirven de base para el cobro de impuesto, están muy por debajo de los precios de mercado de los inmuebles rurales. La reciente Ley 5513/2015, que modifica los tributos municipales elevó entre 3,4 y 4 veces los valores fiscales de los inmuebles rurales, que eran extremadamente bajos, pero la disputa entre intendentes y propietarios de grandes inmuebles, causada por esa medida, hizo que dichas bases imponibles fueran modificadas nuevamente mediante varios decretos del Poder Ejecutivo. Esto demostró que, aun siendo bajo el impuesto, hay fuerte resistencia a su incremento. Queda por evaluar el impacto del aumento del precio fiscal sobre la recaudación del impuesto inmobiliario en fincas rurales y, eventualmente, realizar algunos ajustes para los grandes inmuebles y latifundios, conforme a la implementación de un nuevo catastro (Borda y Caballero, 2018: 26).</p> <p>→ En el marco del presente estudio se consultó al Ministerio de Hacienda respecto de si “¿Existen en el Paraguay impuestos que desalienten el latifundio? (CN, artículo 115 inc. 1). Si la respuesta es afirmativa, favor indicar cuáles son y su alcance. La pregunta hace referencia a la reglamentación en el país de impuestos que desalienten el latifundio, a través del gravamen progresivo o adicional a inmuebles rurales de gran extensión”. El Ministerio de Hacienda derivó la consulta al INDERT. El INDERT respondió sugiriendo derivar nuevamente la solicitud de información al Ministerio de Hacienda, “tomando en consideración que dichos pedidos aluden a impuestos aplicados a inmuebles rurales”. No se obtuvo respuesta respecto de esta consulta de ninguna de las instituciones.</p>
--	---

43 Salvo para los inmuebles rurales de menos de 5 hectáreas, respecto de los cuales la tasa impositiva es de 0,50%, siempre que sea la única propiedad destinada a la actividad agropecuaria.

Obs.

→ Asimismo, se solicitaron al Ministerio de Hacienda las siguientes informaciones: 1) Favor indicar el marco legal vigente en materia de impuesto inmobiliario. ¿Se realiza alguna recaudación aún a nivel central?; 2) ¿Cuáles son las resoluciones que rigen la recaudación de impuestos a la tierra por parte de los municipios?; 3) ¿Cuál ha sido la recaudación efectivamente cobrada en materia de impuestos a la tierra por los municipios (por distrito) en los últimos 5 años (2017-2021), por año? Recaudación total país en los últimos 5 años (2017-2021), por año; 4) ¿Sobre cuantas hectáreas se debería cobrar el impuesto inmobiliario (total país), a 2021?; 5) ¿Sobre cuántas hectáreas se cobró efectivamente dicho impuesto, por distrito y a nivel global, en 2021?; 6) ¿Cuántos inmuebles rurales de gran extensión se encuentran gravados por el impuesto inmobiliario en el país en la actualidad?; 7) ¿Cuál ha sido la recaudación proveniente del impuesto inmobiliario aplicado a inmuebles rurales de gran extensión en los últimos 5 años (2017-2021), por año? Favor indicar qué porcentaje de la recaudación impositiva total del país significó, por año.

El Ministerio de Hacienda derivó la solicitud de información al Servicio Nacional de Catastro, el cual no proporcionó información alguna respecto de ninguna de las preguntas, señalando que se requería el pago de arancel previo por prestación de servicios.

→ Se transcribe a continuación, el análisis de especialistas en materia económica y tributaria, respecto del Impuesto Inmobiliario vigente, las principales debilidades institucionales y desafíos: “el impuesto inmobiliario a las propiedades rurales es exiguo (según información del Servicio Nacional de Catastro recaudó solo US\$ 10 millones en 2015), lo que se convierte en una de las causas de la escasa productividad de determinadas tierras, ya que no hay una presión fiscal que obligue a explotarlas, especialmente en el caso de los grandes inmuebles. Pero tampoco aquellas propiedades que tienen alta producción y generan externalidades negativas contribuyen al fisco como deberían. Una mayor presión tributaria en este impuesto obligaría a replantear el esquema de tenencia y producción de la tierra, mejorando la distribución de la misma.

Las municipalidades, a cuyo cargo queda la percepción de este tributo, tienen escasa capacidad institucional para gestionarlo. Peor aun cuando los dispositivos de la ley de royalties de Itaipú han fomentado la creación de municipios cada vez más pequeños, proceso de atomización que ha venido agravando la deficiente capacidad de gestión municipal. Esta debilidad institucional de los gobiernos locales acrecienta las dificultades para la recolección del impuesto, dado que el cobro de tributos en el sector rural es siempre más complicado. Un ejemplo de la falta de control y de capacidad de hacer cumplir la ley es que, en muchos casos, los propietarios tributan solamente cuando deben transferir sus inmuebles [...]

	<p>Por consiguiente, planteamos el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del impuesto inmobiliario con algún esquema de ayuda del Gobierno Central, a través del Ministerio de Hacienda. Hay que mejorar gradualmente las estadísticas de recaudación y de cumplimiento tributario, incluyendo la identificación de los propietarios nominales y beneficiarios finales, de acuerdo con las recomendaciones del Foro Global de la OCDE [...] Asimismo, es necesario insistir en el intercambio y coordinación institucional entre las intendencias, la Administración Tributaria y el Servicio Nacional de Catastro. No menos importante es crear conciencia acerca de la necesidad de potenciar este tributo directo” (Borda y Caballero, 2018: 25-26).</p> <p>→ Cabe señalar que en el <i>Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del INDERT</i> se incluye entre las normas legales que deberían impulsarse para dinamizar la ejecución de la reforma agraria, “Promover según lo prescrito en el Art. 2 inciso h de la Ley 1863/02 que establece el Estatuto Agrario, la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra, consistente en el ajuste de la base imponible (valor fiscal de la tierra), de forma tal que los Gobiernos Departamentales y Municipales comprometan el porcentaje ampliado del impuesto inmobiliario a la inversión en infraestructura social en las colonias y generar una mayor dinámica y transparencia en el mercado de tierras” (INDERT, 2019: 36).</p>
<p>Fuentes</p>	<p>→ “Solicitud #56596 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56596].</p> <p>→ “Solicitud #56679 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/143930-NOTASNCN1504-2022-56679pdf-NOTASNCN1504-2022-56.679.pdf].</p>

Nombre	Existencia de mecanismos de recuperación de tierras malhabidas
Atributo	Combate al latifundio
Indicador	Proceso
Descripción	<p>→ No se cuenta con mecanismos específicos y adecuados para la recuperación de las tierras malhabidas. En la actualidad, tratándose de lotes que aún no cuentan con títulos de propiedad, es posible la revocación de la adjudicación, a través de Resoluciones de la Presidencia del INDERT. Si se trata de inmuebles titulados, se encuentra disponible la demanda civil de nulidad de acto jurídico, cancelación y levantamiento de inscripción, a través de la cual el Estado no ha podido recuperar ninguna tierra malhabida.</p> <p>→ En el año 2012 fue promulgada la Ley N° 4.682, <i>Que sanciona la comisión de hechos punibles contra bienes patrimoniales destinados a la política agraria del Estado</i>. En el artículo 2 establece: “El que adquiera derechos y acciones de algún inmueble, en contravención a las restricciones previstas en la Ley N° 1863/02 “QUE ESTABLECE EL ESTATUTO AGRARIO” y sus modificaciones, será sancionado con la pérdida de sus derechos sobre las mejoras adquiridas o introducidas. La adquisición será nula de pleno derecho y conllevará la reversión del inmueble al patrimonio del organismo de aplicación del estatuto agrario y el castigo con pena privativa de libertad de dos a cinco años para el adquirente”.</p> <p>La ley citada también penaliza a ocupantes o adjudicatarios de lotes agrícolas, ganaderos o fracciones fiscales destinados a la reforma agraria que transfieran a un tercero sus derechos y acciones en contravención a las restricciones previstas en la Ley N° 1863/02 y sus modificaciones. Esta tipificación penal ha sido cuestionada pues en muchos casos existen condiciones de pobreza, vulnerabilidad y necesidad que no puede ser ignoradas por el sistema de justicia. La Dirección de Estadística Judicial de la Corte Suprema de Justicia informó que entre 2017 y 2021 se abrieron 9 procesos penales en aplicación de la Ley N° 4.682/12 en el país, uno en la Capital y ocho en el departamento de Alto Paraná. También se consultó a la CSJ y al INDERT respecto de la cantidad de inmuebles que han revertido al patrimonio del INDERT en aplicación de la Ley N° 4.682/2012, artículo 2°. No se obtuvo respuesta de ninguna de las instituciones sobre esta consulta.</p>
Descripción	<p>→ En el mes de abril del año 2022 fue promulgada la Ley N° 6.899 que <i>Crea la Comisión Nacional para el estudio de los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas, identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008</i>. La Comisión Nacional tiene como funciones establecer e implementar mecanismos de participación social para la definición de los mecanismos legales que permitan la recuperación de las tierras malhabidas identificadas por la CVJ; y preparar propuestas legislativas que incluyan los procedimientos para la recuperación de las tierras malhabidas, en concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional. Tendrá un año de plazo para presentar su informe final y sus propuestas legislativas.</p>

