

ALQUILER DE TIERRAS Y TERRITORIOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY
THE RENTAL OF INDIGENOUS LANDS AND TERRITORIES IN PARAGUAY
(ALUGUEL DE TERRAS E TERRITÓRIOS INDÍGENAS NO PARAGUAY)

Marcelo Bogado
Rafael Portillo
Rodrigo Villagra

Vol. XIII | n°26 | 2016 | ISSN 2316 8412



Alquiler de tierras y territorios indígenas en el Paraguay

Marcelo Bogado¹

Rafael Portillo²

Rodrigo Villagra³

Resumo: O arrendamento de terras indígenas por fazendeiros de soja e do setor pecuarista do Paraguai se opõe às garantias de proteção consagradas aos povos originários nas leis do país. No entanto, sua extensão em alguns casos afeta mais de 60% das aldeias indígenas, por exemplo, do Departamento (Estado) de Alto Paraná. Este artigo demonstra as contradições entre o quadro jurídico, a política institucional e a prevalência generalizada deste fenômeno na Região Oriental, principalmente em casos de aldeias Ava e Mbya Guaraní e as consequências que isso implica nas suas condições de vida e em como determinar as possibilidades de autodeterminação.

Palavras-chave: Povos indígenas no Paraguai; Arrendamento de Terras Indígenas; Neocolonialismo; Soja no Paraguai.

Abstract: The renting of indigenous lands by soya producers and cattle ranchers in Paraguay contradicts the legal guarantees of this country. However, the extension of such phenomenon affects the 60% of the indigenous communities of, for instance, the department of Alto Paraná. This article shows the contradictions between the law, the institutional policies and the way this phenomenon pervades within the Eastern Region of Paraguay. It focuses in Ava and Mbya Guaraní communities showing the consequences in their life conditions and how it determines the possibilities for their self-determination.

Keywords: Indigenous Peoples in Paraguay; Renting of Indigenous Lands; Neocolonialism; Soya in Paraguay.

Resumen: El alquiler de tierras indígenas por sojeros y ganaderos en el Paraguay se contraponen a las garantías de protección consagradas en las leyes del país. Sin embargo, su extensión afecta en algunos casos a más del 60% de las comunidades indígenas de departamentos como Alto Paraná. Este artículo demuestra las contradicciones entre el marco jurídico, la política institucional y la extensión generalizada de este fenómeno a nivel de la Región Oriental, principalmente en casos de comunidades Ava y Mbya Guaraní, así como las consecuencias que el mismo acarrea en las condiciones de vida y cómo determina las posibilidades para su autodeterminación.

Palabras clave: Pueblos indígenas en Paraguay; Alquiler de Tierras Indígenas; Neocolonialismo; Soja en Paraguay.

INTRODUCCIÓN

Los 19 pueblos indígenas (DGEEC, 2015, p. 21) que existen en el Paraguay han ocupado territorios que, según un primer reconocimiento oficial hecho por el Estado en 1977, abarcarían más del 75% de la superficie del territorio nacional actual (406.752 km²), unos 305.000 Km².

¹ Master en Estudios latinoamericanos con énfasis en Antropología pelo Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), Chile; Candidato a Investigador del Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (PRONII-CONACYT), Paraguai.

² Licenciado en Sociología pelo Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), Chile.

³ Doctor en Antropología Social, Tierraviva y Candidato a Investigador del Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (PRONII-CONACYT), Paraguai.

Este reconocimiento de la ocupación ancestral indígena podría definirse conforme a los criterios más amplios de territorialidad indígena que Pedro García (2001, p. 628-629), ha conceptualizado. Uno de ellos es el criterio de la territorialidad originaria que “remonta el derecho, y la delimitación territorial, a la época previa a la Conquista”. Otro, la ocupación tradicional que “se trata de reivindicar y definir como propios los espacios territoriales que están en la memoria colectiva de las actuales generaciones (...) sea que esté enteramente bajo su control o que haya sido objeto de usurpaciones y desmembramientos en los últimos años” (Ibídem).

Sin embargo, las sucesivas políticas modernas de restitución de tierras indígenas del Estado paraguayo, que van desde las décadas finales de la dictadura stronista (70s y 80s) hasta el presente, no han considerado como objetivo explícito la restitución de territorios ancestrales, en el sentido de espacios integrales y extensivos para el ejercicio de la autodeterminación política, económica y cultural de los pueblos indígenas. La política del Estado paraguayo en la práctica ha sido y sigue siendo la restitución de tierras a comunidades con extensiones limitadas. Así las tierras indígenas son predefinidas desde un sesgo agrarista, de manera similar a las colonias campesinas, y no como territorios en un sentido amplio.

Esta distinción es importante, ya que en función de la definición territorial que asuma el Estado paraguayo dependerá el cómo analizar el fenómeno de alquiler de tierras indígenas. Si hablamos apenas de una prohibición legal de alquiler de tierras comunitarias, estamos sólo frente a un hecho ilícito más. Si consideramos un poco más allá, desde un panorama más sociológico el conjunto de derechos indígenas y garantías tutelares debidas del Estado hacia estos, podríamos ver una contradicción de normas legales y situaciones reales, que no deja de ser común en otros contextos. Incluso especulando teóricamente podríamos señalar que en el alquiler hay una contradicción entre normas garantistas de la propiedad comunitaria y el derecho de comunidades al uso de sus recursos naturales y su desarrollo económico, pero esto no es así en el plano jurídico sino en el las políticas públicas como veremos más abajo.

