

# NOVAPOLIS

Revista de Estudios Políticos Contemporáneos

Edición No.10

Agosto/Diciembre 2005



**Actualidad del problema  
del acceso a la tierra en la  
sociedad paraguaya**

**NovaPolis**  
**Edición No. 10 de Agosto - Diciembre 2005**

**Revista editada por**  
**ParaguayGlobal.com**  
**Gabinete de Estudios de Opinión - GEO**

**Director: José Nicolás Morinigo**

**Consejo Editorial:**  
**Carlos Martini**  
**Luis Galeano**  
**Myriam Yore**  
**Edwin Brítez**  
**Camilo Soares**  
**Marcello Lachi**  
**Thomas Otter**

## Sumario

### **Tema:**

### **Actualidad del problema del acceso a la tierra en la sociedad paraguaya**

José Nicolás Morínigo

**La matriz histórica del problema de la tierra en la sociedad paraguaya ..... pág. 4**

Digno Britez

**La ley, su aplicación y la realidad del proceso de acceso a la tierra ..... pág. 13**

Jorge Galeano

**Análisis del problema agrario y escenarios futuros ..... pág. 21**

Ramón Fogel

**La guerra de la soja contra los campesinos en Tekojoja ..... pág. 26**

### **Actualidad:**

Emilio Camacho

**La reforma constitucional. Su oportunidad y capítulos que deben abordarse..... pág. 35**

Diego Moreno

**Escepticismo, sentido común, y reforma constitucional ..... pág. 44**

Roberto L. Céspedes R.

**Déficit en el Derecho a la Identidad de la Niñez (1992-2002) ..... pág. 70**

# **LA MATRIZ HISTÓRICA DEL PROBLEMA DE LA TIERRA EN LA SOCIEDAD PARAGUAYA**

**José Nicolás Morínigo**

**José Nicolás Morínigo**, Abogado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Master en Ciencias Políticas por la Universidad Rodrigo Fascio de Costa Rica.

Profesor en el Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica, de las siguientes cátedras: Metodología de la Investigación, Sociología de la comunicación de masas; Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica de las cátedras de: Teoría Social II, Teoría social III; Profesor en el Masterado en Educación de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica de la cátedra de: Sociología de la educación.

Director del Gabinete de Estudios de Opinión, GEO. Institución especializada en la área de estudios de opinión y Analista político del Diario Ultima Hora.

Publicaciones principales: Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay, Universidad Católica. Asunción 1.986; Liderazgos Políticos y Coyuntura electoral, Universidad Católica 1.988; Pobreza y Vivienda, Comité de Iglesias. 1.991; Vocabulario Político, RP Ediciones. 1.996; Marzo de 1.999: huellas, olvidos y urgencias, 1.999.

Desde el 1 de julio de 2003 es Senador de la Nación por el Partido País Solidario (socialdemócrata).

## **La matriz histórica del problema de la tierra en la sociedad paraguaya**

José Nicolás Morínigo

EL concepto de matriz, como una totalidad relacionada en donde se originan los hechos sociales, constituye el punto de partida del análisis. Al mismo tiempo, ninguna matriz social tiene validez si no se relaciona con el tiempo histórico. Por consiguiente, la matriz histórica requiere siempre de un corte, en este caso tomamos como punto de partida la finalización de la guerra del 70 y posteriormente la promulgación de las leyes de venta de las tierras públicas promulgada en el año 1883 a 1885, en torno al cual se crea la matriz del problema de la tierra en la sociedad paraguaya actual.

Queremos analizar dónde empieza el problema campesino en el Paraguay, a partir de un tiempo histórico específico, para lo cual establecemos el siguiente esquema analítico, dividido en cinco grandes etapas:

1. Primera etapa: Se extiende desde la venta de tierras públicas a través de la ley 1883 y 1885. Terminada la Guerra del 70 el país quedó en la ruina y la población diezmada. El Estado debilitado y sin recursos para hacer efectiva el reconocimiento de la soberanía y planear y ejecutar políticas públicas encuentra en la tierra, que seguía siendo en un gran porcentaje de carácter público, un bien deseable y con demanda sobre todo en mercado externo. De ahí que la venta de tierras públicas fue la salida más rápida para planear y ejecutar las políticas públicas del Estado.
2. Segunda etapa: Una vez finalizada la venta de las tierras públicas el Estado debió afrontar el problema de los campesinos paraguayos que quedaron sin tierras a disposición. En consecuencia, surgieron propuestas legislativas, cuya discusión se extendió desde 1910 y finalizó en 1916 con la promulgación de la ley del Homestead con el objetivo de dotar a aquéllos de la oportunidad de acceder a la pequeña propiedad.
3. Tercera etapa: Posteriormente a las iniciativas mencionadas, se comprendió la necesidad de emprender una reforma agraria que constituya una política más integral dirigida al sector rural. Tal discusión se desarrolló alrededor del año 1936, que culminó con la llegada del Gral. Alfredo Stroessner, quien vio en el concepto de “reforma agraria” la presencia de una política de izquierda. En tal sentido, con el objeto de eliminar de la significación de la acción su carácter innovador de izquierda, denominó a la entidad encargada de tal problemática como Instituto de Bienestar Rural, en la actualidad se denomina Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.(INDERT)
4. Cuarta etapa: Actual problema de re-latifundización y el peligro inminente del colapso de la economía campesina.

En cuanto a la *primera etapa*, las leyes de finales del siglo XIX tuvieron grandes consecuencias pues los yerbales naturales, que pertenecían al Estado paraguayo, fueron vendidos en su totalidad con lo que pasaron al dominio privado; específicamente fueron adquiridos por 45 empresas de capital extranjero. La Industrial Paraguaya compró 85 mil has. de yerbales naturales y 2.687.000 has. de tierras en la Región Oriental; también el empresario español Carlos Casado compró 5.625.000 has. en la Región Occidental, que equivalen a la suma de la superficie de los Departamentos de Concepción, San Pedro, Ñeembucú y Cordillera, parte de las cuales fueron vendidas a la Secta Moon a finales del siglo XX.

En lo que se denomina la *segunda etapa*, los campesinos, al percatarse de tal situación generaron movilizaciones y protestas, como por ejemplo el dirigente José de la Cruz Ayala, más conocido como Alón, quien promovió la organización campesina. Ante tales manifestaciones, se generan una serie de propuestas legislativas que tienen como objetivo solucionar el problema campesino. En primer lugar, se encuentra la promulgación en 1918 de la Ley del Homestead- de la pequeña propiedad- cuya discusión se inició en el Congreso en el año 1910, donde senadores y diputados discutieron las ventajas o desventajas de otorgar tierras al sector campesino.

En segundo lugar, se promulgó la ley que autorizó al Ejecutivo a conceder gratuitamente lotes de 10 a 20 has. en la Región Oriental y el Chaco, cuyo objetivo fue fomentar la conservación de la propiedad agropecuaria.

Además, la importancia de la ley 832 de 1926 de Departamentos de Tierras radica en el hecho de que por primera vez se constituye una institución destinada a responder al problema del acceso a la tierra a los campesinos, el Instituto de Tierras y Colonias, que fue dirigido por Carlos Pastore.

Además, como parte de la segunda etapa, a finales de la Guerra del Chaco, en el año 1935 se sanciona una ley que declara de utilidad pública todas las tierras de dominio privado de más de 1000 has que abrió la posibilidad a realizar expropiaciones de tierras mayores a dicha dimensión, en el momento en que los combatientes retornaban a sus lugares de origen.

Finalmente, en la *tercera etapa* se plantea el problema campesino de manera más orgánica. Por primera vez en el año 1936, en la Revolución de Febrero, se incorpora la expresión “Reforma Agraria”, concepto que introduce dos elementos fundamentales en relación a la problemática de la tierra: 1) la necesidad de la reforma agraria, y 2) el principio de que “la tierra es de quien la trabaja”, lo que se materializó con el Decreto 1060 de Expropiación de latifundios de extensión mayor a 1200 has. para la formación de colonias. Sin embargo, el gobierno encabezado por el Coronel Rafael Franco, tuvo una duración de un año y seis meses dado que surgieron problemas internos, originados por haber congregado en su interior a fuerzas fascistas, marxistas, liberales y socialistas que lo condujo a la falta de una ideología unitaria que lo sustentara y por el hecho de haber empezado a tocar los intereses de los grandes propietarios.

Precisamente, uno de los intereses afectados fue el de Carlos Casado porque lo obligó a pagar en efectivo – dinero- a sus obreros, eliminándose los bonos, forma de pago que prácticamente

convertía a los obreros del enclave económico en dependientes absolutos de la voluntad de la empresa. Además otra de las acciones emprendidas por dicha revolución fue eliminar el permiso que se debía solicitar para llegar hasta Puerto Casado con barcos. El mecanismo utilizado para el pago de los obreros consistía en la entrega del llamado “vale morotí”, el que servía para realizar trueques en los almacenes de la empresa.

A la caída del gobierno febrerista, llega al poder en el año 1940 un gobierno liberal de carácter reformista encabezado por José Félix Estigarribia. Durante este gobierno, el ideólogo de la Reforma Agraria, es Carlos Pastore, quien impuso tres principios fundamentales:

- 1°. El dominio eminente del Estado sobre el suelo del territorio nacional, es decir, el dominio último sobre la tierra no tiene propietario sino el Estado.
- 2°. La tierra es un instrumento que cumple una función social, en cuanto no solamente sirve para producir lucro y que ésta no debe beneficiar a un solo grupo de la sociedad.
- 3°. La propiedad privada puede ser afectada por causa de utilidad pública social, incluso aquellas racionalmente explotadas cuando se trata de un caso de notoria utilidad social.

A la muerte de Estigarribia, accede al gobierno el General Higinio Morínigo, quien estableció un mayor control sobre la política de tierras y colonización. Entendió la importancia de otorgar tierras como mecanismo para captar adherentes a su figura. En consecuencia, la entrega de las mismas fue “coloradizada”, es decir, estableció como condición al acceso a la tierra el estar afiliado al Partido Colorado, y se empezó a dar una persecución en el ámbito rural, dado que se entregaba tierras a los colorados y los campesinos pobres liberales eran arrebatados de sus pequeñas propiedades. Esta situación generó una fuente de conflictos permanentes y fue la que dio, en parte, origen a la participación popular en la Revolución del 47.

Si bien la contienda estuvo marcada por la pertenencia a los partidos, en el fondo el conflicto giró en torno a las posibilidades de acceder a la tierra, dado que si uno poseía conexión con el gobierno el acceso estaba garantizado. Incluso al interior de las élites existía una crisis entre militares y terratenientes.

Posteriormente, la orientación de la política agraria en el país vuelve a modificarse con Alfredo Stroessner a la cabeza. Éste crea el Instituto de Bienestar Rural en el intento de dejar de lado la idea de “reforma agraria” que él consideraba de izquierda. El instituto estuvo encargado de la repartición de tierras y el proceso de colonización. En este sentido, se apuntó a la venta de tierras de acuerdo a las posibilidades de inversión de los compradores y de las conexiones políticas, cuyo objetivo constituyó la cooptación a favor del gobierno. Por otra parte, se destinaron tierras para la formación de colonias extranjeras mediante la asignación de grandes extensiones a empresas de capital extranjero.

Este proceso fue llevado a cabo a través de entrega de tierras que pertenecieron a los grandes latifundios vendidos en 1883 a la Industrial Paraguaya, abandonadas por los dueños. Esas tierras fueron expropiadas de la Industrial Paraguaya en la zona de Alto Paraná, Canindeyú y entregadas a los militares y vendidas a colonos extranjeros. Para el efecto, una oficina de Venta de Tierras funcionaba en Foz de Yguazú. En un primer momento, llegaron al Paraguay

brasileños pobres dado el bajo precio de la tierra, y al subir los precios los grandes empresarios buscaron oportunidades en nuestro país.

El proceso de reforma agraria emprendido en aquél momento, según un informe elaborado por el Diputado Efraín Alegre, con datos proporcionados por el Instituto de Bienestar Rural, indican que esta institución adjudicó desde sus inicios 11.883.262 has., es decir, el 29% de la superficie total de nuestro país. Del total de las hectáreas indicadas 2,48% de beneficiados fueron adjudicados con el 74% de las tierras, y el 97,52% recibió el 26%. Este proceso produjo lo que podemos denominar la segunda re- latifundización que dio paso al desarrollo de la economía agroexportadora.