Obs.	<p>→ Se denominan <i>tierras malhabidas</i> a las tierras estatales rurales adjudicadas por los organismos públicos responsables de la reforma agraria, incumpliendo presupuestos legales requeridos para la validez del acto al momento de las adjudicaciones, desde 1954 hasta el presente. Se incluyen las tierras adjudicadas que se sitúan fuera de los asentamientos y colonias oficiales, como los lotes ilícitamente adjudicados dentro de los mismos.</p> <p>→ En el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia se señala que, “Hemos examinado 200.705 (doscientos mil setecientos cinco) adjudicaciones con sus respectivas documentaciones, que obran en los registros del Indert y en la Dirección General de los Registros Públicos. Así mismo puede resultar que existan aún inmuebles adjudicados ilegalmente y a los cuales no hemos tenido acceso. De los exámenes realizados hemos detectado y comprobado lo siguiente: El Estado en el período que abarca desde 1954 a 2003 ha realizado 200.705 adjudicaciones de lotes, que comprende una superficie total de 12.229.594 hectáreas [...] Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adjudicatarios, que totalizan 7.851.295 hectáreas, han sido adjudicados con graves irregularidades a la legislación agraria [...] que tornan nulas dichas adjudicaciones” (Comisión de Verdad y Justicia, 2008a: 25).</p> <p>La CV] afirma que las tierras malhabidas constituyen graves violaciones de los derechos humanos de campesinos y campesinas; y que su recuperación y adjudicación a los sujetos de la reforma agraria constituye un imperativo para el restablecimiento del orden legal y legítimo de las tierras en el Paraguay (Comisión de Verdad y Justicia, 2008b: 103).</p> <p>→ Desde 2003, se ha acentuado el carácter fraudulento de la base territorial del país, pues a las millones de hectáreas de tierras malhabidas identificadas hasta el 2003 por la CV], se han sumado nuevas adjudicaciones ilegales de tierras de la reforma agraria; esquemas de adquisición ilegal de lotes por no sujetos de la reforma agraria en colonias oficiales y asentamientos; casos de apropiación ilegal de territorios indígenas; y la generación de una amplísima superposición de títulos de propiedad.</p> <p>Como muestra de esta problemática, en el <i>Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del INDERT</i>, la institución señala la necesidad de: “Determinar las acciones a desarrollar respecto a los no sujetos que detentan tierra de la reforma agraria (más de 1.500.000 has.- Solo Ex Antebi 90.000 has.)” (INDERT, 2019: 37).</p> <p>La justicia y la existencia de instituciones sólidas y confiables son la base para la paz social. Las tierras malhabidas constituyen el núcleo del problema de la tierra y de la injusticia en el Paraguay, y por ello son la principal causa de conflictos agrarios.</p> <p>Por su escala y sus efectos, y por originarse en un esquema de corrupción establecido por un régimen dictatorial, la recuperación de las tierras malhabidas constituye el más relevante proceso de justicia transicional para la población campesina en su conjunto en el Paraguay.</p>
Fuentes	<p>→ Sistema de Información Legislativa [http://silpy.congreso.gov.py/ley/143806].</p> <p>→ Sistema de Información Legislativa [http://silpy.congreso.gov.py/expediente/4744]</p> <p>→ Expediente DTAIP N° 118/2022 de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia. Nota DE] N° 414/2022, de fecha 01 de agosto de 2022.</p>

Nombre	Porcentaje de tierras malhabidas recuperadas/ Total de tierras malhabidas
Atributo	Combate al latifundio
Indicador	Proceso
Descripción	Respecto de las tierras malhabidas identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia, el Estado no ha logrado recuperaciones por la vía judicial.
Obs.	<p>→ En el Plan Nacional de Derechos Humanos se incluye el Eje Estratégico Estado Social de Derecho, Tema IV Justicia Transicional, Acción Estratégica 14. “<i>Crear el fuero agrario e instar al Poder Judicial a dar trámite ágil sobre expedientes de tierras ilegalmente adjudicadas.</i>” Se define a la acción como de mediano plazo (lo que significa que la línea de acción se debe concluir a los cinco años), y las instituciones involucradas son el Poder Judicial, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.</p> <p>En el marco del presente estudio se ha solicitado a la Corte Suprema de Justicia informaciones sobre las acciones efectuadas desde el Poder Judicial/CSJ para avanzar en el cumplimiento de la citada acción estratégica, a mayo de 2022; y si se cuenta con acciones para agilizar los trámites sobre expedientes de tierras ilegalmente adjudicadas por parte del Poder Judicial.</p> <p>Asimismo, se consultó al Ministerio de Justicia sobre los avances reportados respecto de la referida acción estratégica, a mayo de 2022. Ni la CSJ ni el Ministerio de Justicia proporcionaron respuesta alguna respecto de estas solicitudes.</p> <p>→ Conforme a informaciones proporcionadas por la Procuraduría General de la República (PGR), a agosto de 2019, se contaban en 33 los juicios promovidos desde la PGR para lograr la recuperación de inmuebles rurales adjudicados en contravención a las normas agrarias, sin que se hubieran logrado sentencias definitivas favorables.</p>
Fuentes	<p>→ Expedientes DTAIP N° 118/2022 y N° 121/2022 de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia. Sin respuesta respecto de esta temática.</p> <p>→ “Solicitud #56632 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56632] Sin respuesta respecto de esta temática por parte del Ministerio de Justicia.</p> <p>→ Ayala Caballero, M. L. (Procuradora Delegada de la Procuraduría General de la República). <i>Estrategias jurídicas respecto de las tierras mal habidas identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia (2008)</i>. Presentación expuesta en el Seminario “El derecho a la justicia respecto de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura stronista”, realizado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción en fecha 30 de agosto de 2019.</p>

Nombre	Porcentaje de la recaudación proveniente del impuesto inmobiliario aplicado a inmuebles rurales de gran extensión/Total de la recaudación impositiva, último ejercicio fiscal
Atributo	Combate al latifundio
Indicador	Proceso
Descripción	No se ha podido acceder a esta información pública, ya que el Servicio Nacional de Catastro indicó que la información requerida podía ser producida por la entidad, a través de la prestación de sus servicios, y que se requería abonar el respectivo arancel por la provisión de datos.
Obs.	<p>→ En el marco del presente estudio se consultó al Ministerio de Hacienda sobre, “¿Cuántos inmuebles rurales de gran extensión se encuentran gravados por el impuesto inmobiliario en el país en la actualidad? ¿Cuál ha sido la recaudación proveniente del impuesto inmobiliario aplicado a inmuebles rurales de gran extensión en los últimos 5 años (2017-2021), por año? Favor indicar qué porcentaje de la recaudación impositiva total del país significó, por año”.</p> <p>El Ministerio de Hacienda ha respondido, con la remisión de la Nota SNC N° 1504 de fecha 30 de mayo de 2022, emitida por el Servicio Nacional de Catastro. En la nota se hace referencia al pago del arancel requerido por prestación de servicios.</p> <p>→ Las informaciones a las que alude el indicador son informaciones públicas de interés general, directamente vinculadas al cumplimiento de una directriz constitucional, a la rendición de cuentas debida por la Administración Pública y a la transparencia en materia impositiva, razones por las cuales deberían ser procesadas y publicadas por las instituciones estatales competentes, de forma periódica.</p>
Fuentes	→ “Solicitud #56679 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/143930-NOTASNCN1504-2022-56679pdf-NOTASNCN1504-2022-56.679.pdf].

Nombre	Porcentaje de latifundios/ Total de tierras rurales
Atributo	Combate al latifundio
Indicador	Resultados
Descripción	No se dispone de esta información, pues no es posible calcularla al carecer el país de una definición legal de los latifundios, conforme a los criterios y las directrices constitucionales.
Obs.	→ En el marco del presente estudio se ha solicitado al INDERT información sobre el “Porcentaje de latifundios sobre el total de propiedades rurales”, sin recibir respuesta alguna al respecto.
Fuentes	→ “Solicitud #56525 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56525].

Nombre	Índice de Gini de concentración de la tierra en el país
Atributo	Combate al latifundio
Indicador	Resultados
Descripción	El Índice de Gini de concentración de la tierra a nivel nacional es de 0,94, sobre la base de los datos del Censo Agropecuario Nacional 2008.
Obs.	<ul style="list-style-type: none"> → El INDERT ha incluido la cifra de este índice en el Plan Estratégico Institucional 2019-2023. Sin embargo, no ha proporcionado respuesta sobre la metodología aplicada en el ámbito nacional para su cálculo. → También se consultó al respecto al Instituto Nacional de Estadística. La institución informó que solo aplica el Índice de Gini para medir la desigualdad con respecto al ingreso de los hogares. → El Índice de Gini de concentración de la tierra es un indicador clave, por ello se precisa que las instituciones nacionales competentes lo calculen sobre la base de los datos del Censo Agropecuario 2022 y se haga pública la metodología respectiva.
Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #59958 Consulta”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2431025-Expediente21723-2022pdf-Expediente21723-2022.pdf]. → “Solicitud #59957 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/59957].