EL MARCO JURÍDICO DE DERECHOS TERRITORIALES INDÍGENAS, LA POLÍTICA INDIGENISTA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y LA SITUACIÓN DEL ALQUILER DE TIERRAS INDÍGENAS

El marco jurídico sobre pueblos indígenas, sus derechos territoriales, al uso de sus recursos naturales y sus respectivas garantías –particularmente atinentes al fenómeno del alquiler de tierras- y a la libre determinación se encuentran contenidos básicamente en cuatro instrumentos. Ellos son: 1) La Ley 904/81, Estatuto de las comunidades indígenas, del año 1981; 2) El Capítulo V de la Constitución Nacional de 1992, De los pueblos indígenas; 3) El Convenio 169 de la OIT; y 4) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La ley 904 crea el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) (artículos 28 y subsiguientes) y fija como su principal objetivo en el artículo 1 “la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación (...) y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos”. A través de ella se reconoce a las comunidades indígenas como las unidades mínimas de interacción indígena con el estado. Las mismas, para gozar de sus derechos, deben contar con personería jurídica aprobada por el INDI (Arts. 8 y 9). Los líderes de las comunidades son los “representantes legales” de éstas (Art. 12) y principales interlocutores con actores externos.

El líder reconocido por el INDI como representante plenipotenciario de la comunidad, que prevalece a otras formas tradicionales de organización política, predetermina la forma en que los conflictos y representación política pueden resolverse y gestionarse legítimamente. El alquiler de tierras pone en evidencia como esa predeterminación puede condicionar y tergiversar las posibilidades de autodeterminación comunitaria o colectiva en sus otras y más diversas formas inclusivas y relacionales, favoreciendo dicho fenómeno un tipo de liderazgo que replica el modelo hegemónico de autoridad política que acumula poder y riqueza en desmedro de su gente.

La Ley 904/81 reconoce, no obstante, el derecho a la autodeterminación de las comunidades (Art. 3), el derecho consuetudinario y su aplicación en el ámbito interno (Arts. 5 y 7). Asimismo, en ella se estipulan los procedimientos para el asentamiento de las comunidades indígenas en tierras fiscales y tierras del dominio privado (Arts. 14 al 23), asignándose recursos públicos al INDI para ello (Arts. 57 al 61).

La principal función del INDI es la adquisición y regularización de tierras para comunidades indígenas. En la práctica es el órgano a cargo de la política indigenista del Estado y debe atender a todas las comunidades indígenas, brindándoles garantías a sus derechos. Sin embargo, sus capacidades y recursos institucionales efectivos se han visto condicionados y viciados por la posición socio-histórica de discriminación estructural que el Estado-nación paraguayo ha dado a los pueblos indígenas.

Conforme a esto, en los casi 40 años de existencia al INDI se lo puede caracterizar mayormente por cinco elementos fundamentales: 1) Falta de suficientes recursos presupuestarios para la adquisición y regularización de las tierras indígenas; 2) Malversación de fondos, ya sea en casos aislados e incluso con mayor gravedad en las administraciones que llegaron a contar con más fondos (VILLAGRA, 1999, p. 230); perpetrados incluso en complicidad con el Poder Ejecutivo (ABC, 19/10/2013); 3) Ineficacia del procedimiento para adquisición y regularización de tierras, contándose con tres sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH 2005, 2006, 2010); 4) Debilidad institucional del INDI respecto a otras instituciones estatales; y 5) Ausencia de un catastro y registro que determine el número preciso de tierras indígenas existentes así como su respectiva situación administrativa y legal.

A través de sucesivos estudios independientes y a partir de los dos últimos censos, se tiene una idea aproximada del déficit histórico y actual de la tenencia y restitución de tierras indígenas y de los

conflictos que las afectan, entre ellos, el alquiler. En el año 1981 el censo arrojó una cifra de 38.703 personas; se estimaba que “el 20% de la población Pai-Tavyterá, el 80% de la Mbyá-Guaraní y el 30% de la Ava-Chiripá, no tienen donde asentarse” (AIP citada por Brun et al., 1992, p. 14). Una década más tarde, con una población de 49.487 personas indígenas (MELIA, 1997), se registran unas 471.655 hectáreas para 254 comunidades censadas (BRUN et al., 1992). En el 2002, la población indígena asciende a 87.099 personas (DGEEC, 2003, p. 11). Esta vez el censo incluye una boleta que registra la situación de la tenencia de tierras y sus conflictos. Se apunta en ese año que existen 414 comunidades y que 185 de ellas carecen de tierra propia, el 45,7% del total y 120 comunidades, el 29% del total, están afectadas por problemas de deforestación (REHNFELDT & KRETTSCHEMER, 2005, p. 44-46); asimismo, se estima por datos independientes que las comunidades indígenas detentaban unas 717.952 hectáreas en total (AYALA & CABELLO, 2006, p. 362-363)⁴. Conforme al censo del 2012 existen 493 comunidades, 134 de ellas, el 27,6% del total, carece de tierras propias y 182 comunidades, el 36,9% del total, alquilan sus tierras a terceros (DGEEC, 2015, p. 35). A través de la boleta comunitaria se registran oficialmente unas 963.953 hectáreas en manos de comunidades indígenas.

Tabla 1. Población indígena, tierras aseguradas, promedio por familia a nivel regional, total de población y tierras, de comunidades indígenas y porcentaje de tierras alquiladas a nivel país

Año	Población indígena de la Región Oriental	Tierras indígenas aseguradas (Ha) en la Región Oriental	Promedio (Ha) por familia de 5 miembros. Mínimo exigido 20 ha p/filia. Región Oriental	Población indígena del Chaco o Región Occidental	Tierras indígenas aseguradas (Ha) en el Chaco	Promedio (Ha) por familia de 5 miembros. Mínimo exigido 100 ha p/filia. Chaco	Total población indígena del país	Total de tierras indígenas aseguradas en el país	Total de comunidades indígenas del país	Total de comunidades que alquilan	Porcentaje de alquiler sobre el total
1.981	12.706	S/D	S/D	25.997	S/D	S/D	38.703	S/D	S/D	S/D	S/D
1.992	21.872	78.165	18	27.615	393.490	71	49.487	471.655	254	S/D	S/D
2.002	44.135	78.254	9	42.964	639.698	74	87.099	717.952	415	120	29%
2.012	58.969	276.654	23	53.879	687.299	64	112.848	963.953	493	182	37%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Indígena 2012 (DGEEC, 2014 y 2015), AYALA & CABELLO (2006) y a BRUN *et. al* (1992).