El modelo de producción de granos, fundamentalmente la soja, (soya) a gran escala se funda:

- 1) En la producción mecanizada con utilización de tecnología adecuada.
- 2) Uso intensivo de agrotóxicos.
- 3) Utilización de semillas transgénicas.
- 4) Uso extensivo de la tierra, es decir, la rentabilidad de la producción de granos requiere de una extensión de tierras

Este modelo tiene como consecuencia un proceso acelerado de crecimiento de la tenencia de la tierra destinada a la producción extensiva; al requerirse más tierra para aumentar los niveles de producción se va estableciendo en el escenario rural una estructura de pequeñas y grandes propiedades.

### **CUADRO DE EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SOJA** **Evolución del área de siembra**

<b>AÑO</b>	<b>ÁREA DE SIEMBRA</b>
1996	960 000
1997	1 050 000
1998	1 150 000
1999	1 200 000
2000	1 200 000
2001	1 350 000
2002	1 445 000
2003	1 550 000

**Fuente: CAPECO 2003**



**ESTUDIO DE ÁREA DE SOJA ZAFRA 2003.**  
**En base a Fotos Satelitales**

<b>CULTIVO DE SOJA POR HECTÁREAS</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Área Ha.</b>	<b>%</b>
Alto Paraná	584 396,06	39,1
Amambay	49 983,93	3,3
Caaguazú	150 572,86	10,1
Caazapá	77 287,29	5,2
Canindeyú	244 236,78	16,3
Concepción	6 993,42	0,5
Guairá	4 353,27	0,3
Itapúa	328 982,19	22,0
Misiones	3 652,49	0,2
San Pedro	43 856,83	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>1 494 315,12</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

**CUADRO DE DISTRIBUCIÓN DE LOTES POR ACTIVIDADES AGROPECUARIAS**

<b>CANTIDAD Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES CON CULTIVO DE SOJA- REGIÓN ORIENTAL AÑO 2002 MUESTRA AGROPECUARIA (M.A.G.)</b>				
<b>Tamaño</b>	<b>Cantidad</b>		<b>Superficie</b>	
	<b>F</b>	<b>%</b>	<b>F</b>	<b>%</b>
<b>Menos de 5 has.</b>	1 460	5,3	1 745	0,1
<b>De 5 - de 10 has.</b>	4 050	14,6	10 009	0,8
<b>De 10 a menos de 20 has.</b>	7 550	27,2	36 255	2,8
<b>De 20 a menos de 50 has.</b>	6 105	21,9	85 573	6,7
<b>De 50 a menos de 100 has.</b>	3 834	13,8	193 405	15,1
<b>De 100 a - de 200 has.</b>	2 811	10,1	270 014	21,0
<b>De 200 a - de 500 has.</b>	1 268	4,6	261 408	20,4
<b>De 500 a - de 1000 has.</b>	410	1,5	147 965	11,5
<b>De 1000 a - de 5000 has.</b>	273	0,9	195 605	15,2
<b>De 5000 a - de 10000 has.</b>	30	0,1	54 652	4,3
<b>De 10000 y más has.</b>	15	0,1	26 224	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>27 806</b>	<b>100,0</b>	<b>1 282 855</b>	<b>100,0</b>

Los productores de soja han argumentado que con pequeñas fincas es posible hacer rentable el cultivo de granos. En este sentido, consideran que las protestas campesinas al respecto no son justificadas. Sin embargo, por un lado constatamos que las fincas que cuentan con menos de 20 hectáreas representan el 47.1% de todas las fincas sojeras, pero solo cubren el 3.7 % ( tres coma siete por ciento) de toda la producción de soja. Por otro lado, se verifica que las fincas que poseen de 100 a 200 hectáreas, representan el 10.1 de las fincas pero producen el 21.0 % de la producción total. Las unidades productivas de 200 a 500 has., de 500 a 1000, de 1000 a

5000 y mas de 5.000 has. son las fincas que aportan el 53.4 % de la producción total, pero solo representan el 7.2 % del total de fincas.

Los que tienen de 50 hasta 200 has pueden ser considerados como productores tipo farmer, de estos, los llamados brasiguayos son los mas más numerosos. También son empresarios terratenientes brasileños en su mayoría, o empresas trasnacionales los que controlan la gran producción sojera en fincas de mas de 500 has.

Con respecto al sector primario, el crecimiento de la agricultura en el Paraguay y la evolución del Producto Interno Bruto han aumentado en los últimos 12 años. En 1991, la agricultura aportaba 1.548 mil millones de guaraníes y creció en un 78%. La ganadería aporta 574 mil millones. A partir de estos datos podemos percibir que la agricultura genera tres veces más, y que creció un 44%. El principal sector de la economía en 1991 era el comercio, que constituía el 21% del Producto Interno Bruto. En el 2003 el principal sector es el de la agricultura con un 18%.

En cuanto a la importancia de la soja en el año 1995, ésta constituía el 39,6% de la producción total agropecuaria, y actualmente la superficie asciende a 52%; el algodón de 306.000 baja a 240.000 ton. Asimismo, rubros como los del maíz, girasol, mandioca y trigo, han aumentado en producción de gran escala.

Sin embargo, si estudiamos la evolución de la pobreza según el área vemos que la pobreza extrema y la pobreza no extrema del área rural constituía en el 1995 el 37% de la población y en 1997, el 42%. Estas cifras verifican que la agricultura produce cada vez más riqueza, pero por otro lado es también generadora de pobreza. En consecuencia, el problema de este modelo de producción no son sus elementos –tractores, semillas de soja, etc.- sino la utilización de tales elementos dentro del modelo productivo.

En este sentido, se hace urgente la necesidad de pensar en algún modelo alternativo en donde la producción, la venta y el mejoramiento del ingreso tengo un efecto positivo para la sociedad en su conjunto. Asimismo, debemos pensar en los efectos que puede ocasionar el fenómeno del cultivo extensivo de la soja, como es la contaminación de los arroyos, la deforestación, el agotamiento del suelo, entre otros.

Un caso crítico donde se percibe la lógica de la producción extensiva es el que constituye el asentamiento de Tekojojá, distrito de Vaquería. En esta localidad del Departamento de Caaguazú los productores sojeros –que poseen de 100 has. y más- mantienen estrechas relaciones con las fuerzas policiales, fiscales y judiciales, con las cuales consiguen beneficios.

Finalmente, cabe resaltar el impacto y las consecuencias del modelo productivo vigente sobre la población. A partir de una investigación realizada con datos proporcionados por los Censos de Población y Vivienda de 1992 y 2002 se pudo verificar los efectos del modelo de producción extensiva, es decir, establecer geográficamente los lugares donde se produce soja, en qué distritos y cómo se relaciona con la población. En este sentido, como ejemplo se toman los distritos de Saltos del Guairá y Gral. Francisco Álvarez, donde el primero en el año 1992 tenía 11.246 pobladores, y en 2002 1352; y el segundo, 21.644 en 1992 y en 2002, 619.

Ocurre lo mismo en Alto Paraná, Mínga Porá donde se pasó de 11.000 pobladores a 9000. Esta migración se da por la falta de trabajo que enfrentan los jóvenes, hecho que se contrapone con el argumento de que el modelo productivo de la soja genera empleos. Ante esta problemática, los jóvenes migran a las ciudades, donde a su vez nuevamente se enfrentan a la falta de puestos de trabajo.

### PRODUCCIÓN DE SOJA Y POBLACIÓN RURAL EN CANINDEYÚ

Sector Este	Habitantes área rural			Diferen.	Producción Soja (Has.)
	1.992	2002 previsto	2002 real		
Salto Guairá	11.246	14.732	4.745		59.445
Paloma	2.492	3.265	1.352		33.703
Gral. Francisco	21.644	28.354	6.019		27.229
Nueva Esperanza (*)	-	-	6.985		No disp.
Katuete (*)	-	-	4.042		63.568
Corpus Cristhi	15.492	20.295	11.732		36.378
	<b>50.874</b>	<b>66.645</b>	<b>34.875</b>	<b>-31.770</b>	<b>220.322</b>
				<b>-47,7%</b>	
<b>Sector Oeste</b>					
Igatimi	7.079	9.273	15.023		527
Curuguay	26.638	34.896	48.090		21.482
Yipejhu	2.420	3.170	3.977		1.362
Itanara	1.812	2.374	1.807		543
	<b>37.949</b>	<b>49.713</b>	<b>68.897</b>	<b>19.184</b>	<b>23.914</b>
				<b>38,6%</b>	

(\*) Nuevos municipios constituidos después de 1992.

Fuente: Paraguay Total, resultados preliminares Censo 2002, DGEEC, Asunción, 2003 y datos producción Soja proporcionados por Capeco.

Al contrario, en el sector oeste de la zona de Canindeyú, zona de producción del modelo campesino, en el año 1992 la población total era de 7079 habitantes, y en el año 2002, alcanzaba los 15.000. En Curuguay de 26.000 habitantes pasó a poseer 48.000. La población aumentó porque el modelo campesino genera arraigo, frente a la expulsión que produce el modelo de producción extensiva que presiona sobre el modelo campesino, no sólo por tierras sino a la comunidad campesina, generando un conflicto diferente. La comunidad se ve amenazada al no poder producir para el autoconsumo, por la contaminación del medio ambiente, la sequía, el bajo precio del algodón y la falta de asistencia técnica y financiera. En consecuencia, los campesinos empiezan a organizarse, surgen nuevos dirigentes y se dinamiza el desarrollo de la conciencia crítica y un fuerte sentido de identidad campesina, impulsado por la existencia clara de un enemigo visible, el llamado colonizador, que no se integra a la comunidad y que impone por la fuerza sus intereses, con ayuda de sectores sociales conservadores y autoridades judiciales y policiales.

**DISMINUCIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL  
EN EL ÁREA SOJERA DE ALTO PARANÁ**

Distrito	Habitantes área rural			Diferencia
	1.992	2002 previsto	2002 real	
<b>Minga Pora</b>	11.123	14.794	9.825	-4.969
<b>San Alberto</b>	12.258	16.303	7.331	-8.972
<b>Mbaracayu</b>	10.940	14.550	7.905	-6.645
<b>Yguazu</b>	6.771	9.005	6.055	-2.950
<b>Los Cedrales</b>	8.350	11.106	6.877	-4.229
<b>Mallorquin</b>	9.281	12.344	9.128	-3.216
<b>O'Leary</b>	9.772	12.997	9.567	-3.430
<b>Santa Rosa</b>	10.978	14.601	9.726	-4.875
<b>Santa Rita</b>	5.968	7.937	7.946	9
<b>Domingo M. De Irala</b>	6.807	9.053	5.895	-3.158
<b>Nacunday</b>	10.277	13.668	7.597	-6.071
<b>Iruna</b>	-	-	4.001	4.001
<b>Naranjal</b>	5.789	7.699	9.984	2.285
<b>San Cristóbal</b>	6.719	8.936	6.948	-1.988
<b>Total</b>	<b>115.033</b>	<b>152.994</b>	<b>108.785</b>	<b>-44.209</b>
<b>Porcentaje</b>				<b>-28,9%</b>

Esta problemática se ve agravada por la diferencia que se verifica entre los grandes productores y los campesinos en cuanto a las respuestas dadas por el Gobierno para la solución de sus problemas. Los grandes productores de soja son beneficiados con préstamos proveídos por el Estado, el que no pone obstáculos para la negociación de sus deudas. Sin embargo, los sectores rurales más pobres no son atendidos y son abandonados.

Finalmente es importante rescatar que la demanda y la conciencia campesinas aumentó y la situación es preocupante porque el mecanismo al que se recurre para frenar esta demanda ha sido la represión por militares y policías.

El sentido de este Seminario ha sido demostrar que la solución al problema campesino no se trata de un problema político partidario o de manipulación, se trata de la realidad misma que exige un tipo de respuesta diferente, para lo cual es necesario fijar líneas sobre la cuestión de la tierra. .

Es fundamental construir una sociedad diferente sin recurrir a métodos violentos, es decir, buscar qué solución debemos emplear y en dónde podemos actuar para facilitar el acceso a la tierra en el Paraguay.