NO DISCRIMINACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Nombre	Existencia de crédito público adecuado para facilitar el acceso a la tierra de mujeres campesinas
Atributo	No discriminación y participación
Indicador	Estructural
Descripción	No se ha podido identificar ninguna línea de crédito público adecuado para facilitar el acceso a la tierra de mujeres campesinas.
Obs.	<p>→ El Crédito Agrícola de Habitación informó que actualmente no dispone de una línea de crédito para compra de tierra.</p> <p>→ Se consultó también al Ministerio de la Mujer respecto de si se cuenta en el Paraguay con programas para facilitar el acceso a la tierra por parte de mujeres y jóvenes campesinas, sus alcances y los avances en las metas. El Ministerio de la Mujer no proporcionó información respecto de esta consulta y recomendó recurrir al INDERT.</p> <p>Se trasladó el pedido de información al INDERT. El Instituto informó que no se cuenta con programas especiales destinados a promover el acceso a la tierra de mujeres y jóvenes. Resaltó, sin embargo, las disposiciones del Estatuto Agrario vigente que establecen mayores facilidades de pago de lotes cuando la titular es una mujer rural; así como la preferencia de adjudicación para la mujer cabeza de familia en caso de ocupación conjunta de un lote y de duda sobre la antigüedad de la ocupación.</p>
Fuentes	<p>→ “Solicitud #56598 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56598].</p> <p>→ “Solicitud #56602 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/269557-InformeVINDpdf-InformeVIND.pdf].</p> <p>→ “Solicitud #57366 Solicitud de información pública complementaria, a recomendación de institución rectora”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57366].</p>

Nombre	Mecanismos legales de participación de las organizaciones campesinas en la definición, implementación y evaluación de la política de reforma agraria
Atributo	No discriminación y participación
Indicador	Estructural
Descripción	<p>→ La representación campesina en la Junta Asesora y de Control de Gestión del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra es el único mecanismo legal establecido para garantizar la participación de las organizaciones campesinas en la definición, implementación y evaluación de la política de reforma agraria.</p> <p>El artículo 16° de la Ley N° 2419/04, <i>Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra</i>, dispone que la Junta Asesora estará conformada por seis integrantes, uno de los cuales corresponde a “un representante de las organizaciones campesinas formalmente constituidas con acuerdo a la Ley, con no menos de dos años de funcionamiento efectivo”. La misma norma dispone que, “En los casos que corresponda, el Poder Ejecutivo reglamentará las formas de elección de los representantes de los gremios enunciados”. El artículo 18° establece que, “Los miembros de la Junta Asesora y de Control de Gestión serán nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las respectivas entidades o sectores que la integran, por un periodo de cinco años...”.</p> <p>→ En el marco del presente estudio se ha solicitado al INDERT información respecto a la reglamentación de la forma de elección de la representación campesina en la Junta Asesora y de Control de Gestión. El Instituto ha respondido con la transcripción de disposiciones de la Ley N° 2419/04 y señalando que los nombramientos se realizan vía decreto del Poder Ejecutivo.</p>
Fuentes	→ “Solicitud #59101 Reiteración de solicitudes de información pública presentadas en fecha 21 de mayo de 2022”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2642549-Expediente20072-2022Respuestapdf-Expediente20072-2022Respuesta.pdf].

Nombre	Porcentaje de mujeres titulares de lotes en asentamientos coloniales oficiales/Total de titulares			
Atributo	No discriminación y participación			
Indicador	Proceso			
Descripción	El porcentaje de mujeres titulares de lotes en asentamientos coloniales oficiales es de 21,3%, a junio de 2022.			
	Titulares de títulos finiquitados de lotes de la reforma agraria en asentamientos coloniales oficiales, a junio de 2022			
	Femenino	Masculino	Institucional	Total
	29.012	107.024	4.712	140.748
	Fuente: Informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información del INDERT, Expediente Adm. N° 14737/2022, disponible en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57366 .			
Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #57366 Solicitud de información pública complementaria, a recomendación de institución rectora”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/57366]. → Información complementaria respecto de la Solicitud #56525, Expediente INDERT N° 12707/22, remitida vía correo electrónico en fecha 4 de agosto de 2022, por la Dirección de Acceso a la Información Pública. 			

Nombre	Existencia de una estrategia pública para fomentar la participación campesina en la política de reforma agraria. Avance en acciones y metas
Atributo	No discriminación y participación
Indicador	Proceso
Descripción	<p>→ El derecho a la participación campesina en los planes de reforma agraria; el derecho a la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en dichos planes; y el deber estatal de promoción de las organizaciones campesinas en la defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales, son derechos y obligaciones con rango constitucional y constituyen bases de la reforma agraria y el desarrollo rural (artículo 115, inc. 10 y 11).</p> <p>El Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02, establece que la Reforma Agraria promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva (artículo 2°).</p> <p>La Ley N° 2 419/04, <i>Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra</i>, estipula que uno de los criterios para considerar que un asentamiento ha logrado la condición de arraigo es que las familias campesinas se encuentren organizadas para participar efectivamente en el esfuerzo del desarrollo institucional. A ello se suma, haber obtenido su título de propiedad, acceder a los servicios de educación y salud, contar con la infraestructura económica básica, producir alimentos de auto consumo suficiente y por lo menos dos rubros de renta, en forma continua (artículo 5°).</p> <p>→ En la actualidad no se cuenta con una estrategia, plan, programa o proyecto, específicamente formulado para fomentar la participación campesina en la política de reforma agraria. Pese a lo dispuesto constitucional y legalmente, no se visualiza que la promoción de la participación y de la organización campesina tenga un carácter misional que se exprese en la estructura institucional, programática y presupuestaria del INDERT.</p>
Descripción	<p>La política pública de reforma agraria requiere adecuarse a los mandatos de la Constitución Nacional de 1992, fortaleciendo el enfoque de derechos humanos y superando la perspectiva asistencial. Ello requiere garantizar de forma prioritaria y efectiva el derecho a la participación campesina en el proceso de reforma agraria, tanto de las organizaciones como de las comunidades campesinas, generando mecanismos adecuados para promover y asegurar la participación igualitaria de las mujeres campesinas. La garantía de participación de las y los sujetos de la reforma agraria es necesaria, además, para la transparencia y el combate a la corrupción, así como para la efectiva rendición de cuentas.</p>

Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #59101 Reiteración de solicitudes de información pública presentadas en fecha 21 de mayo de 2022”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2642549-Expediente20072-2022Respuestapdf-Expediente20072-2022Respuesta.pdf]. → Resolución N° 121/2017, <i>Por la cual se actualiza el organigrama y la estructura organizativa del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)</i> [https://www.indert.gov.py/indert/application/files/9715/4089/6668/R._P._N_121-17_-_ACTUALIZA_EL_ORGANIGRAMA_T_LA_ESTRUCTURA_DEL_INDERT.pdf]. → <i>Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra</i> [https://www.indert.gov.py/indert/application/files/8416/1436/0289/R.P._N_1192_19_Que_Aprueba_el_PEI_2019_2023-comprimido.pdf].
----------------	---

Nombre	Porcentaje de colonias que cuentan con Comisiones Vecinales de Fomento y Desarrollo/ Total de colonias													
Atributo	No discriminación y participación													
Indicador	Proceso													
Descripción	<p>El INDERT informó que, al 14 de septiembre de 2022, 45 Comisiones Vecinales de Fomento y Desarrollo de colonias y asentamientos oficiales se encontraban reconocidas y vigentes. El Instituto también proporcionó información sobre el total de colonias oficiales, habilitadas a mayo de 2022.</p> <p>Colonias oficiales agrícolas y ganaderas habilitadas en el Paraguay a mayo de 2022</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Número de Colonias</th> <th>Superficie en hectáreas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Región Oriental</td> <td>1.203</td> <td>3.002.591</td> </tr> <tr> <td>Región Occidental</td> <td>58</td> <td>6.369.538</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>1.261</td> <td>9.372.129</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Elaboración propia sobre la base de las informaciones públicas sobre colonias (asentamientos coloniales oficiales) habilitados a mayo de 2022, por Región y departamento, proporcionadas por el INDERT. Disponibles en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/60548.</p> <p>Conforme a ambos datos, considerando el total de colonias, es posible estimar que solo el 3,5% de las colonias oficiales cuenta con una Comisión Vecinal de Fomento y Desarrollo.</p>			Número de Colonias	Superficie en hectáreas	Región Oriental	1.203	3.002.591	Región Occidental	58	6.369.538	Total	1.261	9.372.129
	Número de Colonias	Superficie en hectáreas												
Región Oriental	1.203	3.002.591												
Región Occidental	58	6.369.538												
Total	1.261	9.372.129												