La ley 234/93 ratifica el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, ante su falta de reglamentación, no se cuenta con normas de aplicación específicas ni sanciones en caso de incumplimiento. El Convenio 169 contempla varios derechos de los pueblos indígenas. Aquí nos interesan los relativos a sus tierras. De acuerdo al artículo 13 punto 2 “deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. El artículo 14 punto 1 establece el “derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” y el punto 2 establece que los gobiernos deberán tomar las medidas para determinar estas tierras “y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión sobre ellas”. En virtud del artículo 15 punto 1, deberán protegerse especialmente los derechos a los recursos naturales que

⁴ Estos estudios independientes reflejan justamente la divergencia de datos ante la falta de un registro oficial preciso y exhaustivo. Un estudio de inicios de la década del 2000 (VILLAGRA, 2003) da un total de 1.038.612 hectáreas para todo el país – 972.256 hectáreas en el Chaco y 66.356 hectáreas en la Región Oriental – y una información posterior (nota de ABC Color citada por AYALA, 2007, p. 355-356 señala un total de 1.073.170 hectáreas de tierras indígenas existentes en todo el país – 871.068 para el Chaco y 202.102 hectáreas para la Región Oriental.

“comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.

La Constitución Nacional establece el principio de ocupación originaria, reconociendo en su artículo 62 la preexistencia de los pueblos indígenas “como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”. En el artículo 63 se establece el derecho de los pueblos indígenas a la preservación y desarrollo de su identidad étnica en su respectivo hábitat y “asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en ésta Constitución”, lo cual define su derecho a la autodeterminación normativa.

En el artículo 64 se establece que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY, 1992).

Por ende, se establecen los principios y derechos de ocupación originaria de los pueblos indígenas como preexistentes al Estado y a su origen colonial, luego el principio de ocupación tradicional respecto a sus tierras y territorios, y por último se consagra el principio y derecho de autodeterminación en sus territorios. Esto genera a su vez obligaciones específicas del Estado basadas en el principio restitución y desagravio territorial, asistencia integral, así como garantías y deberes para asegurar las tierras y proteger los recursos naturales de los pueblos indígenas, garantizando su autodeterminación dentro de estos territorios, teniendo en cuenta el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos indígenas, concordantes con los principios similares de los derechos humanos (RUÍZ MOLLEDA, 2012, p. 49).

La propiedad comunitaria “en extensión y calidad suficientes” para la conservación de las formas peculiares de vida (cualesquiera sean ellas, dado que deben ser determinadas por los propios pueblos indígenas) exceden ampliamente los parámetros mínimos de restitución de tierras fijados originalmente por la Ley 904/81.

Por último, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas refuerza todos estos derechos y en su artículo 3 establece que los pueblos indígenas “tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Conforme a esto, las garantías establecidas de que las tierras indígenas son “inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de

ser arrendadas” no deben ser entendidas como una limitación sino como derivadas de la propiedad comunitaria, las tierras o territorios indígenas son un todo y difieren del derecho de propiedad civil y occidental y algunas de sus características como el *ius abutendi* o derecho de disponer libremente de la cosa (GARDÍA, 2001, p. 623). Por ende, esta naturaleza jurídica compleja y polivalente de las tierras indígenas, por lo menos la distancia de cualquier reducción a un simple medio de producción y por ende a su disponibilidad como tal en el mercado y las transacciones que en él se realizan.

Esto parecería contradictorio a los derechos a la libre determinación “económica”, de desarrollo y beneficio de los recursos naturales que se encuentran en las tierras indígenas, sin embargo la Constitución es clara cuando señala su artículo 45 que “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros”. Para el ejercicio real del derecho de auto determinación en materia económica se debe entender el carácter integral de los territorios indígenas, la debida garantía de estos derechos por parte del Estado, la naturaleza del bien protegido y la necesaria igualdad efectiva entre las partes.

El alquiler de tierras indígenas es taxativamente inconstitucional, no sólo por la prohibición de arrendamiento del artículo 64, sino porque conculca todos los demás derechos interdependientes e inherentes al territorio indígena. Es además particularmente ilegítimo porque se establece en condiciones de asimetría entre las partes: por un lado, las comunidades, personas o familias indígenas con tierras insuficientes, así como en estado de pobreza agravada y por el otro, terceros que utilizan sus tierras y recursos naturales en condiciones de superioridad económica, mayor acceso al poder político y los órganos jurisdiccionales.

Esa garantía constitucional del artículo 64 y las que le acompañan— formuladas como prohibiciones - lo que protegen es la naturaleza jurídica integral de la propiedad comunitaria indígena en función del derecho a la igualdad, conforme al artículo 46 que señala claramente que “Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. Por ende, nunca puede argüirse o utilizarse en contra de los pueblos y comunidades sino sólo en función de la defensa integral de sus derechos y para, conforme el artículo 47, garantizar “la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura”.

La tabla 1 de más arriba nos indica algunas de las tendencias: la población indígena y por ende las comunidades indígenas han ido aumentando a través de las últimas décadas y con cierta proporcionalidad, también han aumentado las tierras restituidas. Este aumento no se debe al accionar o capacidad de restitución del Estado, sino que ha sido llevado a cabo mediando la intervención externa (DGEEC, 2005, p. 15). Frente a una restitución territorial deficitaria el indicador que ha aumentado es el alquiler de tierras. Es

así que en el censo del 2012 los líderes de unas 182 comunidades declararon que alquilan o prestan su tierra a terceros⁵, un 36,9% del total del país (DGEEC, 2015, p. 42).