*Ponencia presentada durante el Seminario  
"Problema Agrario en la sociedad paraguaya, causas y consecuencias  
en el movimiento campesino" realizado en la Facultad de Derecho  
de la Universidad Católica de Coronel Oviedo en Abril 2005*

# **LA LEY, SU APLICACIÓN Y LA REALIDAD DEL PROCESO DE ACCESO A LA TIERRA**

**Digno Efigenio Brítez Pérez**

**Digno Efigenio Brítez Pérez**, Abogado, graduado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción".

Fue coordinador de la primera Asociación de Abogados Agraristas, que se reunió en Encarnación.

Es Abogado del Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencias (CIPAE) desde el año 1979, donde trabaja en la defensa de presos políticos, sociales, en especial de los campesinos sin tierra. Tuvo a su cargo importantes defensas en postribunales que adquirieron trascendencia nacional e internacional como el caso del Capitán Napoleón Modesto Ortigoza Gómez a quien sacó en libertad de la cárcel stronista en menos de un año tras asumir su defensa (Tribunal Militar y Civil), el caso Remigio Jiménez Gamarra, el caso Caaguazú, el caso BPD y miles de causas por ocupaciones de tierra entre otros.

Actualmente trabaja con las organizaciones campesinas como especialista de temas agrarios y campesinos del Área rural del CIPAE.

Es autor del libro "El desalojo en las ocupaciones de tierra, la violencia policial y el sistema latifundiarío vigente en el Paraguay" y el "Estatuto Agrario (Ley 1863/02) comentado", editado por el CIPAE, año 1996 y 2004.

## **La ley, su aplicación y la realidad del proceso de acceso a la tierra**

Digno Brítez

### **Introducción**

En la presentación del Senador José Nicolás Morínigo se habló de las características del modelo productivo vigente y los mecanismos de acceso a la tierra, los cuales no se ajustan a lo que dicta la ley. Este modelo consiste en que supuestamente ingresa divisas importantes para el país pero que termina, generalmente, siendo utilizadas por el Estado en gastos corrientes del gobierno antes más bien que invertirse en los gastos sociales, que es obligación para el Estado Social de Derecho conforme a la Constitución. Es más, contradictoriamente, la pobreza es una constante y que, antes de disminuir, aumenta.

Ahora se hará mención a la problemática en relación al marco jurídico vigente en nuestro país, fundamentalmente, la Constitución Nacional. En este sentido, conocemos lo que expresa respecto al rol del Estado que, definitivamente, ya no se circunscribe simplemente al rol del viejo estado liberal sino está obligado a un rol de estado social de derecho.

### **El Estado Social de Derecho en la Constitución paraguaya**

El estado social de derecho es una etapa superior al estado puramente de derecho consagrado en la Constitución Nacional, art.1, en que el gobierno con sus tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, es el administrador.

Dentro de dicho marco jurídico del estado social de derecho, toda su política debe ser social, basado en la constitución, las leyes agrarias, ambientales, civiles, laborales, administrativas, penales y demás leyes positivas vigentes en nuestro país.

El estado social de derecho es el modelo más avanzado de estado, en el cual la defensa de la libertad individual de las personas y otros tipos de defensas y garantías constitucionales permiten al estado a intervenir en el ámbito social del país en pos de la corrección de las desigualdades sociales, planificando y dirigiendo políticas de carácter social, desarrollando sus actividades con servicios públicos que deben dirigirse, predominantemente, al sector social.

Los poderes públicos del estado, en un estado social de derecho a diferencia de un estado simplemente liberal, auxilian a los ciudadanos en todas las formas posibles en el ámbito de sus acuciantes necesidades y problemas.

Es decir, el estado debe intervenir en toda la vida social y económica de los ciudadanos más vulnerables y necesitados dando respuestas sociales y económicas a estos sectores. Este estado busca el bienestar del pueblo, de aquellos menos protegidos económicamente y menos favorecidos por las oportunidades, disponiendo que la estructura estatal ofrezca tales oportunidades que de otra forma no pueden ser alcanzadas por estos sectores. En este sentido,

el estado no puede ser insensible y permanecer impasible ante las causas estructurales que motivan las reivindicaciones y generan violencia en la mayoría de las veces por la necesidad que es la causa. Si bien la necesidad no es causa suficiente para violar la ley como no es tampoco legal que el Estado no cumpla con los preceptos constitucionales sobre la Reforma Agraria, la función social y económica de la tierra, el desarrollo sostenible, la eliminación progresiva de los latifundios, la irrenunciabilidad constitucional de la soberanía (sub-suelo y espacio aereo), incluso su rol mismo de Estado Social entre otros.

### **Problema Agrario y Legislación**

Dentro del marco jurídico constitucional se encuentran otras disposiciones importantes respecto a la función social, como el régimen inmobiliario rural del art. 109 de la constitución que habla de la propiedad de la tierra, la cual debe cumplir una función económica y social. Si la propiedad inmobiliaria rural no cumple con dicha función, entonces no está cumpliendo con la función que le señala la ley por lo que no puede estar garantizada.

El art. 116 de la máxima ley habla de los latifundios improductivos y señala que “con el objeto de eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley atenderá a las necesidades del sector de población vinculada con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico.” Quedando claro que las propiedades inmobiliarias rurales deben estar vinculadas o relacionadas con la satisfacción de las necesidades de las poblaciones vecinas o circundantes, de las comunidades y poblaciones que la rodean por un lado, y por otro, adecuarse y respetar el ecosistema, el ambiente, los recursos naturales invirtiendo en una producción eficiente y racional para ir satisfaciendo las necesidades sociales.

Actualmente en nuestro país se desarrolla un modelo productivo de soja, de monocultivo con grandes extensiones de tierras cuya expresión es un latifundio que no cumple con la función social y económica exigidas por la Constitución Nacional, el Estatuto Agrario y otras leyes ambientales, relativas al uso de agrotóxicos, entre otras. Por esto el art. 116 sanciona al latifundio improductivo con la expropiación constitucional con el objeto de ir aniquilándolo de manera progresiva, precepto que es regulado por el estatuto agrario (ley 1863/02) especialmente a lo referente al precio fiscal, según el Art. 102 en concepto de indemnización.

A parte de esta sanción constitucional a la propiedad inmobiliaria rural que no cumple con la función económica y social debemos tener en cuenta algunas ideas en relación a ella, tenemos entre nosotros al senador quien como parlamentario podría estudiar, profundizar e implementar un proyecto de ley que modifique y adecue lo relativo a la garantía de la propiedad de la tierra que cumpla con la función social y económica en nuestro país.

Sería interesante que se incorpore nueva legislación, como por ejemplo la extinción del dominio. Las ventajas que reportaría su consagración serían múltiples; en lo económico, obligaría a los propietarios a una explotación racional de sus tierras lo que implicaría un substancial aumento de la producción agrícola nacional; en lo social, una disponibilidad de

tierras revertidas a favor del estado, permitiría cumplir fácilmente los requerimientos necesarios para constituir la base fundamental para una reforma agraria satisfaciendo la gran demanda de tierra que cada año eclosiona en nuestro país y a lo cual no se encuentra una respuesta para satisfacer tal demanda.

Se otorgaría en esos casos a los propietarios un plazo para que adecuen el uso de sus tierras de acuerdo a la función social y económica requerida. En el caso que la propiedad no cumpla con la función mencionada, es decir, que no trabaja la tierra y no cumple con dichos requisitos establecidos en la constitución se le podrá dar un plazo y, si no cumple de nuevo, automáticamente, puede operar la institución de la reversión de la tierra a favor del estado con intervención judicial de por medio. Esta puede ser una idea que los legisladores pueden madurar y plantear en su correspondiente cámara legislativa o en su grupo político a fin de que tengamos otra posibilidad basada en la ley para acceder a un pedazo de tierra.

Esta institución de la extinción de la propiedad inmobiliaria rural y, consecuentemente, la operación de la reversión de la tierra es un instituto jurídico que tiene plena vigencia dentro del estatuto agrario, al menos nominalmente en Colombia. En el estatuto agrario se encuentra legislado el instituto de la reversión de la tierra pero no opera como institución jurídica, pudiendo a través de la actividad parlamentaria introducir esta modificación a efecto de tener una posibilidad de sanción legal a quienes no producen la tierra o si la producen carece de la función social y la tienen solamente a los fines de la especulación y al mero interés lucrativo. Este planteamiento no perjudica al propietario de la tierra que quiere trabajarla sino al que tiene mucha tierra y no la hace producir. Además, beneficiará al sector campesino que no tiene tierra para trabajarla.

Por otra parte, los latifundistas, empresarios de grandes establecimientos ganaderos y sojeros, hablan y hablan de la garantía de la propiedad privada sin mencionar nunca el taxativo requisito en dar cumplimiento a la función social y económica de la tierra para poder acogerse al beneficio constitucional de la garantía de la propiedad inmobiliaria rural.

Dentro del marco jurídico constitucional se puede hacer mención también el art. 114 que consagra la reforma agraria como factor fundamental del desarrollo económico y social de la nación. Es más, expresamente señala que se adoptarán sistemas equitativos de distribución de tierras, propiedad y tenencia de la misma. Establece, entre otras disposiciones, tipos de acceso y dominio de la tierra, así como de la reorganización del crédito, de la asistencia técnico-productiva, educacional, sanitaria, entre otros.

Aunque este marco jurídico se adoptó en el encuadre general de un estado social de derecho sin embargo, hasta el momento no ha habido ningún avance o respuesta social a los diversos problemas sociales. Esta no es una situación que solamente la genera el gobierno actual, es responsabilidad y fracaso de la dirigencia política, de gobiernos anteriores, incluyendo a todos los sectores políticos que están encumbrados y empotrados en el Estado, sin cumplir con lo que dicta la ley, fundamentalmente la Constitución Nacional. Argumentan los políticos que no se puede llevar a cabo transformaciones porque las cuestiones estructurales no han cambiado. Justamente la reforma agraria consiste en reformar las estructuras que postergan las



necesidades reales y concretas de cada familia campesina y que no tienen respuesta dentro del marco constitucional.

### **Las demandas sociales ante el incumplimiento de la Ley y las respuestas del Estado**

Si bien este planteamiento no resolverá por completo y definitivamente la pobreza puede contribuir a empezar a trabajar en la solución de esta problemática que cada año se encuentra más crítica. Considero que la única estrategia es la subordinación del poder político, económico, financiero a la ley en que esta idénticamente responda al bien común para una plena vigencia de un estado social de derecho, como lo establece el art. 257 de la Carta Magna. Ante el incumplimiento de estos preceptos constitucionales concretos, precisos, claros y categóricos, además de contar con el juicio político, la sociedad se manifiesta con algunas herramientas como las movilizaciones, las presiones de las huelgas, las ocupaciones de las tierras improductivas, entre otras medidas.

Frente a las demandas sociales, el estado no se plantea una respuesta social, política, económica y financiera sino que actúa frente a las situaciones de conflicto con persecución, amenaza, prisión, asesinato, desalojo y represión violenta por parte de los organismos públicos. A necesidades sociales, respuesta penal. No cumple con su rol social de derecho.

Se ha señalado en algunos aspectos las responsabilidades que tiene el estado, y específicamente el Poder Ejecutivo, dentro del marco jurídico legal en relación al incumplimiento de la reforma agraria expresamente preceptuada en la constitución y en cuanto a la pobreza generalizada en que se encuentra la mitad de la población paraguaya, de la cual la mitad cae en la pobreza extrema.

El sector de los sojeros argumenta que genera el ingreso de dólares al país. Sin embargo, el Presupuesto General de Gastos de la nación destinó cuantiosas sumas para los gastos corrientes como sueldos y el mantenimiento de la burocracia y del aparato prebendario y clientelista, corrupto e impune. Es el modelo productivo en complicidad con el estado el que no cumple con las prescripciones legales, este modelo es el que concentra todo: dinero, tierra, destrucción, ganancias. Destruye todo a su paso y mata a nuestros compatriotas. Este es el modelo de producción que el estado respeta y defiende pese a estar en contra de la ley, fundamentalmente porque no redistribuye las ganancias en las comunidades, en los pueblos, en el país y tampoco respeta la ley.