<p>Obs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> → La forma organizativa prevista en el Estatuto Agrario vigente es la <i>Organización de Productores Rurales</i>, en los siguientes términos: “Artículo 80.- Organizaciones de Productores Rurales beneficiarios. Se reconoce a las Organizaciones de Productores Rurales, constituidas con arreglo a la ley, como protagonistas del proceso de desarrollo participativo y autogestionario de las áreas de asentamientos coloniales. Sus autoridades competentes serán consideradas interlocutoras válidas ante el Organismo de Aplicación”. → La figura de la Organización de Productores Rurales no ha sido reglamentada por el INDERT. El Ministerio de Agricultura y Ganadería ha promovido la formación de comités de productores, pero no se ha abarcado a todas las colonias del IBR/INDERT y estos comités no revisten el carácter que el Estatuto Agrario asigna a las organizaciones de productores rurales. → El INDERT ha empleado la figura de las Comisiones Vecinales, estableciendo un reglamento de funciones en el año 1994. En mayo de 2021 se ha aprobado el <i>Reglamento de Comisiones Vecinales</i>, Resolución P. N° 1128/2021. En el artículo 24 del reglamento se establece que, con relación a la Comisión Vecinal de Fomento y Desarrollo, “la conformación y reconocimiento ante el Organismo de Aplicación será con la finalidad de gestionar y tramitar ante éste u otros Organismos o Entidades del Estado, apoyo para el arraigo y desarrollo de las comunidades rurales (viviendas, caminos, sistemas de agua potable, escuelas, proyectos productivos, etc.), para aquellos casos aplicables únicamente a grupos organizados instalados como: b.1 Asentamientos en propiedades adquiridas, expropiadas, con mensura judicial aprobadas a favor del Organismo de Aplicación, colonización de hecho, en proceso de regularización hasta su habilitación como Colonia Oficial, y b.2 Colonias habilitadas oficialmente por el Organismo de Aplicación”.
<p>Fuentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> → “Solicitud #56525 Solicitud de datos e informaciones públicos”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/4320434-InformeGerenciadeDesarrolloRuralpdf-InformeGerenciadeDesarrolloRural.pdf]. → “Solicitud #60544 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/3352751-EXPEDIENTENRO23337-2022_0001pdf-EXPEDIENTENRO23337-2022_0001.pdf]. → “Solicitud #60548 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/60548]

Nombre	36. Proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia (Indicador 5.a.1.b de los ODS)					
Atributo	No discriminación y participación					
Indicador	Resultados					
Descripción	Indicador Alternativo calculado.					
	Participación de mujeres agropecuarias en la tenencia de lotes propios.					
	Unidad de medida	Porcentaje				
	Desagregaciones	Año				
2015		2016	2017	2018	2019	2020
Participación de mujeres agropecuarias en la tenencia de lotes propios	37,4	35,2	37,5	37,3	37,7	44,4
	Fuente: Informe proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística, sobre la base de INE, Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 2015-2016; INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017-2020. Recopilado por el INE - Sistema de Indicadores ODS, disponible en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56821 .					
Obs.	<p>→ Parte de la Ficha Técnica del Indicador ODS 5.a.1 ALT (b), proporcionada por el INE, indica que: “El indicador presentado aborda la tenencia a partir de la declaración de la persona mejor informada del hogar (jefe), porque la Encuesta Permanente de hogares no capta la disponibilidad de un documento legal, así como el derecho a vender o heredar. La fuente de datos más apropiada para captar información según se sugiere en la metodología podría ser una Encuesta Agropecuaria que aborde todas las condiciones requeridas, sin embargo, otra fuente en ausencia de una encuesta agrícola sería: encuestas de hogares que cuenten con un módulo agrícola, que es el caso de Paraguay donde se utiliza la sección 8 “Actividad independiente, agropecuaria, forestal y derivados” de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Para el cálculo del indicador nacional, se considera que el jefe de hogar debiera ser el propietario o no del lote de actividad agropecuaria del hogar”.</p> <p>→ Cabe señalar que, en un estudio sobre desigualdades de género en el acceso a la tierra en Paraguay, se señalaba que la única fuente de datos que permitía aproximarse a la cuestión de la cantidad de mujeres rurales que disponen de tierra propia era el Censo Agropecuario Nacional 2008. Conforme a los datos de dicho censo, el informe indicaba que las mujeres manejaban el 22% de las fincas agropecuarias (Guereña, 2017: 50-51).</p>					
Fuentes	“Solicitud #56821 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56821].					

Nombre	Ingreso promedio de los productores de alimentos a pequeña escala, desglosado por sexo y condición indígena (Indicador 2.3.2 de los ODS)					
Atributo	No discriminación y participación					
Indicador	Resultados					
Descripción	Indicador Global calculado.					
	Ingresos medios de los hogares con pequeños productores de alimentos, en dólares constantes 2011 (PPA).					
	Unidad de medida	Dólares internacionales ajustados a la paridad del poder adquisitivo (PPA) 2011				
	Desagregaciones	Año				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total país ⁴⁴	2.653	2.795	3.087	3.384	2.655	2.118
	Fuente: Informe proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística, sobre la base de INE, Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 2015-2016; INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017-2020. Recopilado por el INE - Sistema de Indicadores ODS, disponible en https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56821 .					
Obs.	<p>→ Parte de la Ficha Técnica del Indicador ODS 2.3.2 GLO, proporcionada por el INE, explica que: El indicador mide la media de ingresos netos anuales agropecuarios de los hogares con pequeños productores de alimentos. Para la definición de los pequeños productores de alimentos se consideran 2 criterios, el tamaño físico del productor de alimentos y el tamaño económico del productor de alimentos. Conceptos: “Hogares con pequeños productores de alimentos: se definen como aquellos que se encuentran dentro del 40 por ciento inferior de la distribución acumulada de la tierra, el ganado y los ingresos”; “Costos: los costes de producción son los destinados a incluir costes operativos. Estos comprenden todos los costos variables y costos fijos de los hogares con pequeños productores”; “Ingresos brutos: monto obtenido por la venta de productos derivados de la actividad agropecuaria, tanto en cultivo y animales, como productos cosechados, derivados o procesados y autoconsumo”; “Ingresos netos: diferencia entre Ingresos brutos y costos en los que incurren los hogares con pequeños productores de alimentos”.</p> <p>→ Pese a que el indicador global establece el desglose por condición indígena, para el cálculo del indicador empleado en el Paraguay no se incluye a la población indígena. Esta falta de inclusión y de desglose debería ser subsanada, así como la falta de desagregación del indicador por sexo.</p>					
Fuentes	→ · “Solicitud #56821 Solicitud de información pública”. Portal Unificado de Información Pública [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/56821].					

44 No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

- I. El derecho campesino a la tierra es un derecho humano reconocido en el Paraguay, cuyos principales atributos tienen rango constitucional. Tal es la importancia que la Constitución Nacional vigente confiere al campesinado, que la mejora continua de sus condiciones de existencia es la finalidad principal y el parámetro de la reforma agraria y del desarrollo rural en el país.**

El marco normativo de la reforma agraria, establecido desde 1936-1940 como núcleo del derecho agrario nacional, ha tenido siempre como sujeto de especial protección al campesinado.

La obligación estatal de garantizar los derechos fundamentales de campesinas y campesinos se ha tornado mucho más fuerte con la Constitución Nacional de 1992. A través de la misma el país adoptó un nuevo paradigma jurídico-político, sustentado en el Estado social de derecho y en las reglas y los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

El mandato de implementar una política de reforma agraria de carácter integral tiene rango constitucional y abarca los dos principios definitorios de un proceso de reforma agraria: el derecho de acceso a la tierra de campesinos y campesinas, y el deber estatal de desalentar el latifundio. De acuerdo a la definición constitucional, el proceso de reforma agraria se debe medir por el mejoramiento constante de las posibilidades económicas y de las condiciones sociales de la población campesina, sobre la base de su participación activa.

La Carta Magna identifica el proceso de reforma agraria con el desarrollo rural, pues define las mismas medidas y directrices de política pública para materializar ambos objetivos en la realidad social. Entre las princi-

pales bases de la reforma agraria y el desarrollo rural estipuladas constitucionalmente se encuentran:

- El reconocimiento del derecho de acceso a la tierra del campesinado, a ser efectivizado a través del régimen especial de adjudicación de lotes en asentamientos programados (artículo 115, inc. 4)
- El reconocimiento del derecho a la participación de las campesinas y los campesinos en los planes de la reforma agraria (artículo 115, inc. 10 y 11).
- La obligación estatal de adoptar medidas para la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de los intereses económicos, sociales y culturales del campesinado (artículo 115, inc. 11).
- El deber estatal de adoptar políticas integrales en los asentamientos coloniales que garanticen el arraigo campesino y el desarrollo socioeconómico de estos territorios, con énfasis en las políticas de vialidad, educación y salud (artículo 115, inc. 4).
- La obligación estatal de combatir el latifundio a través del sistema tributario y de otras medidas, de modo a lograr sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra (artículos 114 y 115, inc. 1).
- El principio y el deber de la defensa y la preservación del ambiente, con lo cual el desarrollo rural se concibe como obligatoriamente sostenible (artículo 115, inc. 7).
- El deber estatal de implementar políticas de racionalización y regularización del uso de la tierra, incluyendo la promoción de prácticas de cultivo que impidan su degradación (artículo 115, inc. 2).
- El deber estatal de planificar y desempeñar un rol activo en el proceso económico rural, a través del otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios; la creación del seguro agrícola; la asistencia técnica y la educación de las y los agricultores, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional; el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos a los productores y productoras primarios; la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas; el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada (artículos 114 y 115, inc. 2, 5, 6, 13, 14)

Es preciso recordar que la Constitución tiene fuerza normativa, esto es, contiene normas jurídicas y esta juridicidad abarca todo el texto constitucional, lo que significa que toda la Constitución es exigible, obligatoria, aplicable y vinculante.