Paraguay. Comunidades indígenas que alquilan o prestan la tierra a tercera persona (%), 2012

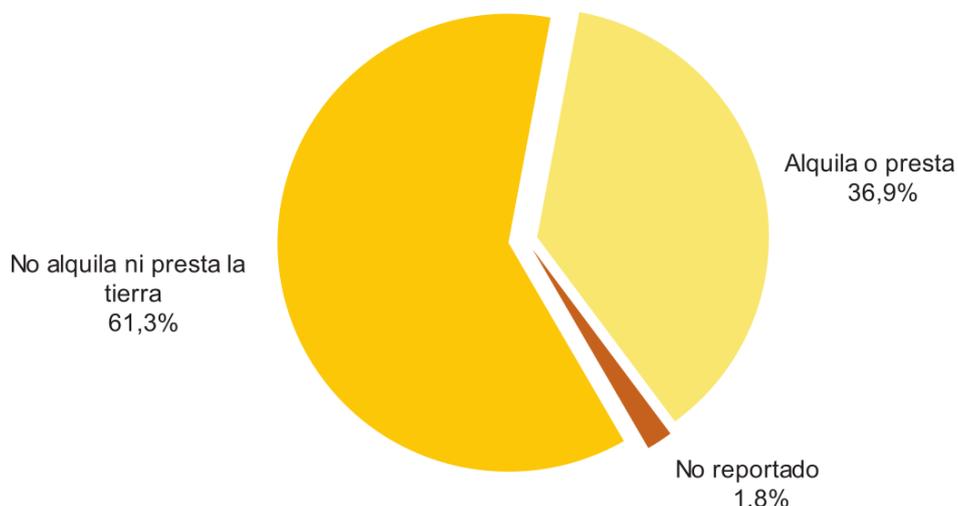


Figura 1: Comunidades que alquilan tierras. **Fuente:** DGEEC, 2015, p. 42

Sobre el tipo de uso dado a la tierra alquilada, 93 comunidades alquilaron para monocultivos extensivos, 58 para pastura y 12 para extracción de madera y producción de carbón. Existe una concentración geográfica de las diferentes formas de utilización de la tierra alquilada. En la Región Oriental predomina el uso para cultivos extensivos; el uso para pastura se concentra en la zona norte de la Región Oriental y en el centro del Chaco, dependiendo de la actividad económica predominante en la región en la que se encuentran las comunidades.

En la Región Oriental se encuentra la mayor cantidad de tierras arables del país, unas 12.000.000 de hectáreas, de las cuales unas 7.851.295 son tierras fiscales malhabidas repartidas durante la dictadura stronista, las que a su vez han sufrido un proceso de extranjerización en los departamentos fronterizos, estando unas 4.792.528 hectáreas en manos de brasileños (GLAUSER, 2009, p. 33-34). Es allí donde se concentran los cultivos extensivos, primordialmente el de la soja, y el alquiler de tierras indígenas se da para este fin.

Más de la mitad de las comunidades de los departamentos de Alto Paraná e Itapúa alquilan sus tierras para cultivos extensivos (60,5% y 58,1%), seguidos por las comunidades de Caaguazú y Canindeyú con 39,0% y 19,8%. La mayor concentración de alquiler de tierra para pastura se encuentra en los departamentos de Concepción (25,0%), Presidente Hayes (24,0%), Canindeyú (19,8%), San Pedro (14,3%) y

⁵ Estos datos son los declarados por los líderes de las comunidades en el Cuestionario Comunitario del Censo 2012. Consideramos puede haber un subregistro del número real de tierras alquiladas, dado que la práctica es inconstitucional e ilegal y muchos líderes pudieron haber optado por no declarar el alquiler de tierras, de modo a evitar consecuencias para sus comunidades dado que existen casos en que los líderes han sido imputados, y paradójica e injustamente, no los arrendatarios a pesar de haber sido denunciados.

Boquerón (13,0%). Las comunidades que alquilan sus tierras para la extracción de madera y la producción de carbón se encuentran concentradas en los departamentos de Canindeyú (7,5%) y Caazapá (6,9%) (DGEEC, 2015, p. 43).

Un estudio preliminar de imágenes satelitales pudo determinar que de las 81 comunidades indígenas de los departamentos de Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Caazapá e Itapúa, que contaban con un total de 74.085 hectáreas y que estaban dentro del programa Paraguay Biodiversidad, unas 40 comunidades (casi el 50%) tenían alquiladas para el cultivo de soja unas 2.710 hectáreas; un 3,5% de su superficie total.

Utilizando dicho estudio y combinándolo con otros⁶, observaciones propias de campo e informaciones periodísticas, nos permiten hacer una estimación propia que dan un total de 112 comunidades ubicadas en los departamentos de Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Caazapá, Itapúa y San Pedro, con un total de 97.805 hectáreas de las cuales 61 comunidades (54% de ese total) alquilan o han alquilado unas 7.552 hectáreas para cultivos intensivos: un 8% del total. Esta muestra alcanza casi al 31% de las 364 comunidades indígenas de la Región Oriental y al 35% del total de 276.254 hectáreas aseguradas a dichas comunidades. Se puede estimar que existen (por lo bajo) unas 22.100 hectáreas (8%) de tierras indígenas dadas en alquiler.

Modalidades del alquiler

Seguidamente, nos referimos exclusivamente al alquiler de tierras usadas para cultivos extensivos, preferentemente de soja, en la Región Oriental del país, en comunidades mbya y ava guaraní, para explicitar como se dan en casos concretos el alquiler de tierras.

En cuanto al alquiler de tierras propiamente dicho existen dos modalidades básicas. En la primera, el líder de la comunidad es a quién acude y luego se vincula el productor sojero de modo a acordar el alquiler de las tierras. En función de ese rol, el líder como arrendador recibe el dinero del sojero (o bienes en especie, principalmente alimentos manufacturados), para luego, según su parecer, repartirlo a los demás miembros de la comunidad.