Sin embargo, cuando los campesinos ocupan dichas tierras el Estado, el Poder Ejecutivo en especial, con el silencio cómplice de los otros poderes, emplea a las Fuerzas Armadas, irregularmente, a la policía “ecológica” especializada para destruir, reprimir, y asesinar a los ocupantes, quienes el único “delito” que cometen es buscar acceder a un pedazo de tierra para obtener alimento con que mantener a su familia. Esta es la respuesta del estado, fanatizado por el modelo que supuestamente fortalece la economía del país aunque en la realidad dista mucho de ser así en contravención al mandato expreso de la constitución señalado en el art. 176 y demás concordantes.

El Estado Social de Derecho no cumple con su rol. Debemos exigir que cumpla, puesto que para eso lo mantenemos con nuestros impuestos directos o indirectos. ¿Para qué tenemos el poder judicial, el poder legislativo, el poder ejecutivo, si las leyes sólo se acatan pero no se cumplen?

El único conducto es la lucha contra ese modelo de supuesto desarrollo que llevan adelante estos capataces que gobiernan en el estado. ¿Cómo vamos a pretender que salgan estos administradores del estado a defender los intereses del sector campesino, siendo que están defendiendo otros intereses, de otros grupos? No podemos ir a exigirles decisión política de cambio alguno si están defendiendo intereses sectarios; de hacerlo estaríamos cayendo en un gran contrasentido.

Dado que el Estado se encuentra defendiendo intereses sectarios es que el sector campesino se encuentra empobrecida y expulsada de sus tierras, sufriendo los efectos del desarraigo. No hay sanción para los latifundios, no hay expropiaciones. Salvo algunas excepciones, casi todos los partidos políticos se empeñan en no dar trámite a los proyectos de expropiación en el parlamento.

Al respecto, nuestro parlamento, con las excepciones del caso, no ha llevado adelante la expropiación de las 158 mil hectáreas de tierra, de uno de los latifundios más grandes del país como es el caso de las tierras de la Secta Moon, tierras improductivas, latifundiarías, solicitadas por la población casadeña.

### **El modelo de producción sojera y sus efectos**

La permisividad del estado para con este modelo de las grandes empresas sojeras y no sojeras permite que éstas extiendan sus fronteras con tierras que no les corresponde de acuerdo a lo expresado en la legislación, desalojando a campesinos para la ocupación de colonias y asentamientos enteros. Los campesinos son forzados a aceptar dinero por su tierra como medio de salir por un tiempo breve de la pobreza.

El uso de los agrotóxicos de estas empresas están al margen de la ley pero nadie lo denuncia; existe un solo caso llevado a la justicia, a los niños se los envenenan y el Ministerio de Salud Pública declara que las características del envenenamiento no son aquellas producidas por agrotóxicos.

En Paso Yovai, los militares ocuparon un inmueble y la casa de una organización campesina sin orden judicial, fue una intervención al margen de las leyes, hecha fuera del contexto y texto constitucional. Sólo un parlamentario, el Senador Morínigo, fue quien estuvo en el lugar.

El Poder Legislativo debería trabajar en la derogación de la ley del vigésimo establecida en el Código Civil, que es una institución obsoleta, desfasada, desactualizada, anacrónica y que contradice a cuanto dispone el Estatuto Agrario en relación a la mensura judicial para la ubicación de excedente fiscal en los inmuebles rurales privados.

La ley 1863/02 trata de la denuncia de excedente fiscal en las propiedades privadas de nuestro país. Legisla un capítulo donde señala el trámite para denunciar el excedente de tierra fiscal

pero en contraposición el Código Civil legisla desde el art. 747 al 750 sobre la mencionada ley del vigésimo que debe ser derogada. Esta famosa ley del vigésimo, denominada así por los topógrafos del Indert, del MOPC y del MAG es una disposición con la que sistematizaron toda una regla con el objeto de no encontrar, nunca, excedente fiscal en la mensura judicial que llevan a cabo.

Por otro lado, la función social y económica de la propiedad del inmueble rural no está establecida en el Código Penal aunque si el Código Civil. Se debe analizar hasta qué punto y límite puede llegar esa disposición penal en caso que la propiedad del inmueble rural no cumpla con la prescripción constitucional, porque es esta disposición penal la única que maneja el Estado para contestar los problemas sociales y antes de dar una respuesta social, da una respuesta penal.

Los latifundios que no cumplen con la función social como las grandes empresas caen, idénticamente, dentro del régimen de los latifundios improductivos. A parte, los propietarios de las empresas latifundiarias que no cumplen con las prescripciones constitucionales tampoco tienen en cuenta las leyes migratorias, las leyes tributarias, las leyes agrarias, las ambientales. El problema diario es la destrucción del medio ambiente; nos quedan pocas hectáreas de bosques y el estado sigue siendo permisivo con este modelo de producción, permitiendo avanzar hasta donde quieren en perjuicio de su propio patrimonio, es decir, de su propia tierra, los asentamientos y colonias oficiales, etc.

Esto no puede continuar y se detendrá solamente con la exigencia del sector campesino en la implementación de la reforma agraria, con el cumplimiento estricto de un estado social de derecho. Si no se la implementa como exige la ley, se implementará desde abajo, por los campesinos. No nos olvidemos que la revolución francesa la gestaron los campesinos franceses entre otros.

En relación a la jurisdicción penal con respecto a las ocupaciones de tierra y a las detenciones que jueces y fiscales llevan a cabo contra campesinos que ocupan las tierras improductivas, las mismas van contra claras disposiciones procesales civiles que señala todo un procedimiento de desalojo contra los ocupantes y no pueden seguir aplicando la ley penal en estos casos.

En la práctica, la aplicación de la ley penal es la regla y por allí comienza el vía crucis de los campesinos, cuando se les otorga una medida sustitutiva se la llena de requisitos imposibles de cumplir. Los jueces no se ciñen a la ley procesal que señala la fianza personal para estos casos, denegándola, etc. Estas son cuestiones que deberían tener en cuenta los legisladores. Por otro lado es inútil requerir y reclamar a los jueces y fiscales otro proceder porque carecen del más mínimo sentido de la necesidad social, de los problemas sociales, del contenido social que conlleva la Constitución nacional. Inclusive los fiscales y jueces pretenden llevar, en estos procesos sobre invasión de inmueble ajeno, a los campesinos hasta el juicio oral. Lo que según nosotros pese a considerarlo un absurdo, servirá para denunciar el estado de total necesidad, de pobreza y de injusticia en que se encuentran estos compatriotas y el criminal accionar del estado contra ellos.

Finalmente, de manera breve, sobre el derecho de posesión de la tierra. La posesión de la tierra es un derecho muy anterior al derecho de propiedad. El derecho de posesión viene con la ocupación de la tierra y la posesión es un derecho que hace y abre la posibilidad de dar cumplimiento a las exigencias que señala la Constitución Nacional con respecto a la propiedad privada y la función social de la tierra. La tierra, como indica el Senador Morínigo en su presentación, es de quien la trabaja. Este es un principio consagrado en la Constitución al hablar sobre la función social y económica de la tierra y sobre la eliminación del latifundio, es una cuestión fundamental que se debería tener en cuenta de hoy en más para avanzar al menos como un primer paso hacia la redistribución de la tierra en forma equitativa, hecho que no se ha llevado a cabo aún en nuestro país.

*Ponencia presentada durante el Seminario  
"Problema Agrario en la sociedad paraguaya, causas y consecuencias  
en el movimiento campesino" realizado en la Facultad de Derecho  
de la Universidad Católica de Coronel Oviedo en Abril 2005*

# **ANÁLISIS DEL PROBLEMA AGRARIO Y ESCENARIOS FUTUROS**

**Jorge Galeano**

**Jorge Galeano**, Ha sido Concejal de la Junta Municipal de Yhu en el período 1991-1993 y Concejal de la Junta Departamental de Caaguazú en el período 1993-1998. Presidente de la Junta Departamental desde 1995 hasta 1996, ha sido Director de la Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay para el periodo 1996-1997. Gerente de la Cooperativa Teko Porave Rekavo desde 1998 hasta 1999. Se desempeña actualmente como Secretario de Relaciones del Movimiento Agrario y Popular y desde enero de 2006 es Coordinador Nacional del Frente Nacional de Lucha por la Soberanía y la Vida.

## **Análisis del problema agrario y escenarios futuros**

Jorge Galeano

A un año de la presencia pública del “Movimiento Agrario y Popular” (MAP), hemos creído importante compartir con los compañeros campesinos, obreros, desocupados, estudiantes y ciudadanía en general, un pequeño análisis de la grave situación del sector agrario en el Paraguay.

Para el MAP, las causas principales de la situación actual son:

- I. la expansión de la agricultura empresarial mecanizada sin la aplicación de ninguna normativa jurídica legal;
- II. la introducción ilegal de semillas transgénicas en nuestro país; y
- III. la alta cotización de la soja en el mercado internacional a partir del año 2000.

Estos hechos han generado la expansión de la producción extensiva de soja en todo el territorio nacional, desmantelando los yerbales, cañaverales y la pequeña y mediana ganadería, y expulsando masivamente a los campesinos de sus tierras, destruyéndose así la base de la economía nacional.

Lo más grave ha sido la pérdida de gran parte del territorio nacional, que en este momento se encuentra en poder de extranjeros. La pérdida de soberanía nacional impedirá la defensa futura de nuestros recursos más estratégicos, como el agua y los minerales.

Sin embargo, para comprender la situación actual de la problemática campesina es importante indagar el proceso histórico sobre la tenencia de la tierra y la lucha del campesinado en nuestro país. En tal proceso se encuentra el ejemplo de las Ligas Agrarias Cristianas cuyo objetivo fue el de luchar por la liberación integral del hombre. Esta experiencia se desarrolló a través de una lucha por el acceso a la tierra y por la generación del arraigo de las comunidades campesinas. Primeramente, con el fin de alcanzar sus objetivos, idearon actividades como la creación de almacenes de consumo, y en un segundo momento, al percibir la necesidad de revisar los aspectos de formación, pusieron en funcionamiento varias escuelas campesinas.

La población que participó del proceso de las Ligas Agrarias llevó adelante sus actividades hasta el momento en que se vieron interrumpidas por causa de las sospechas que levantaron ante el régimen dictatorial, dado que este modelo de desarrollo integral representaba un desafío de compromiso de liberación de la comunidad campesina y no simplemente la lucha por la tierra, sin bien incluía ello entre sus objetivos. Cabe agregar, que este proceso tuvo un importante aporte por parte de la Iglesia Católica.

Asimismo, otro episodio que enfrentaron las organizaciones campesinas durante el régimen stronista, en la década de 1980, fueron una serie de graves represiones, como las efectuadas en el Departamento de Caaguazú, donde los campesinos fueron asesinados y desalojados de sus tierras por parte de las fuerzas militares.

Por otra parte, en el desarrollo de la lucha por el acceso a la tierra en nuestro país, en el sector rural se constituyeron organizaciones como el Movimiento Campesino Paraguayo, que tuvo su surgimiento contemporáneamente con la Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas. En el marco de este proceso organizativo, se dio una serie de divisiones dentro de las organizaciones campesinas, lo que trató de ser revertido en el año 1994 cuando se logra conformar una entidad de unidad como fue la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, la cual tampoco consiguió prolongarse en el tiempo.

Entre los intentos de conformar frentes coordinados de lucha campesina, ya a principios de este siglo, se encuentra la constitución, en el mes de julio de 2004, del Frente Nacional de Defensa de la Vida y la Soberanía (FNDVS), que aglutinó a delegados de diferentes organizaciones campesinas, obreras, estudiantiles, de mujeres, indígenas, y partidos políticos de izquierda. En este sentido, logró establecer el diálogo e instalar una instancia de unidad de acción entre organizaciones de gran preponderancia como la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Organización Nacional Campesina (ONAC) por una parte, y la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Central Nacional de Trabajadores Auténticos (CUT-A). Además, formó parte de la FNDVS, la Plenaria Popular Permanente (PPP).

El FNDVS, en el mes de noviembre de 2004 llevó a cabo dos acciones de carácter nacional con movilizaciones de campesinos de los departamentos de San Pedro, Alto Paraná y Caaguazú con el apoyo de organizaciones sindicales, estudiantes, entre otros, de Asunción, con las que se inició la discusión sobre la ley 1615 de Privatizaciones. La segunda convocatoria realizada por el FNDVS en el mes de noviembre, fue denominado “Paro Cívico Nacional”.