La obligación estatal de garantizar los derechos humanos de campesinas y campesinos se ha visto reafirmada con el derecho de origen internacional vigente en el país. En diciembre de 2018 fue adoptada la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, luego de casi veinte años de impulso por La Vía Campesina. Este instrumento internacional explicita los derechos humanos del campesinado, e identifica los mecanismos e instrumentos que los Estados deben implementar para asegurarlos. El derecho humano a la tierra de campesinas y campesinos es reconocido de forma expresa y sustantiva, identificándose sus atributos, así como las obligaciones del Estado para su garantía.

Cuatro atributos principales del derecho campesino a la tierra se encuentran contemplados en la Constitución del Paraguay: el derecho de acceso a la tierra, los derechos a la participación y a la no discriminación, el derecho y deber de uso y conservación sostenibles de la tierra, y el deber de desalentar latifundio. La interpretación y aplicación del derecho campesino a la tierra debe ser complementada con los estándares internacionales, en especial, con aquellos definidos en la *Declaración de derechos campesinos*.

En el Paraguay el proceso de reforma agraria integral –con el conjunto de medidas para su implementación ordenadas constitucionalmente– constituye la garantía central del derecho campesino a la tierra. La realización progresiva de este derecho es esencial para el mejoramiento de las capacidades económicas y las condiciones sociales del campesinado. Esta mejora continua de sus condiciones de existencia es definida por la Ley Suprema vigente como la finalidad y el parámetro de la reforma agraria y el desarrollo rural en el país.

II. Conforme a los estándares jurídicos de origen nacional e internacional, en el presente estudio se han identificado cinco atributos prioritarios del derecho a la tierra de los campesinos y las campesinas: i) el acceso a la tierra; ii) el reconocimiento de la tenencia legítima y la protección contra los desalojos forzosos; iii) el uso y la conservación sostenibles de la tierra; iv) el combate al latifundio; y v) la no discriminación y la participación.

III. Análisis de los avances, estancamientos y retrocesos en la garantía estatal del derecho campesino a la tierra, tras la aplicación de los indicadores propuestos:

1. Las 1261 colonias oficiales creadas por el Estado paraguayo en el marco de la política de reforma agraria, que comprenden 9.372.129 hectáreas, están llamadas a constituir núcleos de vida y desarrollo sostenibles. La Constitución Nacional, el Estatuto Agrario vigente y la Ley N° 2419/04, que crea el INDERT, definen el tipo de políticas públicas económicas, sociales, ambientales que el Estado debe promover en dichos territorios como parte de la reforma agraria integral.

Se trata de un conjunto de medidas que deben implementarse en los asentamientos y las colonias oficiales con la finalidad de asegurar el arraigo y la mejora continua de las condiciones de vida de las personas, familias y comunidades campesinas. Dichas medidas, ordenadas en la normativa vigente, propugnan un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible a partir de la seguridad de la tenencia de la tierra campesina, el fortalecimiento de la producción sustentable de alimentos y rubros de renta diversificados, la garantía del derecho a la educación y el derecho a la salud, la implementación de infraestructura básica para la movilidad humana y la comercialización, y la participación protagónica y efectiva de las comunidades y las organizaciones campesinas en este proceso de desarrollo territorial.

Para brindar condiciones a dicho proceso de desarrollo en colonias y asentamientos campesinos, las normas constitucionales y legales de la reforma agraria prevén la implementación de un marco estratégico de políticas agrarias que impulse el desarrollo y la utilización de tecnologías limpias y sanas para el medioambiente y las personas; la protección de las semillas nativas; la implementación de créditos y seguros adecuados; el estudio y tipificación agrológica de suelos para establecer los rubros agrícolas que conviene promover; la implementación de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos a los agricultores y agricultoras, y la protección efectiva de la vida frente al uso de agroquímicos.

2. Gran corrupción, captura del Estado y desviación institucional en la política de reforma agraria, establecidas por la dictadura stronista. En el Paraguay, la lucha por la reforma agraria, el desarrollo rural sostenible y el derecho campesino a la tierra es también la lucha contra la gran corrupción y la impunidad, y requiere de mecanismos de justicia transicional. Se precisa que la recuperación de las tierras malhabidas forme parte de un gran proyecto nacional de democratización, orientado a hacer realidad el programa de reforma agraria integral y desarrollo sostenible, a partir de las experiencias y avances ya logrados en asentamientos y colonias campesinas.

La característica distintiva del orden jurídico paraguayo es la contradicción extrema entre la política de reforma agraria ordenada por las normas constitucionales y legales, y la política efectivamente implementada desde el Estado, a través de la cual se ha generado un sistema de corrupción público-privada que ha posibilitado la malversación de millones de hectáreas de tierras estatales que corresponden en derecho a familias campesinas sin tierra o con tierras insuficientes.

Dicha malversación ha sido implementada por las instituciones públicas encargadas de aplicar el Estatuto Agrario, a través de un patrón de incumplimiento grave y continuado de las normas jurídicas que establecen el régimen especial de adjudicación, propiedad y uso de las tierras estatales sujetas a la política de reforma agraria.

Este sistema de comisión de ilícitos por medio de la desviación del poder estatal ha desplazado el interés público comprendido en la reforma agraria para la inclusión campesina por el enriquecimiento ilícito de autoridades y particulares. Dicho esquema de cooptación del Estado fue instaurado en el marco de la dictadura stronista (1954-1989), una de las dictaduras cívico-militares más largas del mundo, caracterizada por la concentración ilegítima de poder estatal, amplios espacios de discrecionalidad, ausencia de mecanismos institucionales y sociales de control, represión masiva, garantía generalizada de impunidad y una normalización de la ilegalidad.

En dicho régimen, la comisión de crímenes hacía parte de una política institucional del Estado, tenía un carácter generalizado y sistemático, e incluía persecuciones y violaciones de derechos perpetradas por motivos políticos contra diversos grupos y sectores. El sector más afectado por la represión fue el de las personas campesinas vinculadas a las Ligas Agrarias Cristianas y al movimiento campesino. De este modo, al tiempo que el campesinado organizado era perseguido desde el aparato estatal y so-

metido a atroces crímenes, la política de reforma agraria era desviada de su finalidad legal, pasando a ser fuente de enriquecimiento ilícito y fortalecimiento político para la elite gobernante. Las tierras de la reforma agraria malversadas, denominadas tierras malhabidas, han enriquecido ilícitamente a funcionarios públicos civiles y militares y a sus familiares, a partidos políticos, políticos, empresarios y otros particulares.

- La Comisión de Verdad y Justicia presentó su Informe Final a la sociedad y a los tres poderes del Estado en el año 2008. Hasta la actualidad no se cuenta con mecanismos específicos y adecuados para la recuperación de las tierras malhabidas identificadas en dicho Informe Final, unas 7.851.295 hectáreas adjudicadas hasta el año 2003. Ante la impunidad y la inexistencia de medidas que garanticen la no repetición, la problemática de la corrupción y la ilicitud que vicia la base territorial del país se ha acentuado, pues a las millones de hectáreas de tierras malhabidas identificadas hasta el 2003 por la CVJ, se han sumado nuevas adjudicaciones ilegales de tierras de la reforma agraria; esquemas de adquisición ilegal de lotes por no sujetos de la reforma agraria en colonias y asentamientos oficiales; casos de apropiación ilegal de territorios indígenas; y la generación de una amplísima superposición de títulos de propiedad. Como se ha referido en este estudio, el INDERT ha reconocido que más de 1.500.000 hectáreas de tierras de la reforma agraria se encuentran detentadas por no sujetos de la misma. Asimismo, reconoció la problemática en materia de titulaciones de tierras, señalando que se calcula que un 20% de la propiedad registrada es inexistente.
- **El sistema de adjudicación, titulación y aprovechamiento de tierras malhabidas implica el incumplimiento grave de la obligación estatal de garantía del derecho campesino a la tierra. Dicho sistema de gran corrupción y captura del Estado, hasta la actualidad impune, genera violaciones estructurales de derechos humanos de la población campesina, en especial, de sus derechos a la tierra, a un nivel de vida adecuado y a la alimentación adecuada.**
- **Por su escala y sus efectos, y por originarse en un esquema de ilicitud establecido por un régimen dictatorial con claros signos de totalitarismo, la recuperación de las tierras malhabidas constituye el más relevante proceso de justicia transicional para la población campesina en su conjunto en el Paraguay. Implica, además, el primer paso en el saneamiento de la estructura de propiedad y tenencia de la tierra para restablecer el orden legal y legítimo de las tierras en el país.**

3. El Paraguay carece de instrumentos indispensables para la reforma agraria y para el control, la administración y el ordenamiento responsable del territorio nacional por el Estado.

La corrupción estructural en materia de tierras, es incompatible con la transparencia y la justicia.

- Pese a los préstamos internacionales contraídos desde la década de 1990, el país carece hasta la actualidad de un catastro completo y saneado de tierras.
- El Estado incumple el mandato constitucional de desalentar el latifundio a través del sistema tributario. Conforme a las leyes N° 125/91 y N° 5513/15 vigentes, tratándose de inmuebles rurales de más de 100.000 hectáreas, con la tasa adicional prevista lo que se llegaría a recaudar es sólo el 1,2% de la valuación fiscal, en vez del 1%.