Toda la situación se enmarca en lo que Taussing (citado por BESSIRE, 2014, p. 185) llama en América Latina como una “oscuridad epistémica”. Ese líder debe responder a varias situaciones contrapuestas: 1) un marco de relación en el que se vulnera y viola una garantía constitucional por la cual sin embargo el Estado no actúa de garante; 2) una relación contractual, individual y privada entre él y el sojero, muchas veces no escrita o si es escrita lo es en términos ininteligibles, y perjudiciales para sí y su gente; 3) una posición ambigua por el trato hecho con el sojero por una parte y de obligación de redistribución respecto a las familias de su comunidad; 4) una obligación aún mayor de compartir y velar

⁶ Cf. PRODERS, 2014 y LEGUIZAMÓN, 2014.

por su parentela extensa más próxima, en desmedro del resto de las familias; y por último, 5) una oferta de bienes a crédito de diversos comerciantes que saben del ingreso de dinero producto del arriendo. Los conflictos y dificultades están asegurados en cada orden, y no hay manera de responder satisfactoriamente a una demanda o requerimiento sin hacerlo en desmedro de otra. Este modelo es más usado entre los mbya.

El otro tipo de alquiler se da en comunidades en donde dividen la misma (también en contra de la naturaleza comunitaria de las tierras indígenas) en parcelas familiares o “derecheras”. En este caso, cada familia arrienda la tierra que se autoasigna, recibe el monto correspondiente por esto, limitándose de esta forma algunos de los conflictos relativos al reparto del dinero o bienes provenientes del alquiler.

Para dimensionar en qué circunstancias concretas se da el alquiler tomaremos dos ejemplos. El primero es de la comunidad mbya Romero Kue-Ka’aguy Pañ, del distrito de Mariscal López, departamento de Caaguazú, con unas 639 has y un total de 70 familias, agrupadas en dos aldeas. Una con mayor densidad bajo el liderazgo del líder reconocido y otra con menos familias, bajo un liderazgo no reconocido oficialmente.

Desde el año 2011, al ser asistida por un programa del Ministerio de Agricultura y Ganadería, los técnicos que la asistían presenciaron el desmonte de 30 hectáreas para el cultivo mecanizado de soja por parte de un vecino de origen brasileño. Con el tiempo el cultivo se extendió a 70 hectáreas, afectando incluso las viviendas de algunas familias que tuvieron que trasladarse. Quejas sobre el reparto de los beneficios fueron frecuentes, y cualquier propuesta de reemplazar esos cultivos en función de la ayuda al desarrollo prevista por el programa del MAG con desembolsos por familia cuantificados en más de 1000 dólares americanos en implementos agrícolas de autosustento fue rechazada. El líder del grupo minoritario dijo no recibir los bienes y habló inclusive de “que gracias al proyecto no se tendría que incurrir en el alquiler”. Sin embargo, en octubre del 2014, él mismo acordó el desmonte y siembra de unas 30 hectáreas en la zona de su aldea, razón por la cual dos familias afectadas solicitaron realizar una denuncia penal, cuya sustanciación e investigación no tuvo curso ni resultados.

El otro caso es el de la comunidad ava guaraní de Ka’aguy Roky (LEGUIZAMÓN, 2014, p. 31-35), con tres aldeas y un total de 570 personas, con 2.383 has, de las cuales, unas 1.500 has estaban alquiladas a nombre de un ciudadano de origen brasileño de nombre Alair Alfonso, que en realidad podría ser prestanombre de otro ciudadano, identificado como Renilson Maia de Souza, denunciado como uno de los más grandes acaparadores del arrendamiento de tierras indígenas (ABC, 2014). Este ciudadano, según la prensa, llegaría a alquilar un total de 4.739 has para el cultivo de soja en un total de 8 comunidades de Caaguazú y Alto Paraná.

En el caso de Ka’aguy Roky, se alegó para justificar el arrendamiento la superposición de títulos propios con los de los indígenas y promovieron en el año 2009 el desalojo de la comunidad con el refriendo inclusive de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, que fue finalmente suspendido

por la intervención del INDI. La comunidad denunció más adelante un hostigamiento continuo por parte de los arrendadores con fumigaciones aéreas directas sobre sus viviendas y personas. La denuncia fue comprobada in situ por una comisión interinstitucional estatal presidida por la entonces presidente del INDI, Lida Acuña.

Los sojeros, de modo a burlar la normativa que prohíbe el alquiler de tierras indígenas, lo hacen a través de “contratos de prestación de servicios” o de “parcería”. Al no mencionar las palabras “arrendamiento” o “alquiler”, maquillan con otro nombre la situación real. La impunidad de estas transacciones ilegales, su protección institucionalizada paralegal y su nivel de intervención en los estamentos jurisdiccionales y políticos es tal que se puede ejemplificar con estos y un sinnúmero de casos, como la denuncia hecha a la Comisión Interamericana por la comunidad mbya Makutinga o los hechos que resultaron en la destitución del expresidente del INDI Jorge Servín, al apoyar éste un proyecto de ley que penalizaba el alquiler de tierras indígenas (INDI, 2015; ABC, 2015).

Causas del alquiler de tierras indígenas

La principal causa del alquiler de tierras indígenas en la Región Oriental se encuentra en la expansión de los cultivos de soja, que genera una demanda creciente de tierras por parte de los productores. El alquiler sería una consecuencia, en este sentido, de la enajenación progresiva de los territorios originarios y tradicionales indígenas y los recursos naturales en ellos comprendidos, luego de la llegada de dicho modelo.

Las tierras habitadas por pueblos indígenas comenzaron a sufrir la deforestación en la década de los sesenta para la producción agrícola extensiva, intensificándose con el tiempo. Actualmente el rubro de la soja es el más producido y con mayor impacto en las comunidades indígenas de la Región Oriental.