Frente a este intento de confluencia de organizaciones críticas a las acciones del gobierno y a la política neoliberal actual, otros sectores buscaron debilitar al nuevo movimiento, entre ellos se encuentra el Gobernador de Caaguazú, Enzo Cardozo Giménez, que primeramente dejó que se conforme la mencionada unidad campesina para comprobar su capacidad de convocatoria pero posteriormente llevó adelante acciones represivas de la misma forma en que actuó con la Federación Nacional Campesina.

En el mes de diciembre de 2004, con el objetivo de desarticular las acciones que buscaban conseguir el acceso a la tierra, el movimiento campesino se enfrentó al apresamiento de adherentes suyos, por lo cual las acciones se dirigieron a conseguir su liberación, una “Navidad sin presos” por lo cual las demandas iniciales fueron cambiadas por ésta última. El Movimiento Agrario y Popular considera que la situación mencionada se dio por la falta de planificación de las acciones a desarrollar y de una conducción orgánica que pueda liderar el trabajo en los diferentes departamentos.

Creemos de fundamental importancia que la población paraguaya comprenda que el problema agrario no es un problema sólo de campesinos, sino más bien que es un problema de orden político y económico que afecta a todos los ciudadanos. Actualmente vivimos en una sociedad en donde todos sus grupos dependen mutuamente. Lastimosamente aquellos que no trabajan la

tierra no consideran que el problema campesino les vaya a afectar, sin embargo, el trabajo del campo posibilita el abastecimiento de las ciudades.

El MAP insta a que los campesinos luchen por instaurar en el debate nacional la visión de que el problema agrario en el Paraguay es el generador de los problemas vinculados con la inseguridad, el bajo ingreso y el subdesarrollo, como consecuencia del modelo de producción excluyente que se implementa.

El gobierno de Nicanor Duarte Frutos es cómplice de este proceso, por haber planteado los varios mecanismos perjudiciales al sector campesino.

- I) La privatización de la Banca Pública, que representa la eliminación de toda la posibilidad de financiamiento a los pequeños productores con lo cual irá desapareciendo en forma acelerada la producción campesina.
- II) La titulación rápida de los lotes, planteamiento presentado por el Vicepresidente al Congreso Nacional. Con esto se pretende facilitar la transferencia de las tierras del poder del campesino a favor de los empresarios, en su mayoría extranjeros que en este momento ofrecen una alta cotización por hectárea de tierra.
- III) En vez de realizar el planteamiento de la redistribución de la tierra, la que se encuentra concentrada en manos de unos pocos, pone en vigor el modelo económico basado en la producción extensiva que sigue expulsando a los pequeños productores campesinos de sus tierras. Varios indicadores demuestran que esta situación se irá agravando, como la dolarización en la cotización de la tierra, la certificación de las semillas transgénicas, la construcción de grandes silos en el departamento de San Pedro, sin que hasta el momento exista grandes extensiones de soja., la construcción del asfaltado que llega hasta el Puerto Rosario.

El modelo productivo de soja vigente y avalado por las autoridades de nuestro país posee herramientas financieras y militares de su lado. Las FF.AA. y la Policía Nacional, pagada con los impuestos de los paraguayos y cuyo objetivo es resguardar la seguridad de las comunidades se encuentran actualmente al servicio exclusivo del modelo fiscal que se viene implementando. En consecuencia, el movimiento campesino se enfrenta a un modelo productivo que no solamente se impone porque ostenta herramientas productivas tecnológicas, sino que busca a la fuerza la desaparición de la población campesina en el Paraguay. Estudios sobre población señalan el incremento en los últimos años de la población urbana por una parte, y por otra, se verifica un proceso de disminución población en puntos rurales.

En contrapartida, no existe tampoco una política de Estado que busque el arraigo de las comunidades campesinas y el desarrollo y fortalecimiento de este sector. Actualmente el campesino se enfrenta a enfermedades por contaminación de los suelos y arroyos con productos agrotóxicos, no es pagado justamente por sus productos, con lo que es conducido a vender sus pequeñas propiedades en un momento en que la cotización de la tierra es realizada en dólares, alrededor de diez millones de guaraníes por hectárea.



La pregunta que nos hacemos ante esta situación es ¿qué pasará si sigue cayendo el precio de la soja en el mercado internacional?, ¿estamos en condiciones de restituir los recursos naturales destruidos, la ganadería, los yerbales, los cañaverales desmantelados y redistribuir la tierra a los campesinos? Para el MAP la respuesta es categórica, es decir, que estamos ante hechos de impredecibles consecuencias en el Paraguay. En este sentido, como resultado de los hechos señalados, se verifica la suma de 1.200.000 pobres extremos, número que seguirá creciendo diariamente en el país si las organizaciones sociales y políticas progresistas no asumimos un compromiso ante este gran desafío que se nos presenta.

Frente a esta realidad, el Movimiento Agrario propone:

- I) La búsqueda de una unidad estratégica entre las organizaciones campesinas, indígenas, obreras, desocupadas, estudiantes, los partidos progresistas y sectores populares, que apunte a formular un Proyecto de transformación nacional y evitar que nuestras organizaciones sigan respondiendo a acciones coyunturales en la agenda del Gobierno, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.
- II) Trabajar por el fortalecimiento de las bases de las organizaciones para lograr obtener una conducción orgánica nacional.
- III) Elaborar un Plan nacional de capacitación y de formación de dirigentes para contar de personas formadas con ideas claras para tener de esta manera representantes que entiendan y respondan a los intereses y objetivos que se plantea nuestra organización y preparar un Programa de desarrollo productivo alternativo.
- IV) Defender las comunidades y los asentamientos campesinos e indígenas con todos los medios a nuestro alcance y revertir las tierras públicas mal adjudicadas.

Finalmente, cabe resaltar que es de suma importancia continuar profundizando el debate en torno a esta problemática y buscar involucrar a la mayoría de los sectores, que no sean necesariamente del ámbito rural, a sumarse a la lucha campesina que busca la transformación social de nuestro país.

*Ponencia presentada durante el Seminario  
"Problema Agrario en la sociedad paraguaya, causas y consecuencias  
en el movimiento campesino" realizado en la Facultad de Derecho  
de la Universidad Católica de Coronel Oviedo en Abril 2005*

# **LA GUERRA DE LA SOJA CONTRA LOS CAMPESINOS EN TEKOJOJA**

**Ramón Fogel**

**Ramón Bruno Fogel.** Philosophy Doctor en Sociología. Universidad de Kansas (USA). Egresado con promedio A. Master of Philosophy en Sociología. Universidad de Kansas (USA) Areas de especialización: Comportamiento Colectivo y Sociología del Poder. Master en Sociología Política, en Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile y Buenos Aires. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción Tiene veinte y un libros escritos sobre temas de su especialidad. Mención de Honor. Jurado del Premio Nacional de Ciencias. 1996. Mejor Libro en Economía (Movimientos Campesinos en el Paraguay). Premio el Lector. 1982 Profesor Invitado en la Universidad de Austin (Texas) en 1.990. Miembro del Consejo Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en el período 2.000-2003.

## La guerra de la soja contra los campesinos en Tekojoja

Ramón Fogel.

### Algunos antecedentes

El enfrentamiento de campesinos paraguayos y sojeros brasileños en la colonia Tekojoja en Vaquería, comienza tres años atrás y muestra a un actor campesino que a pesar del Estado y de la hostilidad del empresariado nacional, libra casi solo una guerra contra la expansión ilegal de los sojeros brasileños. Precisamente *teko joja*, significa el modo de ser igualitario de los Guaraní, que rechazan toda forma de arbitrariedad fundada en una pretendida superioridad; este tronco autóctono ciertamente proviene de una cepa dura a toda forma de dominación, y en los campesinos movilizados en esta colonia se proyectan esas marcas culturales<sup>1</sup>. El enfrentamiento en esta localidad no constituye un hecho aislado sino más bien marca un límite a esa expansión que ya cubre el nordeste de Vaquería.

En esa guerra los campesinos del Movimiento Agrario y Popular defienden sus territorios, la soberanía nacional y el derecho a la vida, amenazado por el uso masivo de agrotóxicos en las colonias nacionales. Entendemos como territorio una forma colectiva de apropiación del espacio por distintos actores (campesinos, indígenas mbya guaraní, menonitas y brasileños); la apropiación y uso del territorio, para los campesinos está indisolublemente asociada a la sobrevivencia y a la reproducción de su cultura, ligada a la pequeña agricultura desarrollada en el régimen de policultivo; en esa medida el campesino como actor espacial produce y reproduce el territorio y se reproduce con el. El territorio a su vez supone el control de un Estado-nación, que ejerce su autoridad sobre el mismo, con sus instituciones y sus leyes; esa soberanía comprende la capacidad de decisión y de gestión sin afectar a otros Estados.

En la Región Oriental la organización del territorio se altera con la expansión de la soja transgénica producida en un 80% por brasileños, en el marco de una economía de enclave. Los departamentos de mayor expansión son los fronterizos, y en ese espacio sojero la gran mayoría de los propietarios son brasileños, y algunos de ellos poseen grandes propiedades. Este espacio fronterizo se articula más al Brasil que al Paraguay y en ello predominan marcadamente los sojeros brasileños que más que integrarse al país vienen a colonizarlo.

---

<sup>1</sup> La colonia Tekojojá, fue habilitada hacia 1976, tenía inicialmente 3.500 has, con 223 lotes, posteriormente ampliada en 1.997 con 9.065 has más, de las cuales en un solo año compraron 2.600 has. los brasileños, dentro de la colonia habilitada por el IBR. Eso comprende la colonia Candelaria, Tekojojá I, II, III y Santa Clara, específicamente, de los cuales, conforme a testimonios de los colonos, un productor brasileiro, Tranquilo Favero habría comprado cerca de la mitad, de la parte de Santa Clara, y Porongo, pasando el Arroyo Guazú. Las ampliaciones de esas colonias, Porongo y Santa Clara, se dieron hacia el año 1.983 en el actual distrito de Vaquería.

## La expansión de brasileños y brasiguayos en el Departamento de Caaguazú

El antecedente inmediato para los sucesos de Junio pasado en Tekojoja se da en el Departamento de Caaguazú, y más específicamente en el distrito vecino de Raúl Arsenio Oviedo, distrito vecino de Vaquería. En el límite de la expansión de sojeros brasileños, Raúl A. Oviedo, con 28.113 habitantes tiene 127.000 has., de las cuales 24.000 has., todavía corresponden a productores agrícolas paraguayos, que incluyen a campesinos, lo que equivale a decir que 103.000 has., lo que representa que poco más del 80 % de la superficie del distrito ya están en poder de los brasileños, a pesar de disposiciones de la legislación agraria que impiden esta transferencia de derechos de ocupación antes de transcurrido cierto tiempo de la titulación de las parcelas, en las colonias nacionales. En este distrito las tierras están controladas por brasileños, así como los silos - aproximadamente 30 son de ellos --la mayoría de Tranquilo Favero--, y sus obreros, son igualmente brasileños; estos silos son los que proveen semillas, agrotóxicos y gasoil a los pequeños productores, que comprometen su producción, y en no pocos casos acaban transfiriendo sus lotes hipotecados por el crédito<sup>2</sup>. La brasileñización es aún más grave en el sector de Toledo, donde se iza la bandera brasileña y el único idioma es el portugués.

Esta invasión de brasileños y brasiguayos que implica la pérdida de la soberanía, es consentida por grupos de poder corruptos, sumisos a la expansión del control territorial por parte del Brasil, que ya llega al Nordeste del Departamento de Caaguazú; en ese espacio el Estado paraguayano mantiene escasamente su autoridad, según se analizará, y en esa medida sus leyes y sus instituciones son ignoradas. “Acá el que manda es la plata”, afirman arrogantes estos brasileños.

En ese avance que parece incontenible, y en el espacio no arrasado, coexisten grupos culturales marcadamente diferentes. Además de los brasileños, brasiguayos y europeos, están establecidos los menonitas, los campesinos paraguayos y los indígenas Mbya guaraní. Los sojeros paraguayos no campesinos, radicados en su mayoría en centros urbanos vecinos, en medida importante se constituyen a costa de tierras públicas a las que acceden ilegalmente, y con frecuencia arriendan a brasileños que trabajan con ellos en sociedad. La tendencia al nordeste de Vaquería muestra que solo los menonitas son los que tienden a defender sus territorios, ante la debilidad relativa de indígenas y campesinos, que son empujados a la pobreza extrema o a la emigración.