La omisión legislativa de definir el latifundio y el latifundio improductivo, partiendo de su elemento constitutivo que es la gran extensión, facilita el incumplimiento del deber de desalentar el latifundio a través del sistema tributario. También contribuye a dicho incumplimiento la marcada diferencia entre el valor fiscal (base imponible del impuesto inmobiliario) y el valor de mercado de los inmuebles rurales; así como la falta de transparencia y de rendición de cuentas respecto de la aplicación del impuesto inmobiliario en el área rural.

- Las instituciones estatales competentes deben informar cuántos inmuebles rurales de gran extensión se encuentran gravados por el impuesto inmobiliario en el país en la actualidad, y cuál ha sido la recaudación proveniente del impuesto inmobiliario aplicado a inmuebles rurales de gran extensión en los últimos años. Se trata de informaciones públicas de interés general, directamente vinculadas al cumplimiento de una directriz constitucional, a la rendición de cuentas debida por la Administración Pública y a la transparencia en materia impositiva.
- Los esquemas crecientes de corrupción e ilicitud que vician la base territorial del país, favorecidos por la falta de solución oportuna y conforme a derecho de los conflictos en torno a la tenencia y propiedad de tierras agrarias; la dificultad del INDERT para aplicar el régimen legal de las tierras sujetas reforma agraria; la desprotección de la tenencia legítima y estable de tierras por parte de familias campesinas y los desalojos forzosos de comunidades campesinas, se

vinculan en buena medida con la falta de justicia agraria.

El país no cuenta con una jurisdicción agraria en sentido estricto, o con un fuero agrario como especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria; tampoco se ha creado una especialidad agraria dentro de la justicia contencioso-administrativa. Pese a la relevancia del derecho agrario en el ordenamiento jurídico nacional, ni siquiera se dispone de una subespecialidad agraria dentro de la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria.

La creación del Fuero Agrario ha sido establecida como Acción Estratégica en el Plan Nacional de Derechos Humanos, vigente desde 2013. En dicho instrumento se define a la acción como de mediano plazo –la línea de acción se debe concluir a los cinco años–, y las instituciones involucradas son el Poder Judicial, el MAG y el INDERT. La Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Justicia no han proporcionado respuesta alguna respecto de los avances en esta acción estratégica, que requiere ser cumplida. Es preciso que se promueva un proceso de amplia participación social en torno a la creación del fuero agrario, en especial, de las y los sujetos de la reforma agraria. Las personas y las comunidades campesinas son las principales afectadas en sus derechos por la falta de justicia agraria, incluyendo su derecho de acceso a la justicia.

- El Estado no ha cumplido el mandato legal de reglamentar la superficie de las Unidades Básicas de Economía Familiar. La determinación fundamentada de las superficies de las UBEFs establecería la superficie necesaria de tierra para que una familia campesina obtenga niveles de ingresos para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas, a partir de su aprovechamiento eficiente, atendiendo a las características, ubicación geográfica y aptitud agrológica de la tierra. Conforme al Estatuto Agrario, dicha superficie debe estar relacionada al uso potencial de los suelos y su dimensión debe ser determinada por estudios técnicos a cargo del Organismo de Aplicación, atendiendo a criterios de ordenamiento económico y ambiental del territorio nacional en cada caso y con base geográfica departamental y distrital en lo posible.

En el marco del presente estudio se ha consultado al Ministerio de Agricultura y Ganadería respecto de la creación y funcionamiento de los “centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas”, previstos en la Constitución vigente como una de las medidas base de la reforma agraria y el desarrollo rural (artículo 115 inc. 14). La institución no ha indicado la creación/funcionamiento de ningún

centro regional para el estudio y tipificación agrológica de suelos. Se dificulta de este modo no solo la implementación de una política productiva que contribuya al arraigo campesino, sino el propio ordenamiento territorial, concebido como un sistema que permite a las autoridades estatales poner orden y control en el uso de tierras y la protección de recursos.

4. Obligación de respeto del derecho campesino a la tierra

Los desalojos forzosos de comunidades campesinas constituyen graves violaciones de derechos humanos, e implican el incumplimiento del deber estatal de respetar el derecho a la tierra de campesinas y campesinos. La comisión de desalojos forzosos por el Estado paraguayo ha sido observada por diversos órganos de tratados y procedimientos especiales, en razón de la violación del debido proceso legal y el uso excesivo de la fuerza.

El Paraguay no dispone de mecanismos jurídicos de prevención de desalojos forzosos de comunidades campesinas. No se cuenta siquiera con salvaguardas procesales que otorguen intervención obligatoria al IN-DERT en los procedimientos judiciales que puedan derivar en desalojos de comunidades campesinas, ni existe una defensa pública agraria que brinde asistencia jurídica gratuita a las familias y comunidades campesinas para la defensa de sus derechos de tenencia.

Se implementa, por el contrario, un mecanismo ilegal de desalojos forzosos de familias campesinas de sus hogares, constituido por los desalojos fiscales de comunidades enteras, efectuados bajo la denominación de “ceses de hecho antijurídico”. Se trata de procedimientos no autorizados por el ordenamiento legal vigente. En el marco de los mismos, las comunidades campesinas no tienen posibilidad alguna de defensa jurídica ante un juez competente. Además, se trata de desahucios que se ejecutan sobre la base de órdenes judiciales de allanamiento o similares.

Conforme a las informaciones proporcionadas por la Policía Nacional, entre 2017 y 2021, el número de desalojos ejecutados a solicitud de agentes fiscales duplicó y triplicó el número de desalojos operativizados sobre la base de mandamientos de juzgados civiles. Durante el año 2019 se registró el mayor número de desalojos, llegándose a 20 desalojos de gran envergadura en base a mandamientos judiciales civiles y a 68 desalojos fiscales.

“Garantizar la investigación y eventual sanción en los casos de desalojos forzados y violaciones conexas a los derechos humanos” es una Acción Estratégica establecida en el Plan Nacional de Derechos Humanos, vigente desde 2013. Se solicitó información respecto del avance de esta medi-

da a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio de Justicia, sin obtener respuesta alguna al respecto. Es de fundamental importancia el cumplimiento de esta acción estratégica por parte de las instituciones públicas especializadas en derechos humanos y el Poder Judicial, requiriéndose la investigación y sanción de los funcionarios públicos responsables de la comisión de desalojos forzosos, incluyendo a aquellos que han autorizado y legitimado procedimientos ilegales de desahucio de comunidades como práctica institucional desde el Ministerio Público.

5. Obligación de protección del derecho campesino a la tierra

174

MILENA PEREIRA FUKUOKA

- La figura legal de la colonización de hecho fue establecida en la Ley N° 622 de 1960. A través del Estatuto Agrario vigente, Ley N° 1863/02, se efectuó una modificación que favorece la protección de la tenencia estable de tierras por familias campesinas, reduciéndose de 20 a 10 años el tiempo de asentamiento requerido para acogerse al régimen de colonización de hecho. Este es un avance en el cumplimiento del deber estatal de protección del derecho campesino a la tierra. El régimen legal de la colonización de hecho es un importante mecanismo de regularización de la tenencia de la tierra por parte de comunidades campesinas en el país, el cual debería aplicarse a todas las comunidades campesinas asentadas en tierras de propiedad privada que cuenten con 10 o más años desde su fundación.
- El incumplimiento del mandato constitucional de combate al latifundio implica también el incumplimiento de la obligación estatal de protección del derecho campesino a la tierra. Al no estar siquiera definido legalmente el latifundio, conforme a su característica principal que es la gran extensión de tierra, tampoco se cuenta con información sobre cómo se identifica desde el INDERT un latifundio en la Región Oriental y un latifundio en la Región Occidental; ni a través de qué procedimientos controla el INDERT la utilización racional de los latifundios, en especial, los ubicados en zonas con problemas de índole social, como mandan la Constitución Nacional y el Estatuto Agrario.
- De suma gravedad también es el manifiesto incumplimiento estatal del deber de protección del derecho campesino a la tierra, en lo que concierne a las garantías para su uso y conservación sostenibles. Resulta alarmante el grado de incumplimiento y de deficiente aplicación de las protecciones mínimas para las personas y la naturaleza frente a las fumigaciones con agroquímicos, previstas

legalmente. Órganos de tratados y procedimientos especiales han expresado su preocupación por los efectos negativos del uso indiscriminado de agro-tóxicos en el país, y han urgido al Estado paraguayo a adoptar las medidas necesarias para la protección contra el uso de productos agroquímicos tóxicos. Pese a ello, no se ha conformado ningún comité de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente, como dispone la Ley N° 2459/04. La omisión de cumplimiento de este mandato legal específico es grave por sus efectos y por su carácter manifiestamente injustificado.