La superficie dedicada al cultivo de soja en Paraguay se triplicó en los últimos veinte años. Actualmente cubre el 80% de las tierras agrícolas, pasando de las 1 millón de has en 1996 a aproximadamente 3,5 millones de has para el año 2016.

Antes del boom del cultivo de soja en la Región Oriental, la mitad de las tierras eran usadas para la ganadería, mientras que la otra mitad era propiedad de pequeños agricultores y familias indígenas. En la mayoría de casos, estas familias vendieron o alquilaron sus tierras una vez que se vieron rodeados por la soja (RULLI, 2007, p. 194).

Tabla 2. Área de siembra, producción y rendimiento de la soja según CAPECO

Campaña	Área de siembra (Has)	Producción Comercial (Ton)	Rendimiento (Kgs/Ha)
1996-1997	1.050.000	2.771.000	2.639
1997-1998	1.150.000	2.988.201	2.598
1998-1999	1.200.000	2.980.058	2.483
1999-2000	1.200.000	2.911.423	2.426
2000-2001	1.350.568	3.502.179	2.593
2001-2002	1.445.365	3.546.674	2.454
2002-2003	1.550.000	4.518.015	2.915
2003-2004	1.936.623	3.911.415	2.020
2004-2005	2.009.474	4.040.828	2.011
2005-2006	2.227.487	3.641.186	1.635
2006-2007	2.429.796	5.581.117	2.297
2007-2008	2.644.856	5.968.085	2.256
2008-2009	2.524.649	3.647.205	1.445
2009-2010	2.680.182	6.462.429	2.411
2010-2011	2.870.539	7.128.364	2.483
2011-2012	2.957.408	4.043.039	1.367
2012-2013	3.157.600	8.202.190	2.598
2013-2014	3.254.982	8.189.542	2.516
2014-2015	3.264.480	8.153.587	2.498
(*) 2015-2016	3.264.480	9.000.000	2.757

(*) Estimación

Fuente: CAPECO. www.capeco.org.py

Ante la reducción de los montes y sus recursos disponibles en la cantidad suficiente para poder proveerse de alimentos de estas fuentes, los indígenas de la Región Oriental se ven imposibilitados de seguir con sus pautas tradicionales de modo satisfactorio. Si bien siguen practicando una economía diversificada basada en la agricultura de subsistencia, existen otros bienes que deben adquirir necesariamente con dinero, como alimentos manufacturados básicos tales como harina, aceite, implementos agrícolas (BOGADO, 2012, p. 22), así como pagar los costos de medios de transporte como motocicletas y de comunicación como celulares.

Para obtener estos bienes se necesitan estrategias que puedan generar dinero. Entre las alternativas se recurre a la changa, la venta de artesanías, el intercambio en los almacenes de las inmediaciones de las comunidades de estos productos a cambio de carne, sal, aceite o yerba mate, la venta de rollos, la migración hacia las ciudades y en algunos casos la prostitución.

El alquiler de tierras a sojeros es una estrategia más entre las disponibles para conseguir dinero, a pesar de su ilegalidad y desventajas de diversa índole, como también lo son la venta de rollos, carbón o incluso la plantación de marihuana.

Las causas eficientes de esta opción ilegal y perjudicial, como de otras opciones de subsistencia citadas que implican explotación e ilegalidad a cuenta de los derechos de los indígenas, es la pobreza, estado necesidad generalizado y la inasistencia por parte del Estado. Esta inasistencia se ve reflejada en la brecha que existe en los estándares de vida de la población indígena con respecto al resto de la población nacional. El índice de pobreza de la población indígena es 7.9 veces mayor al de la población no indígena (FAO, 2014, p. 19).

En cuanto a educación, el promedio de años de estudio de la población indígena es de 3 años, mientras el de la población no indígena es de 8 años. La tasa de analfabetismo es 8 veces más alta en la población indígena comparada con la no indígena, llegando al 40% en los indígenas.

En salud, la niñez indígena accede en un 37% a consultas médicas, comparado con la niñez no indígena más pobre que accede en un 61%. La desnutrición (crónica y aguda) de la niñez indígena afecta al doble de los valores de la desnutrición de la niñez no indígena (FAO, 2014, p. 33-35).

Una de las condiciones que propician esta brecha es la falta de alternativas de generación de renta. A modo de indicador, el MAG asistió apenas a unas 205 comunidades de las 493 comunidades censadas en el país, invirtiendo sólo 3% de su presupuesto anual en ello (VILLAGRA, 2015, p. 2).

El incumplimiento de sus funciones por parte del Estado paraguayo, no garantizando condiciones dignas de vida a los pueblos indígenas a partir de una política indigenista que responda en alcance, medios suficientes, participación efectiva y desarrollo de derechos, acarrea el deterioro consecuente de las condiciones de vida de las comunidades, lo cual es a nuestro criterio una de las causas más evidentes que empujan a las comunidades indígenas a alquilar sus tierras.

Consecuencias que son a su vez causas

Las consecuencias producidas por la expansión del cultivo de soja en la Región Oriental del Paraguay tienen como resultado generar ciertas condiciones que favorecen a su vez su propia expansión.

En el Paraguay, así como en los demás países de la Región, en donde se expande la producción de soja, se dan a la par una serie de fenómenos concatenados, como ser la expulsión de los pequeños agricultores y de familias indígenas a las ciudades. La expansión de los cultivos de soja conlleva a extremar la demanda por tierras y a una concentración de éstas en pocas manos (ALTIERI, 2009, p. 7).

Asimismo, existen impactos ecológicos negativos del cultivo de la soja, al utilizar entre sus principales herbicidas el glifosato, que produce daños graves a la salud: problemas respiratorios, daños gastrointestinales, lesiones dérmicas y úlceras oculares (ALTIERI, 2009, p. 7).