Téngase en cuenta que Raúl Arsenio Oviedo, distrito sojero por excelencia, con cultivos de esta leguminosa que llegan hasta 50 metros de la escuela del centro urbano, tenía en 2.002 al 36 % de su población en pobreza extrema, mientras en el centro urbano no se nota dinamismo económico alguno; el distrito expulsa en forma creciente a población paraguaya, a tal punto que de 60 escuelas que tenía el distrito sólo quedan 30<sup>3</sup>. Informantes de la Municipalidad local

---

<sup>2</sup> Tal como el Agrosilo Santa Catalina (.www.catalina.com.py) y el silo de Pindó donde este productor además de otro enorme silo, tiene varios lotes adquiridos. Además de insumos los silos proveen crédito en efectivo a los que ya son clientes; el monto total del crédito es de U\$S 700 por cada 10 toneladas, lo en condiciones normales equivaldría a 5 has. sembradas. El envase de 20 litros de desecante se proporciona a U\$S 72.

<sup>3</sup> . El uso masivo de agrotóxicos se manifiesta en erupciones en la piel y problemas respiratorios de los niños que asisten a estas escuela.

indican que solo el 10 % de los brasileños pagan impuestos, y puede afirmarse que la misma proporción acepta a los paraguayos, en contraste con el 60 % de ellos que no se relacionan con los compatriotas ni los reciben en sus casas.

Colonias enteras están siendo ocupadas por brasileros que a su vez compran a través de intermediarios, incluyendo a menonitas de campo 9. Donde existían colonias nacionales hoy quedan sojales brasileros: Casilla 2, Banderita, Pindo'í y Guahory. En esta última localidad solo quedan 3 familias paraguayas y los colores de la bandera nacional solo queda en un tanque artesiano que fuera instalado por el IBR y hoy queda en un sojal, mientras en Casilla 2 sólo quedan 8 paraguayos y la soja llega hasta el centro urbano, impregnado de agrotóxicos. En Santa Catalina de 23 alumnos del cuarto grado solo 3 son paraguayos, mientras en Santa Silvia lo que fue escuela queda en medio del sojal; en Pindo'í y Santa Librada, por lo menos la mitad de la superficie es de brasileros y los campesinos paraguayos que permanecen dependen crecientemente de aquellos para el uso de tractores y cosechadoras y adquisición de desecantes; en Banderita, por lo menos el 70% de la superficie ya es de brasileros, en contraste con San Jorge y Caballería de Tembiaporá donde los sojeros brasileros solo alquilan parcelas. La expansión de la soja a costa de la producción autoconsumida es, en el caso de las unidades productivas campesinas, el mecanismo que les obliga luego a transferir sus parcelas. En Pindó uno de los resultados de la expansión de los sojeros brasileros es la fragmentación de otras parcelas, en "sitios" de casas que van siendo adquiridos por campesinos que vendieron sus derechos de ocupación.

Tembiaporá es un territorio delimitado dentro del distrito de Raúl A. Oviedo, y en ella todavía quedan colonos paraguayos pero los brasileros avanzan comprando ilegalmente parcelas, con apoyo de agentes ligados al INDERT, y los colonos paraguayos "al acabarse su recurso" el monte, piensa en transferir sus derechos de ocupación. Las localidades sobrevivientes en la colonia Tembiaporá incluyen a Ycua pytá, San Jorge, Caballería, Paloma y Capiatí.

En estas colonias también se da la expansión ilegal con apoyo del sistema judicial y de la policía que desaloja a campesinos paraguayos, a favor de brasileros que tampoco son propietarios adjudicatarios. Como resultado las localidades de Santa Clara y Arroyo Jardín de Tembiaporá ya están totalmente en poder de brasileros, mientras la mitad de Mbocayaí está cubierta por sojales de brasileros. Como resultado del éxodo de campesinos paraguayos las escuelas van cerrando o disminuyen sustancialmente la cantidad de matriculados. Así, en Mbocayaí la escuela que tenía 150 alumnos dos años atrás quedó reducida a 20 alumnos, lo mismo que otras escuelas de Yby pytá, Porombo, Santa Elena y Nueva Brasilia

No son sólo medianos productores los que van anexando lotes de las colonias nacionales, ya que en Raúl A. Oviedo operan también grandes productores brasileros que están anexando pequeñas parcelas y ensanchan las nuevas unidades productivas. Así, conforme al relato de un dirigente campesino "Favero se va expandiendo en Raúl A. Oviedo hacia Coronel Toledo. Otros dos compradores importantes son los Hildebrand, también hacia Coronel Toledo, y Ademar Arcari". Estos están entre los que más tierras fiscales compraron en Raúl A. Oviedo, en convivencia con los funcionarios del entonces I.B.R., y que permanecerían en la estructura actual del INDERT.

Ese mismo proceso comenzó en la vecina colonia Teko Joja ubicada en el límite con Raúl A. Oviedo, en el distrito de Vaquería; en el 2.002 comenzó esa compra masiva y ese año se habrían adquirido unos 180 lotes por parte de brasileños, lo que representaría más de 2.000 has. En esas circunstancias campesinos nucleados en el Movimiento Agrario y Popular se movilizan para resistir es expansión ilegal.

### **Tercer desalojo y asesinato de dos campesinos**

La singular guerra y las alianzas establecidas para extender la soja empresarial en colonias nacionales, a cualquier costo, queda bien reflejado en el tercer desalojo en Tekojoja, con un saldo de 2 campesinos muertos el 24 de junio del 2005; se trata del tercer desalojo en el que los brasileños siguen desconociendo instituciones y leyes nacionales y siguen contando con el incondicional apoyo de Fiscales y Jueces. Veamos las vicisitudes de estos campesinos.

Los brasileños que adquirieron ilegalmente derechos de ocupación accionan, en el Expediente “Marcia Inés Rippel y otros c/ Resolución P. N° 467 /03, de la Presidencia del Instituto de Bienestar Rural”<sup>4</sup>; esta Resolución dictada, en fecha 21 de Octubre del 2003, por el Presidente del IBR, deja sin efecto la adjudicación de 10 lotes de la colonia Teko Joja a brasileños, que había sido decidida por el Consejo de Administración del IBR . Como consecuencia de este acto administrativo funcionarios del IBR acompañados del Fiscal entregan a los campesinos los primeros lotes que el IBR revirtió para el Estado y los recuperó reincorporándolo a su dominio. Estos lotes entregados a los campesinos son los primeros, ya que el relevamiento, encarado por el IBR, terminado el 17 de junio del 2003, había determinado que los brasileños ya tenían en su poder sin base legal, 124 lotes con 1.600 has. en colonias de Vaquería<sup>5</sup>.

Una semana después, sin embargo, aparece de nuevo el Fiscal, pero ya acompañado con el Juez el juez en Primera Instancia en lo Civil, Comercial, y Laboral de Caaguazú, quien ordena, como medida de urgencia la prohibición de innovar en los inmuebles individualizados en el “expediente” y establece que los supuestos propietarios pueden realizar “los cuidados culturales de los rubros agrícolas que cultivan en dichos inmuebles”<sup>6</sup>. Es uno de los tantos casos en que se solicita seguridad jurídica en circunstancias en que el acceso a la propiedad tiene un carácter claramente ilegal, pretendiendo convertir situaciones ilegales en hecho

<sup>4</sup> Esta Resolución se toma como parte de actuaciones desarrolladas en el marco del Expediente 2879/02 iniciado a raíz de la denuncia presentada por el Movimiento Agrario al Presidente del Congreso Nacional el 23 de Setiembre del 2002.

<sup>5</sup> Véase Resolución N° 375. Acta N° 13 del Consejo del IBR, de fecha 27 de Mayo de 2003.

<sup>6</sup> Ya con anterioridad se había dado un primer desalojo de campesinos asentados por el IBR. En efecto, el 20 de Junio la Fiscal Fany Villamayor había entregado a campesinos acampados en la Colonia Teko Joja copia de una Resolución que ordena la custodia permanente de la Policía Nacional de elotes de brasileños que habían presentado una Acción de Amparo. El 11 de Julio del mismo año colonos brasileños, con el Patrocinio de la Abogada Blanca Crosta, presentan denuncia en la Fiscalía de Vaquería por “Invasión de inmueble Ajeno” contra los campesinos sin tierra a los que el IBR había entregado lotes el día anterior en Yataí. En esta escalada inicial del conflicto, el 17 de Julio del 2003 se produce el primer desalojo a cargo de 100 efectivos de la Policía Nacional acompañados por la Asistente de la Fiscal Marta Leiva de Vaquería; en esa oportunidad detuvieron a Benicio Villalba, y llevaron herramientas de trabajo de los campesinos así como 300.000 Gs. del fondo colectivo. Véanse también A.I. 162 del 15 de Marzo de 2004 del Tribunal de Cuentas Primera Sala, y Diario de Sesiones del Senado del 6 y del 12 de Noviembre de 2003..

generador de derecho. Como una derivación inmediata de la orden de no innovar los brasileños, el 12 de junio destruyen los cultivos de los campesinos.

Prosiguiendo con la escalada, con apoyo del sistema judicial y de las fuerzas del orden, los brasileños insisten en desconocer las adjudicaciones del IBR a campesinos y la ilegalidad de sus pretensiones, y en fecha 2 de diciembre del 2004, 13 brasileños y brasiguayos promueven un interdicto de recobrar la posesión (Delmir Karling Bach y otros c/Ramón Martínez y otros s/Interdicto de Recobrar la Posesión) contra 17 ocupantes paraguayos, indicando que los demandados entraron en forma clandestina a los lotes de los demandantes, y peticiona la restitución inmediata de los inmuebles; con esta intervención los brasileños ignoran el A.I. No. 162 del 15 de marzo del 2004 emanado del Tribunal de Cuentas de la Capital Primera Sala.

La demanda en cuestión plantea la reserva expresa de recurrir a la justicia para querellar un caso de invasión de inmueble, daños entre otros y civilmente solicitar indemnización de daños y perjuicios.<sup>7</sup> En el marco del juicio el 3 de diciembre de 2004 se decreta la prohibición de innovar para los demandados y se autoriza a los demandantes a realizar el cultivo y cosecha de los rubros agrícolas a los que se dedican mientras dure la sustentación del juicio, y ordena la restitución inmediata de los lotes, conforme a la resolución de la abogada Gladys Escobar Melgarejo, Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de la Circunscripción Judicial de Caaguazú y San Pedro. El 14 de diciembre del 2004 la Jueza en cuestión ordena el segundo desalojo de los mismos campesinos asentados y reasentados por el IBR, y la fuerza pública quema 46 viviendas y destruye 30 has. de cultivos.

Los nuevos atropellos a los campesinos de Teko Joja generan indignación y algunos testigos piden la intervención de la Corte Suprema de Justicia, y la misma desnuda la estructura de poder, a juzgar por la reacción de la Jueza, que parece más bien consolidarse en su cargo. En efecto, en relación a este incidente, el Consejo de Súper Intendencia de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, con la firma del Ministro Víctor Núñez, entonces Presidente de la Corte, había solicitado al Juzgado, en fecha 16 de Diciembre, un informe y copia del expediente caratulado “Maria Inés Rippel sobre Interdicto de Recobrar la Posesión”.

La llamativa respuesta de la Jueza fue el silencio, y en fecha 20 de diciembre el Asistente del Consejo de la Súper Intendencia de la Corte Suprema de Justicia informa que, “en el día de la fecha la Jueza de Primera Instancia de lo Civil y Comercial de Caaguazú Abogada Gladys Escobar Melgarejo procedió a cortar la comunicación telefónica” cuando insistía en su pedido, consistente en el envío a la Secretaria del Consejo de Súper Intendencia del informe sobre el expediente asociado al desalojo.

El Asistente en cuestión refiere también que luego de identificarse y pedirle comunicación con la referida Jueza al funcionario del Juzgado, este le manifestó que “La Jueza estaba en su despacho a puertas cerradas bajo llave sin atender llamadas ni persona alguna”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Véase juicio del Delmir Karling Bach, y otros contra Ramón Martínez y otros sobre interdicto de recobrar la posesión.