La Ley N° 3742/09, *De control de productos fitosanitarios de uso agrícola*, no cuenta con decreto reglamentario. Respecto de los procedimientos técnicos a través de los cuales el SENAVE controla la existencia o no de franjas de protección acordes con las prescripciones legales, el SENAVE informó que no cuenta con procedimientos oficiales para el control de franjas de protección, y que en 2022 se inició el proceso de elaboración de un instructivo para este fin. Las franjas de protección son los dispositivos legales de protección de las personas que viven en el área rural y de sus recursos y medios de vida, frente a las aplicaciones de agroquímicos. Como la Ley N° 3.742/09 no prohíbe la siembra sino la aplicación de un producto fitosanitario determinado y el lugar que requiere protección, conforme a las distancias establecidas en la normativa, es clave el procedimiento técnico a través del cual se controla la existencia o no de las franjas de protección ordenadas por la ley. La no reglamentación de los procedimientos para controlar el cumplimiento de las franjas de protección legal, mínimas, establecidas en la Ley N° 3.742 del año 2009, constituye una omisión grave que afecta de manera directa derechos fundamentales constitucional y convencionalmente protegidos

Además de la falta de reglamentación de los procedimientos de control de las franjas de protección, resulta muy preocupante el escaso o nulo número de inspecciones de cumplimiento de dichas franjas y barreras vivas realizadas por el SENAVE en departamentos en los cuales se ha corroborado la existencia de violaciones graves de derechos humanos, ocasionadas por la falta de una política pública adecuada de control de fumigaciones con agroquímicos que afectan a comunidades campesinas e indígenas, como es el caso del departamento de Canindeyú. Durante el año 2020 el SENAVE realizó sólo dos inspecciones de franjas de protección en todo el departamento de Canindeyú, y en el año 2021 no efectuó ninguna inspección.

6. Obligación de cumplir y hacer efectivo el derecho campesino a la tierra

- El Estatuto Agrario, vigente desde 2002, carece de decreto reglamentario. Ello dificulta su aplicación efectiva.
- El país no dispone de un Plan de Reforma Agraria Integral que establezca una hoja de ruta, acordada interinstitucional y socialmente, para progresar en la realización de la reforma agraria y en el cumplimiento de los derechos campesinos. La Constitución de la República del Paraguay dedica una sección a la reforma agraria, definiendo un conjunto de principios y de directrices de política pública como las bases del proceso de reforma agraria y desarrollo rural en el país. La implementación de dicho proceso, con el carácter integral que le confiere la Carta Magna, comprende a diversas instituciones del Estado, en los tres niveles de gobierno, y requiere la participación de las organizaciones campesinas. En la actualidad, el sistema nacional de planificación estratégica del desarrollo no aborda a la reforma agraria con la visibilidad, jerarquía e integralidad que la Constitución vigente manda.
- El INDERT no ha reglamentado aún la forma de adquisición de tierras de la reforma agraria en propiedad asociativa, prevista en el Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02. La relevancia de fortalecer las formas de propiedad colectiva o asociativa ha sido enfatizada a lo largo de tres décadas por organizaciones del movimiento campesino.
- El Estado paraguayo no cuenta con un programa público de fomento a la producción agroecológica. El MAG ha informado que el Comité Técnico de Fomento de la Producción Orgánica ha elaborado y socializado el Programa Nacional Orgánico/Agroecológico (PNO), el cual se encontraba a julio de 2022 en proceso de aprobación. La creación y el fortalecimiento de direcciones institucionales especializadas en agricultura agroecológica, con programas y proyectos dotados de recursos adecuados y con participación campesina en su diseño, implementación y evaluación, son medidas prioritarias para avanzar en la garantía de los derechos campesinos a la tierra, a la soberanía alimentaria, a la alimentación adecuada y a vivir en un ambiente saludable.

7. Obligaciones generales del Estado

- **Progresividad y no Regresividad:** En los últimos 5 años (2017-2021) ha existido una disminución continua del presupuesto asignado al INDERT para compra de tierras, y se ha reducido el porcentaje del Presupuesto General de Gastos de la Nación asignado al INDERT para compra de tierras destinadas a la reforma agraria. En dicho periodo de tiempo también se ha reducido de manera continua el presupuesto asignado al INDERT.

En materia de cantidad de tierras compradas, permutadas y expropiadas para la creación de asentamientos coloniales agrícolas o para el aseguramiento de la tenencia de tierras de asentamientos agrícolas, es evidente que en los últimos 5 años la expropiación no ha sido un mecanismo relevante para el acceso a la tierra de campesinas y campesinos. Si se aplica la superficie mínima de lotes en la Región Oriental que es de 10 hectáreas, 105 familias podrían acceder a tierra a través de las expropiaciones con fines de reforma agraria efectuadas entre 2017-2021. Respecto de las adquisiciones de tierras realizadas por el INDERT, si se aplica el mismo criterio, 665 familias campesinas podrían acceder a tierra a través de las compras efectuadas entre 2017-2021.

- **No discriminación:** No se ha podido identificar ninguna línea de crédito público adecuado para facilitar el acceso a la tierra de mujeres campesinas. En efecto, el Crédito Agrícola de Habitación informó que actualmente no dispone de una línea de crédito para compra de tierra. Respecto del porcentaje de mujeres titulares de lotes en asentamientos coloniales oficiales, el mismo llegaba a 21,3%, a junio de 2022.

- **Deber de vigilancia-monitoreo del grado de cumplimiento efectivo del derecho:** Las instituciones estatales competentes han informado que no disponen de informaciones sobre la cantidad de personas/familias campesinas sin tierra en el país, ni sobre el porcentaje de familias campesinas sin tierra respecto del total de familias campesinas. El Estado requiere de dichas informaciones para poder monitorear los avances en el proceso de reforma agraria y en el cumplimiento del derecho campesino a la tierra.

Sí se cuenta con datos del Censo Agropecuario 2008, en el que se registran 183.000 fincas de menos de 10 hectáreas, de las cuales 117.000 disponen de menos de 5 hectáreas. Conforme a estas cifras, el 63% de las fincas agropecuarias tiene una superficie inferior a

la superficie mínima legal de 10 hectáreas, prevista en el Estatuto Agrario como la propiedad agraria básica que una familia campesina precisa para cubrir sus necesidades y obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo.

El Estado tiene el deber de monitorear la situación de cumplimiento de los derechos campesinos en el país, partiendo del derecho a la tierra. La Ley N° 2419/04, *Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra*, establece los criterios legales para considerar que un asentamiento campesino ha logrado la condición de arraigo: cuando las familias han obtenido su título de propiedad, se encuentren organizadas para participar efectivamente en el esfuerzo del desarrollo institucional, accedan a los servicios de educación y salud, cuenten con la infraestructura económica básica, produzcan alimentos de auto consumo suficiente y por lo menos dos rubros de renta, en forma continua. Se trata de garantías de derechos humanos básicos que deberían ser contempladas como punto de partida de un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los derechos campesinos en el ámbito nacional.

- **Participación:** El derecho a la participación campesina en los planes de reforma agraria; el derecho a la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en dichos planes; y el deber estatal de promoción de las organizaciones campesinas en la defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales, tienen rango constitucional y constituyen bases de la reforma agraria y el desarrollo rural.

En la actualidad no se cuenta con una estrategia, plan, programa o proyecto, específicamente formulado para fomentar la participación campesina en la política de reforma agraria. Pese a lo dispuesto constitucional y legalmente, no se visualiza que la promoción de la participación y de la organización campesina tenga un carácter misional que se exprese en la estructura institucional, programática y presupuestaria del INDERT.

La política pública de reforma agraria requiere adecuarse a los mandatos de la Constitución Nacional de 1992, fortaleciendo el enfoque de derechos humanos y superando la perspectiva asistencial. Ello requiere garantizar de forma prioritaria y efectiva el derecho a la participación campesina en el proceso de reforma agraria, tanto de las organizaciones como de las comunidades campesinas, generando al mismo tiempo mecanismos adecuados para promover y asegurar la participación igualitaria de las mujeres campesinas. La participación

de las y los sujetos de la reforma agraria, además de ser un derecho, es necesaria para la transparencia y para el combate a la corrupción y la impunidad, que constituyen fuertes obstáculos institucionales para la reforma agraria en el país.

8. Preguntas finales

La población campesina sufre de manera directa masivas lesiones de derechos humanos generadas por el estado de cosas inconstitucional en materia agraria. No obstante, todo el conjunto de derechos humanos reconocidos en el Paraguay requiere ser pensado, en definitiva, desde una perspectiva estructural.

¿En qué medida es posible la progresiva efectivización de derechos y el consecuente goce cada vez más ampliado de los mismos por parte de la población en una sociedad con la estructura de tenencia de la tierra más desigual del mundo? Dicho de otro modo, ¿qué derechos fundamentales es posible garantizar en un país de matriz económica agroexportadora, en el cual 2,6% de los propietarios de fincas agropecuarias concentra el 85% de la superficie productiva nacional, y no se cuenta con impuestos que desalienten el latifundio?

¿Qué niveles de democracia y de Estado de derecho existen cuando secciones enteras de la Constitución no funcionan, ni se aplican, ni se cumplen en la práctica; cuando la política estatal real consiste en la promoción activa de fines y resultados contrarios a los preceptuados en la Carta Magna; cuando, en síntesis, se cuenta con una Constitución que pretende modificar la realidad agraria en sentido favorable a la realización de los derechos humanos del campesinado, pero es evidente que sus normas sobre reforma agraria no se aplican desde los poderes públicos competentes ni en umbrales mínimos?