A causa del cultivo extensivo de soja se degradan y contaminan las tierras de las comunidades indígenas, el suelo pierde fertilidad, se contaminan fuentes de agua o desaparecen frutos de la erosión provocados a causa del desmonte.

En el caso indígena, al ser el alquiler realizado dentro de un modo de producción que fomenta la apropiación individual, excluyente y autoritaria de los medios de producción y recursos naturales comunitarios, contraviniendo a la ley y a las propios derechos y aspiraciones de convivencia equitativa de las comunidades, genera fragmentaciones y conflictos irresolubles de fondo, prácticas en la que muchos líderes sucumben irremediabilmente (FOGEL, 2005, p.45). Ante esto, se dan intentos de solución y resistencia desde la vulnerabilidad y precariedad, a fin de preservar la organización y sobrevivencia comunitaria, con respuestas como la parcelación de tierras por familia, o el intento de algunos líderes de distribución equitativa de lo recibido de los sojeros y de limitación de las pretensiones expansionistas o de denuncia de prácticas abusivas de sus arrendatarios.

En este sentido la responsabilidad primera es del Estado por no brindar a las garantías constitucionales de las tierras comunitarias indígenas las condiciones y medidas de satisfacción adecuadas – p.ej. restitución y aseguramiento de tierras y de asistencia material suficiente - que las libren de su estado de necesidad y vulnerabilidad. Asimismo, el Estado es responsable por no evitar que los productores terratenientes, sea a los sojeros de la Región Oriental o los ganaderos en el Chaco, presionen a las comunidades de múltiples formas - p.ej. deforestación circundante, fumigaciones, hostigamientos violentos, ofertas de dinero a sus líderes - para que alquilen sus tierras, así como de no castigarlos con penas taxativas cuando lo hacen.

Asimismo el Estado y sus agentes son responsables por tolerar hechos ilegales conexos al alquiler, al permitir que se firmen e inscriban contratos nulos y fraudulentos y que las propias autoridades públicas - municipales, judiciales, policiales - promuevan, apañen o protejan el alquiler de tierras indígenas y los abusos adicionales que llevan aparejados (p.ej. falta de pago, invasiones y fumigación a las comunidades). En todo caso, la responsabilidad de los líderes que alquilan sus tierras y ceden ante semejante presión, debe ser siempre dirimida conforme al derecho propio indígena.

CONCLUSIÓN

A fin de que la garantía constitucional que con la prohibición de arrendamiento se busca salvaguardar cumpla su finalidad, son necesarias ingentes medidas: cambios legislativos e institucionales estructurales tendientes a la restitución de tierras suficientes y a la prestación adecuada y participativa de servicios básicos a las comunidades que permitan que las mismas ejerzan su derecho a la autodeterminación participativa y vital, con sus propios planes de vida, no como empobrecidos extremos, sino como pueblos dignos y diferenciados.

Aquí no se han desarrollado varios aspectos importantes del fenómeno, sobre todo desde un punto de vista más etnográfico, así como también, en ulteriores estudios, se podría precisar mejor el

ALQUILER DE TIERRAS Y TERRITORIOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY

número más aproximado de comunidades y extensiones afectadas, así como el impacto económico, social y jurídico negativos que esto representa a los pueblos indígenas y al propio Estado nación en su vigencia como estado social de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBUQUERQUE, José Lindomar. *A dinamica das fronteiras. Os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo, 2010.
- ALMERFORS, Jaqueline. *El ascenso de la soja en Paraguay. Un estudio de la demanda mundial por la soja*. Estocolmo, 2008.
- ALTIERI, Miguel; CÁRCAMO, María y otros (Editores), *América Latina. La Transgénesis de un Continente. Visión Crítica de una Expansión Descontrolada. Heinrich Böll y la sociedad científica latinoamericana de agroecología*, 2009.
- AYALA, Oscar; CABELLO, Julia. *Derechos de los Pueblos Indígenas*. IN: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *Derechos Humanos en Paraguay* Asunción. CODEHUPY, 2006.
- AYALA, Oscar. *Acceso a la Justicia y Derecho Consuetudinario Indígena Derechos de los Pueblos Indígenas*. Material Inédito. Tierraviva, 2014.
- BESSIRE, Lucas. *Behold the Black Caiman. A chronicle of Ayoreo life*. The University of Chicago Press. Chicago and London, 2014.
- BOGADO, Marcelo. *Representaciones y prácticas de salud en dos comunidades Mbya Guaraní de Caazapá*. Convenio FKA-AECID-CRE. Asunción, 2012.
- BRUN, Augusto; CHASE SARDI, Miguel; ENCISO, Miguel Ángel. *Situación sociocultural, económica, jurídico-política actual de las comunidades indígenas en el Paraguay*. CIDSEP. Asunción, 1992.
- CABELLO, Daniel; MAEYENS, An; RULLI, Javiera, SEGOVIA, Diego; PALAU, Tomás. *Los refugiados del modelo agroexportador Impactos del monocultivo de soja en comunidades campesinas paraguayas*. BASE-IS. Asunción, 2007.
- CENTURION, Hugo. *Cultivo de soja transgenica. Efectos em comunidades campesinas e indígenas del este Paraguay*. México, 2011.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA; *Digesto Normativo sobre Pueblos Indígenas en el Paraguay 1811 - 2003*. C.S.J.-Tierraviva. Asunción, 2003.
- DGEEC. *Pueblos Indígenas del Paraguay*. Resultados Finales. DGEEC. Fernando de la Mora, 2003.
- DGEEC. *Pueblos Indígenas del Paraguay*. Resultados Finales de Población y Vivienda 2012. DGEEC. Fernando de la Mora, 2014.
- DGEEC. *Censo de Comunidades de los Pueblos Indígenas*. Resultados Finales 2012. DGEEC. Fernando de la Mora, 2015.
- FAO. *Informe Nacional*. Diagnóstico y propuesta para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los Pueblos Indígenas en Paraguay. FAO. Asunción, 2014.
- FOGEL, Ramón & RIQUELME, Marcial. *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza*. CERI. Asunción, 2005.
- FRANCESCHELLI, Inés & ROJAS, Luis; *Tierra, agronegocios y Derechos Humanos*. Base IS, Asunción, 2015.