<sup>8</sup> El informe en cuestión fue recepcionado en Mesa de Entrada de la Corte Suprema de Justicia con el N° 28961 el 23/12/2004.

Regresando a los últimos episodios de junio último, el primer antecedente es el de una denuncia ante la Fiscalía General, contra Jorge Galeano y Antonio Galeano, por coacción grave e invasión de inmueble ajeno; los denunciados fueron Leoncio Benítez, capataz de los brasileños, Ademir Opperman y Bienvenido Roa, quienes llegaron a la Fiscalía General con Alfirio González, Superintendente de Fiscales de Guairá, Caaguazú y Caazapá.

Ante esta denuncia toma intervención el Fiscal General formando un equipo con Alfirio González, José María Taboada, Nelly Varela y un miembro del Centro de Investigación Judicial; además solicita 80 policías cascos azules y 40 policías de orden y seguridad, y solicitan orden judicial al Juez David Escobar, para investigar hechos de coacción grave, filmar y grabar un eventual enfrentamiento. Debemos recordar que el 24 de Junio la Fiscal Nelly Varela, afirmando cumplir instrucciones del Fiscal General, ordenó el desalojo de lotes entregados por IBR a los campesinos – 9 de ellos con medidas de no innovar– sin orden judicial, y apresó a 29 campesinos, sus mujeres e hijos, incluyendo niños, derivándolos a Coronel Oviedo<sup>9</sup>. Una vez que los lotes quedaron sin ocupantes los brasileños con la mirada complaciente de los policías procedieron a saquear las 53 viviendas campesinas antes de quemarlas, y destruyeron los cultivos y todo tipo de alimentos que disponían<sup>10</sup>.

El Fiscal General, al aclarar la actuación referida indicó que no se trató de un desalojo contemplado en el derecho civil ordinario, y que en realidad la Fiscal Nelly Varela se constituyó en la colonia para constatar una denuncia formulada por quienes el califica como propietarios de los inmuebles, que la misma constató la presencia de invasores, y que fueron aprehendidos en flagrancia los ocupantes, ya que no exhibieron, los títulos respectivos.

Resulta novedosa la manera de concebir la flagrancia en las colonias nacionales, ya que las autoridades del INDERT, han afirmado en reiteradas ocasiones, que la proporción de parcelas de colonias nacionales tituladas no llega al 10%. Además el Fiscal General insiste en la constitución de grupos armados entre los campesinos que atacan a paraguayos o extranjeros, cuando se ha comprobado que precisamente son los brasileños agresores los que están armados; en esa comunicación, al presidente de la Cámara de Diputados, el Fiscal General afirmó que esa Cámara de Diputados – que había deplorado los hechos – manejó información distorsionada y que se pronunció en un sentido totalmente equivocado.

Al 17 de agosto la Fiscal Lourdes Soto, a cargo de la investigación de la denuncia que investiga los asesinatos no estuvo aún por la colonia, y los campesinos no tienen abogado. Por si fuese poco de los 25 imputados, 20 salieron con medidas sustitutivas.

Con el desalojo y destrucción de cultivos se trataba, con apoyo oficial, de desmoralizar a los ocupantes, que al regresar se encontrarían sin nada, sin posibilidad ni siquiera de alimentarse. Lo peor sin embargo vino después del destroz. Los brasileños, incluyendo matones, buscaron asegurar que los campesinos paraguayos aprendieran la lección, y agrupados en vehículos se dirigieron a un grupo de campesinos vecinos que concurrieron a ver lo que había ocurrido y a

<sup>9</sup> .En el operativo, a cargo de 150 policías cascos azules y la Fiscal, que comenzó cerca de las 5 de la mañana, en total fueron detenidas 130 personas de las cuales 93 eran niños.

<sup>10</sup> Véase Ultima Hora 28/06/2005.



solidarizarse con los afectados; los brasileños avanzaron sobre aquellos, resueltos a matarlos, como lo hicieron efectivamente con 2 de ellos.

Lo más perverso aparece con el montaje casi perfecto: Aldemir Opperman –uno de los brasileños que comanda el operativo– muestra a periodistas el impacto de bala en su camioneta y cuenta que fue emboscado por Jorge Galeano uno de los líderes campesinos ya querrellado anteriormente, y su grupo, y que además se salvó de morir y solo disparó un tiro<sup>11</sup>. La versión de los brasileños es asumida por Abc Color que afirman que murieron dos sin tierras en un enfrentamiento armado<sup>12</sup> con propietarios; en esa versión los asesinados eran invasores. Algunos días después en un programa de Humberto Rubín, la alianza anticampesina se manifestó y portavoces de los gremios empresariales afirmaron reiteradas veces que los campesinos estaban armados hasta los dientes ante la ingenuidad de las autoridades.

Un accidente histórico sin embargo derrumbó el montaje, ya que un observador circunstancial --un antropólogo canadiense-- había registrado con fotos la secuencia de acontecimientos, y con ese medio se podía comprobar que ningún campesino portaba ningún tipo de armas, y que al contrario, las armas y los disparos provenían de parte del pelotón de brasileños armados. Luego de las muertes solo el Obispo Gavilán y el Senador Morínigo, además de líderes de organizaciones campesinas, expresaron su indignación, mostrando la marcada asimetría entre los grupos en conflicto, ya que los brasileños que violan leyes agrarias, ambientales, impositivas y migratorias cuentan con el apoyo de una alianza que incluye a los empresarios nucleados en gremios de productores agropecuarios, a Fiscales, Jueces y Policías<sup>13</sup>.

Destruída la perversa estratagema de los sojeros brasileños y sus aliados solo queda la posibilidad de procesar e investigar a los asesinos, encontrándose en poder de ellos un pequeño arsenal<sup>14</sup>, además de hallarse que la mitad de los brasileños imputados no tenían radicación en el país<sup>15</sup>. El Presidente de la República luego de aclararse los asesinatos prometió reconstruir las viviendas de los campesinos paraguayos que habían sido desalojados una vez reincorporados de nuevo a sus lotes, y el Gobierno les asigna víveres<sup>16</sup>. Los brasileños y socios paraguayos reaccionan con disparos intimidatorios en la colonia, y afirman que siguen comprando armas para enfrentar a los campesinos, que según afirman se organizan para movilizarse “como en Chiapas”<sup>17</sup>

Parte del conflicto parece tener visos de solución a partir del Acuerdo y Sentencia N° 80 del 24 de agosto de 2003 del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, que rechaza la pretensión de los

---

<sup>11</sup> Véase La Nación 26/06/2005. El informe del Senador Morínigo al Senado sobre la causa caratulada “Antonio Galeano. Jorge Galeano y Pablo Meza / Sobre Homicidio Doloso en Grado de Tentativa” no tiene desperdicios al referirse al testimonio que involucra a los líderes campesinos: “...Por otra parte ya detenido por la Policía el supuesto autor material del hecho Leonor Benítez de 19 años de edad, en la comisaría de Vaquería con la presencia de 150 efectivos de la FOPE en carácter de refuerzo, “logro huir estando esposado por un horcón por detrás de la comisaría lado oeste, conforme al original informe policial”

<sup>12</sup> Véase ABC color 25/06/2005

<sup>13</sup> Última Hora 25 y 26/06/2005.

<sup>14</sup> . Véase Última Hora 27/06/2005.

<sup>15</sup> . Véase Última Hora 29/06/2005.

<sup>16</sup> . Véase Última Hora 3 y 7/06/2005 y 23/07/2005.

<sup>17</sup> . Véase Última Hora 2/07/2005 y abc 2/07/2005.

brasileños de quedarse con la propiedad de estas parcelas y expulsar a los campesinos asentados por el INDERT. En la sentencia en cuestión se indican diversas irregularidades de los brasileños, que puede dar lugar a varios procesos criminales. Así, aparecen brasileños que en las actuaciones judiciales se presentaron con nacionalidad paraguaya. Aún cuando esta sentencia no implique repliegue de la expansión de los brasileños en la Colonia Tekojoja, la misma permite al Ejecutivo la reconstrucción de las viviendas y el apoyo de emergencia en alimentos, reflejando la fuerza de los reclamos campesinos a pesar de sus escasos aliados, y de la fuerza de la coalición sojera.

Los episodios de Tekojoja, reflejan un problema mucho mayor y dan visibilidad por una parte a la pérdida progresiva de soberanía de nuestro Estado – nación sobre sus territorios y por otra la expansión que parece no tener límites del enclave sojero. El peculiar modelo agroexportador, antítesis del desarrollo nacional, ciertamente es productor de pobreza. Por otra parte la alianza anticampesina tiene decidida la destrucción del campesinado con la expansión de la soja transgénica en las colonias. El campesinado compatriota, sin embargo resiste, y nada puede predecirse sobre el desenlace, que ciertamente dependerá de la lucha social.

# **LA REFORMA CONSTITUCIONAL. SU OPORTUNIDAD Y CAPÍTULOS QUE DEBEN ABORDARSE**

**Emilio Camacho**

**Emilio Camacho**, Abogado UCA 1982; Post-Grado en Derecho en al UCA 1985; Maestría en Ciencias Políticas y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1987; Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid 1988 (titulo reconocido por la UNA en 1999).

Docente de Derecho Político de la Universidad Católica de Asunción desde el 1992.

Es Miembro del Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional.

Ha publicado varios artículos y libros entre los cuales: "Constitución y Estado de Excepción", "El Poder Ejecutivo el Constitucionalismo Paraguayo, Apuntes para una Historia", "Lecciones de Derecho Constitucional".

Ha sido Concejal Municipal de Asunción (1991-1995), Convencional Constituyente (1992) y Subcontralor General de la República (1995-2000). Actualmente es Senador de la Nación (2003-2008) por el Partido Encuentro Nacional (socialdemócrata).

## **La reforma constitucional. Su oportunidad y capítulos que deben abordarse**

Emilio Camacho

### **I. Introducción**

La decisión misma de implementar una reforma constitucional es un punto que nos confronta de lleno con aspectos esenciales del Estado de Derecho y, más puntualmente, con la realidad misma del Paraguay, como una aspiración que vaya más allá del rígido y a veces vacío formalismo jurídico. La Constitución es el pacto político por excelencia y de ahí que resulta importante este tipo de seminarios y encuentros, donde se discuta a profundidad, en los diferentes grupos sociales, la reforma de nuestra ley fundamental, en primer lugar la conveniencia o no y luego, los puntos que deben abordarse.

“La reforma es siempre políticamente conveniente cuando es jurídicamente necesaria”<sup>1</sup>, dice Pedro de Vega, lo que explica sobre la unión indeleble que debe existir entre una norma suprema y la realidad política, como requisito incluso para su correcta y eficaz vigencia. Por eso es muy importante que cualquier evento electoral constituyente esté precedido de una amplia difusión de las ideas, no solamente en el marco de las organizaciones políticas, sino en toda la sociedad, cuan amplio sea posible.

**“Toda Constitución, por antonomasia, debería ser una norma de consenso, en tanto se trata de un pacto institucional de carácter supra-gubernamental, ubicado más allá de las tendencias eventuales de un partido mayoritario o el gobierno de turno. Pero si puede llamar la atención que sólo algunas Constituciones puedan calificarse como Constituciones de consenso, es porque hay otras Constituciones que no lo son, precisamente porque carecen de los requisitos mínimos para considerarlas como tales. ..”<sup>2</sup>.**

#### **1. La reforma como decisión política**

Ya Carl Schmitt nos advertía hace casi un siglo en su célebre obra “Teoría de la Constitución”<sup>3</sup>, **que cuando un pueblo inicia la tarea de dotarse de una ley suprema lo que realmente hace es tomar una decisión política** y la fuerza de esa decisión será la medida de su vigencia.