BIBLIOGRAFÍA

180

MILENA PEREIRA FUKUOKA

- ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. HR/PUB/06/8.
- ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Ref. HR/PUB/12/5.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Resolución 41/128.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*. A/HRC/28/73.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*. A/HRC/34/48/Add.2.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*. A/RES/73/165.
- Base Investigaciones Sociales (2019). *Informe especial N° 24. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos, las campesinas y otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Asunción: Base Investigaciones Sociales.
- Berry, A. (2012). La reforma agraria en países en desarrollo: derechos de propiedad y las injusticias de la propiedad (reseña del libro de Michael Lipton). En *Revista Eutopía*, Número 3, 137-149.
- Borda, D. y Caballero, M. (2018). *Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación*. Asunción: CADEP/Proyecto “Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay”.

- Brítez, D. (2012). El empantanamiento de los procesos judiciales para la recuperación de las tierras mal habidas. En *Revista Acción*, N° 323. Asunción: CEPAG.
- Campesinos Participantes (1990). Conclusiones y Recomendaciones para la Reforma Agraria. En Borda, D. (compilador). *Estado y políticas públicas: aportes para una Reforma Agraria*. Asunción: CEPAG.
- Carrozza, A. y Zeledón, R. (1990). *Teoría general e institutos de derecho agrario*. Buenos Aires: Astrea.
- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. OEA/Ser. L/V/II.
- CLOC Vía Campesina Paraguay (2020). *La Reforma Agraria en Paraguay. Propuestas y acciones para su implementación*. Asunción.
- Comisión de Verdad y Justicia (2008a). *Informe Final. Anivé haguã oikó. Tomo IV Tierras malhabidas*. Asunción: Comisión de Verdad y Justicia.
- Comisión de Verdad y Justicia (2008b). *Informe Final. Anivé haguã oikó. Tomo I Síntesis y Caracterización del Régimen*. Asunción: Comisión de Verdad y Justicia.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). *Observación general 3. La índole de las obligaciones de los Estados Parte (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991). *Observación general N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. E/1991/23.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1998). *Observación General N° 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos*. E/1998/22, anexo IV.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). *Observación general N° 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*. E/C.12/1999/5.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007). *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Paraguay. E/C.12/PRY/CO/3.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. E/C.12/PRY/CO/4.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2016). *Recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales*. CEDAW/C/GC/34.

- Courtis, C. (2010). Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (compiladores). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Cruz Parcerio, J. (2007). *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*. Madrid: Trotta.
- FAO (2010). *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma.
- FAO (2012). *Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques*. Roma.
- FAO (2021). *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Derechos de los agricultores*. En Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [en línea]. Disponible en <https://www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/farmers-rights/es/>.
- FIAN Internacional (2007). *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas*. Heidelberg: FIAN Internacional.
- FIAN Internacional (2015). *Hoja informativa. El derecho a la tierra y a otros recursos naturales en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales*. Disponible en https://www.fian.be/IMG/pdf/droit_a_la_terre_es.pdf
- FIAN Internacional (2021). *Serie UNDROP. El derecho a la tierra y a otros recursos naturales*. Disponible en https://www.fian.org/files/files/Derecho_a_la_Tierra_en_La_Declaracion_de_los_Derechos_Campesinos.pdf
- Galeano, L. y Barrios, F. (1990). Colonización durante el régimen autoritario. En Borda, D. (comp.). *Estado y políticas públicas: aportes para una reforma agraria*. Asunción: CEPAG-NEIKE.
- Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, GTPSS (2011). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. OEA/Ser. L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2.
- Guereña, A. (2017). *Kuña ha yvy. Desigualdades de género en el acceso a la tierra en Paraguay*. Asunción: Oxfam/ONU Mujeres.
- Hetherington, K. (2015). *Audidores campesinos. Transparencia, democracia y tierra en el Paraguay Neoliberal*. Asunción: CERI/Servilibro.
- Imas, V. (2020). *Agricultura Familiar Campesina. Riesgos, Pobreza, Vulnerabilidad y Protección Social*. Asunción: CADEP.
- INDERT, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (2019). *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 del Instituto Nacional de*

- Desarrollo Rural y de la Tierra*. Disponible en https://www.indert.gov.py/indert/application/files/8416/1436/0289/R.P._N_1192_19_Que_Aprueba_el_PEI_2019_2023-comprimido.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia (2013). *Proceso de construcción de indicadores de derechos humanos en Bolivia*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística/Ministerio de Justicia.
- Jongitud Zamora, J. (2001). El derecho al desarrollo como derecho humano: entre el deber, el ser y la necesidad. En *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 36/37. Valencia.
- Kleinpenning, J. (2011). *Paraguay 1515-1870. Una geografía temática de su desarrollo*. Asunción: Tiempo de Historia.
- Kleinpenning, J. (2014). *Paraguay Rural 1870-1963. Una geografía del progreso, el pillaje y la pobreza*. Asunción: Tiempo de Historia.
- La Vía Campesina (2009). *Documentos políticos de La Vía Campesina*. Yakarta, 74-82.
- MAG, Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008). *Censo Agropecuario Nacional 2008*. Volumen I. San Lorenzo: MAG.
- MAG, Ministerio de Agricultura y Ganadería (2013). *Marco Estratégico Agrario, Directrices Básicas, 2014-2018*.
- Martens, J., Palau, T., Riquelme, Q. (2010). *Reforma Agraria es desarrollo nacional que beneficia a todos y todas. Propuesta y acciones para la implementación de una Reforma Agraria en Paraguay*. Asunción: Diakonia.
- Mendonca, D., Apud, H., Argaña, F. (2014). *Textos constitucionales. Constituciones de la República del Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora; Centro de Estudios Constitucionales.
- Naciones Unidas, Asamblea General (2007). *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. A/HRC/4/18.
- Naciones Unidas, Asamblea General (2015). *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*. A/HRC/28/73.
- Palau, T. (2010). Situación campesina: herencia oligárquica y debilidades del gobierno actual. En *Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Yvyporà Derécho Paraguáiipe - Derechos humanos en Paraguay 2010*. Asunción: Codehupy.

- Palau, T. y Heikel, M. V. (2016). Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola. 2da edición. Asunción: Base Investigaciones Sociales.
- Palmer, D., Friccka, S. y Wehrmann, B. (2009). Hacia una mejor gobernanza de la tierra. FAO. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-ak999s.pdf>.
- Pastore, C. (2008). *La lucha por la tierra en Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora. Tercera edición.
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Pereira Fukuoka, M. (2020). Tierra, ley y dominación en el Paraguay. Estudio sobre el marco legal e institucional de la Reforma Agraria. En CLOC Vía Campesina Paraguay. *La Reforma Agraria en Paraguay. Propuestas y acciones para su implementación*. Asunción.
- Pereira Fukuoka, M. (2020). Tierra sin ley: la arbitrariedad en los procedimientos de desalojo como signo estructural. En Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Ed.). *Derechos humanos en Paraguay 2020*. Asunción: Codehupy.
- Pereira Fukuoka, M. (2021). Indicadores de (no) cumplimiento de derechos campesinos. En Palau, M. (coordinadora). *Con la soja al cuello 2021. Informe sobre Agronegocios en Paraguay*. Asunción: Base Investigaciones Sociales.
- Pérez Gómez, L. (2017). Desafíos para la planeación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el uso de indicadores para su sistematización. En *PERSEO 57*. Disponible en <http://www.pudh.unam.mx/perseo/desafios-para-la-planeacion-y-evaluacion-de-politicas-publicas-con-enfoque-de-derechos-humanos-y-el-uso-de-indicadores-para-su-sistematizacion/>.
- Petit, H. (2005). *Legislación Agraria del Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.
- Restrepo Tamayo, J. y Vergara Cardona, S. (2020). Acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa: un instrumento procesal constitucional para la protección judicial efectiva de los derechos fundamentales. En *Opinión Jurídica*, 19(39), Julio-diciembre de 2020.
- Riera Hunter, M. (1999). El concepto de latifundio en la legislación constitucional e infraconstitucional. En Corte Suprema de Justicia. *Primeras jornadas conmemorativas de la vigencia del Código Civil*. 3 y 4

- de diciembre de 1998. Asunción: Corte Suprema de Justicia – División Investigación, Legislación y Publicaciones – Centro Internacional de Estudios Judiciales.
- Riquelme, Q. (2016). *Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay. Notas preliminares para su caracterización y propuestas de desarrollo rural*. Asunción: CADEP.
- Rojas, L. y Guereña, A. (2016). *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: Oxfam.
- Rossi, J. y Abramovich, V. (2004). La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En Martin, C. et al. (comps.) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: Fontamara; American University; Universidad Iberoamericana.
- Sánchez León, N. (2017a). *Tierra en transición. Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Sánchez León, N. (2017b). *Documentos Dejusticia 35. Estrategias para una reforma rural transicional*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (2010). *Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*. Disponible en https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/par157171.pdf.
- Uprimny Yepes, R. y Sánchez, N. (2010). Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (compiladores). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.

Este libro se terminó de imprimir en
Arandurá Editorial en enero de 2023.

Asunción · Paraguay

Está compuesto en las tipografías
Alegreya y Alegreya Sans de
Huerta tipográfica.