- GARCÍA, Pedro. *Territorios Indígenas: tocando a las puertas del derecho*. IN: Revista de Indias, vol. LXI, núm. 223. Instituto Indigenista Interamericano. México, 2001
- GLAUSER, Marcos. *Extranjerización del Territorio Paraguayo*. BASE-IS. Asunción, 2009.
- GLAUSER, Marcos. *Mapeo territorial de las estrategias de sobrevivencia biológica y cultural en cuatro comunidades Mbya guaraní del Tekoha Guasu, Reserva San Rafael, Paraguay*, Tesina de Máster en “Agroecología: un enfoque para la sustentabilidad rural”, 2012.
- INDI. *Informe de Gestión*. Agosto 2013/Agosto 2014. INDI. Asunción, 2014.
- LEGUIZAMÓN, Corina. *El agronegocio y las diversas formas de limitación de los derechos de los Pueblos Indígenas sobre el acceso a la tierra de los Pueblos Indígenas*. Análisis de la Jurisprudencia del Sistema Interamericano de DD.HH. Memoria de Fin de Master. Derechos Humanos, Estado y Democracia en Iberoamérica. Asunción, 2014.
- MELIÁ, Bartomeu. *Pueblos Indígenas en el Paraguay*. Capítulo III, Poblaciones Indígenas actuales, DGEEC. Asunción, 1997.
- RULLI, Javiera. *Repúblicas Unidas de la Soja*. Realidades sobre la producción de soja en América del Sur. Grupo de Reflexión Rural. GRR, 2007.
- POLITIS, Maya. *Viviendo sin bosque: perspectivas en disputa sobre desarrollo y su impacto en el pueblo Mbya Guaraní*. Disponible en: http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/397. 2006. Visto el 18-04-2016.
- REHNFEDLT, Marilín; KRETSCHMER, Regina. *Población Indígena*. Serie Condiciones de Vida. DGEEC. Fernando de la Mora, 2005.
- PRODERS, *Índice-Criterio de Acceso a Tierra y Uso de Recursos Naturales de Caaguazú y San Pedro*. Material Inédito. Asunción, 2014.
- QUIROGA, Lorna. *De la Inestabilidad al Golpe Parlamentario ¿Tendrá límite el retroceso en derechos de los pueblos indígenas?* IN: CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2012*. CODEHUPY. Asunción, 2012.
- RODAS, Oscar. *Listado correspondiente al corredor de comunidades indígenas*. Material Inédito. Asunción, 2012.
- TIERRAVIVA. *Situación de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en el Paraguay*. CODEHUPY. Asunción, 2013.
- VILLAGRA, Rodrigo. *Pueblos Indígenas*. IN: CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 1999*. CODEHUPY. Asunción, 1999.
- VILLAGRA, Rodrigo. *Tierra y territorialidad indígena en el Paraguay*. IIDH. San José, 2003.
- VILLAGRA, Rodrigo. *Informe final de gestión y alegato de la Coordinación de la Estrategia Indígena saliente del Proyecto de Desarrollo Sustentable (PRODERS) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)*. Material inédito. Asunción, 2015.

SITIOS WEB

- ABC Color. *Arrendamiento de tierras de nativos para cultivo de soja genera conflicto*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/arrendamiento-de-tierras-de-nativos-para-cultivo-de-soja-genera-conflicto-531596.html>. 2013. Visto el 18-04-2016.
- ABC Color. *Piden revocar arrendamiento de tierras de los indígenas*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/piden-revocar-arrendamientode-tierras-de-los-indigenas-1267906.html>. 2014. Visto el 18-04-2016.
- ABC Color. *Proponen suprimir el INDI*. <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/locales/proponen-suprimir-el-indi-y-crear-un-ministerio-para-asuntos-indigenas-1138769.html>. 2014. Visto el 04-07-2016.
- ABC Color. *Rubén Quesnel involucra a Federico Franco*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/federico-franco-ordeno-a-quesnel-retirar-el-dinero-633546.html>. 2013. Visto el 25-07-2016.
- ABC Color. *Yo no le di una patada*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/tag/jorge-servin-52032.html>. 2015. Visto el 26-07-2016.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Serie C No. 214 Comunidad Indígena Xakmok Kásek vs. Paraguay*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf. 2010. Visto el 25-07-2016.
- E'a. *El cultivo de la soja es uno de los rubros más improductivos para el bien del país*. Disponible en: <http://ea.com.py/bartomeu-melia-el-cultivo-de-la-soja-es-uno-de-los-rubros-mas-improductivos-para-el-bien-del-pais>. 2014. Visto el 18-04-2016.
- INDI. *Paso Cadena, el arrendamiento de tierras indígenas es ilegal*. Disponible en: <http://www.indi.gov.py/noticia/240-paso-cadena-el-arrendamiento-de-tierras-indigenas-es-ilegal.html#.VxfL7zDhDIV>. 2015. Visto el 19-04-2016.
- INDI. *El alquiler de tierras indígenas es inconstitucional y atenta contra las comunidades*. Disponible en: <http://www.indi.gov.py/noticia/372-el-alquiler-de-tierras-indigenas-es-inconstitucional-y-atenta-contra-las-comunidades.html#.V5zbJPnhDIU>. 2015. Visto el 24-07-2016.
- INDI. *Pueblos Indígenas*. Disponible en: <http://www.indi.gov.py/pagina/18-pueblos-indigenas.html>. 2014. Visto el 24-07-2016.

Recebido em:03/08/2016
Aprovado em:13/09/2016
Publicado em:15/10/2016