Ahora bien, decidir sobre la reforma de la ley suprema del Estado no es tarea sencilla y debe seguirse un camino que permita las mejores condiciones para alcanzar el objetivo deseado. Raymond Aron, en su introducción a la célebre obra de Max Weber *El político y el Científico* decía: **“Porque la ciencia es limitada, el porvenir imprevisible y los valores a corto plazo contradictorios, las elecciones a las que efectivamente está condenado el**

<sup>1</sup> De Vega, Pedro. La constitución española de 1978.-

<sup>2</sup> Planas, Pedro. La Constitución peruana de 1993. ¿Es una Constitución de consenso?, p556.-

<sup>3</sup> Schmit, Carl. Teoría de la Constitución., p225.-

**hombre histórico no son demostrables..**<sup>4</sup>, conlleva siempre una importante dosis de riesgo, de margen aleatorio donde las conductas individuales y sociales jugarán u papel decisivo. Por otra parte, es conveniente recordar que, como bien lo señala Eduardo Espín Templado, “la vida de las Constituciones oscila siempre entre dos necesidades aparentemente contradictorias, la necesidad de su adaptación a las inevitables transformaciones de una sociedad y la conveniencia de su estabilidad...”<sup>5</sup>, lo que ha llevado a la doctrina y al derecho comparado en general a esforzarse en buscar las mecanismos ideales para realizar los ajustes necesarios.

En esa perspectiva, debo señalar que aún no es el momento de realizar unas elecciones de convencionales constituyentes, sí el de iniciar el debate, pero calendarizar ya una reforma cuando los únicos puntos claros que se desean modificar son: facilitar la reelección presidencial, el voto de los paraguayos residentes en el extranjero y la segunda vuelta electoral, es dar la espalda a los grandes problemas sociales y económicos que afligen al país, es subordinar las necesidades del pueblo a los afanes electorales de los partidos políticos, como si se cumpliera la tesis de Michels, **es imponer la ley de hierro de la oligarquía de los partidos políticos al resto de la población.**

Bien lo dice Daniel Mendonca: “Cada vez que arde Troya, los pueblos intentan reordenar lo que queda de ellos y de sus instituciones mediante una nueva constitución. Esperanzados al principio, pronto caen en la cuenta de que ponerse de acuerdo en un texto no es sólo el fin de la tragedia, sino el principio más o menos auspicioso de una nueva serie de dificultades. ...”<sup>6</sup> y esto es así porque a veces se cree que reformando las leyes se solucionan los problemas, cuando no es una verdadera manipulación para evadir la discusión real y sincera de los obstáculos que impiden el progreso y el desarrollo con equidad.

Sin embargo, creo sí llegado el momento de iniciar en todo el país un debate intenso, apasionado si se quiere, sobre la reforma constitucional, definiendo los grandes problemas del país: la injusta distribución de la riqueza, la inequidad tributaria, la enorme concentración de tierra en manos de unos pocos, el deficiente sistema electoral, la administración de justicia que no ha logrado la ansiada seguridad jurídica y ha sido incapaz de combatir eficazmente la corrupción. Y sobrevolando todo este panorama, el despliegue ostentoso de las grandes fortunas, especialmente de funcionarios públicos, fiscales, jueces y políticos que a poco de asumir sus cargos se convierten en millonarios. **Es decir, la impunidad, que puede significar el fracaso mismo del Estado de Derecho.**

Por eso es necesario iniciar el debate sobre la reforma, pero afilando la inteligencia de manera que llegado el momento, podamos determinar con precisión cuales son los puntos neurálgicos que necesariamente deben ser mejorados y sobre los cuales habrá que empeñar todo el esfuerzo para lograr los acuerdos necesarios.

---

<sup>4</sup> Aron, Raymond. En la introducción a El político y el científico, p77.-

<sup>5</sup> Espín Templado, Eduardo. Lecciones de Derecho Político, p97.

<sup>6</sup> Mendonca, Daniel y Guiburg, R.A. La odisea constitucional, p11.-

## II. Constitución rígida y el marco para el debate

Nuestra ley suprema, siguiendo el criterio clasificatorio de James Bryce<sup>7</sup>, **puede ser considerada rígida, desde el momento que tiene todo un procedimiento especial para su modificación, a lo que debe agregarse el transcurso de diez años.**

“Art. 289. De la reforma. La reforma de esta Constitución solo procederá luego de diez años de su promulgación. Podrán solicitar la reforma el 25 % de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada.

La declaración de la necesidad de la reforma solo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada cámara del Congreso.

Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de 180 días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.

El número de miembros de la Convención Nacional Constituyente no podrá exceder del total de los integrantes del Congreso. Sus condiciones de elegibilidad, así como la determinación de sus incompatibilidades, serán fijadas por ley.

Los convencionales tendrán las mismas inmunidades establecidas para los miembros del Congreso.

Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho”.

Una cuestión muy importante en términos históricos es señalar que con la C92 se ha logrado consolidar el proceso democrático y estamos viviendo el periodo de vigencia de libertades públicas más largo desde 1936; resistió varios embates, fue sometida a prueba y no hubo quiebre institucional. La fuerte legitimidad de la Constitución vigente responde, probablemente, al marco de libertad en que fue realizado, siendo por su origen la más legítima de todas las que rigieron el Paraguay<sup>8</sup> y de esta manera ha logrado consolidar una democracia política caracterizada por la vigencia real de las libertades públicas, y esto es mucho decir en Paraguay. Para que la reforma en ciernes tenga la fuerza necesaria, debemos instalar una visión de progreso, de permanente superación, pues como dice Habermas “**El ideal del Estado constitucional, basado en principios como la dignidad humana, democracia, división de poderes, sistema jurídico, social y cultural es una conquista cultural del mundo occidental, como resultado de procesos culturales evolutivos y manifestación de la tradición cultural compendiada en el conjunto de normas clásicas y otros textos normativos. Al mismo tiempo, ese ideal de Estado enfrenta el reclamo de no retroceder**

<sup>7</sup> Bryce, James. Constituciones rígidas y flexibles.-

<sup>8</sup> Camacho, Emilio. Constitución y Estado de Excepción, p 125.-

**en el nivel cultural alcanzado que, por el contrario, debe preservar y acrecentar”<sup>9</sup>.**- Una reforma progresista, que profundice y consolide el Estado Social de Derecho, no una basada en aspiraciones sectarias, que por egoístas no harán otra cosa que consolidar este injusto sistema de dominación vigente.

### **III. Las instituciones que deben reformarse.**

Corresponde ahora que nos ocupemos de aquellos puntos que deberían modificarse en el marco de la convención constituyente, mirando justamente la experiencia vivida en todos estos años.

#### **1. El Poder Judicial**

Probablemente sea en la administración de justicia donde más se haga sentir la necesidad de introducir importantes ajustes, pudiendo señalarse los siguientes:

##### **1.a. Forma de Selección de ministros de la Corte Suprema de Justicia.**

Selección directa, entre el Poder Ejecutivo y el Senado, quedando la propuesta a cargo del Presidente y el acuerdo en manos de los senadores. En lo que mejor se ajusta a un sistema presidencialista.

##### **1.b. Forma de selección de jueces y fiscales.-**

Introducir en forma clara y expresa la obligación de tomar un examen de conocimiento, con un porcentaje limitado para la apreciación subjetiva del organismo de selección.

El Consejo de la Magistratura debe tener a su cargo la selección y también la potestad disciplinaria, concentrando así en un solo organismo lo que hoy está disperso, desapareciendo el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados., concentrando así el gobierno disciplinario en un solo organismos y facilitando a los jueces que se dediquen a lo que realmente es su función: administrar justicia. No es posible que el organismo disciplinario únicamente pueda absolver o expulsar del cargo al juez o fiscal procesado, sino deben facilitarse darse otras medidas disciplinarias y correctoras. Debe incorporarse la suspensión, el apercibimiento o la amonestación para faltas menores.

##### **1.c. Participación de los abogados.**

Lograr la norma que permita una mayor participación de los abogados, como operadores jurídicos que son. Al ser los abogados los que directamente están afectados por la actuación de los magistrados, merecen una mayor participación en el órgano de selección y control, así como un mejor trato en una sociedad donde las personas con poder tiene propensión a abusar en detrimento de los ciudadanos. Es frecuente leer en los medios de prensa las detenciones

---

<sup>9</sup> Haberle, Peter. Normatividad y reformabilidad de la Constitución desde la perspectiva de las ciencias de la cultura., p387, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Edición 1999.-

arbitrarias que sufren colegas en el ejercicio del derecho a la defensa, o directamente la mala calidad en la atención en los mostradores de los tribunales. Podrá decirse que esto no es materia de una ley fundamental, pero no está demás señalar que el mismo derecho de acceso a la justicia está en juego cuando no se dan las garantías necesarias para el ejercicio del derecho a la defensa y de la misma profesión de abogado.

Es importante lograr una correcta protección de quienes ejercen la difícil tarea de litigar en los tribunales y principalmente, que los magistrados y funcionarios judiciales en general comprendan y respeten a todas las personas que se acerquen a los despachos. Después de todo, esto forma parte de la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia, consagrado como garantía en nuestra Constitución en su art. 47.1.-

## **2. Sistema electoral. Facilitar la presentación de candidaturas**

Lo primero que debe suprimirse es la obligatoriedad del voto directo en los partidos políticos y organizaciones intermedias, pues ha desvirtuado completamente el papel intermediador y educador que deben jugar los partidos. Con la implementación del voto directo, los Congresos partidarios perdieron importancia y con él los valores y principios políticos imprescindibles para fortalecer una democracia. Ahora lo que importa exclusivamente es la interna y el dinero para financiarlas, y no es necesaria casi ninguna vinculación organizacional, bastando con presentar candidatura y estar afiliado(a veces ni esto).

Muchas veces, y especialmente en política, lo que la teoría recomienda para mejores resultados no sorprende con un efecto completamente contrario. Así, podemos recordar las declaraciones de Waldino Ramón Lovera (del sector contestatario del coloradismo) cuando se aprobaba el voto directo obligatorio en la Cámara de Senadores, en 1990, en segunda vuelta: “hemos asestado un golpe mortal a las oligarquías partidarias...”. Meses después, en las elecciones internas de la ANR, su candidatura no llegaba al 2 %, contraste dramático, más aún si recordamos que en las negociaciones para la primera Junta de Gobierno posterior al golpe del 89, los disidentes se habían alzado con un quinto de los escaños. Los demás partidos tampoco están ajenos a esta realidad, donde la importancia del dinero se vuelve superlativa, reduciendo la fuerza de los liderazgos y los principios. Incluso el llamado sistema de listas abiertas debe ser cuidadosamente analizado, comparando lo ocurrido en países vecinos y sobre todo, observando nuestra realidad.

Si bien algunos autores<sup>10</sup> sostienen que la Constitución no obliga al voto directo, la interpretación auténtica del legislador lo entendió de otra forma y hoy día es obligatoria en todas las instancias políticas y de organizaciones intermedias, por lo tanto, es necesario dejar, ley mediante, a nivel de los mismos partidos que escojan el tipo de votación que desean utilizar, preservando la obligatoriedad del voto directo para los cargos nacionales: presidencia, senado, diputados, intendentes y concejales. Para las autoridades internas lo conveniente y correcto políticamente es dejar en manos del mismo partido que escoja la forma, fortaleciendo así la autonomía de las organizaciones.

---

<sup>10</sup> Seall Sasiain, Jorge.



Una fórmula que podría resultar, respetando la autonomía de los partidos y haciéndola compatible con los reclamos de mayor apertura para acceder a los cargos de decisión sin someterse necesariamente a las estructuras partidarias es facilitando la presentación de candidaturas y que finalmente sean los electores los que decidan.

### 3. Reelección presidencial y de gobernadores

Cuando se dispuso que el presidente de la República no podía ser reelecto, llegando incluso a restringir hasta la candidatura de parientes del mismo, indudablemente se tenía en mente la experiencia histórica de nuestro país y también el enorme peso político que acumulaba el General Andrés Rodríguez. Así, el art. 229, con sentido casi reivindicativo dice: “.....No podrán ser reelecto en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo presidente para el periodo posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vice presidente de la República” y el art. 235.9 declaraba inhábil para ser candidato a Presidente o Vice a “el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad..”

Muchos cuestionan que se haya impedido totalmente la reelección, pero la historia nos enseña que en el Paraguay se utilizaron los atajos más rebuscados para satisfacer las ansias de eternización en el poder: el Congreso de 1816 para establecer la Dictadura Perpetua<sup>11</sup>, la reforma constitucional de 1853 abriendo camino al heredero de Don Carlos, la reforma de 1976 que suprimiendo la frase “y podrá ser reelecto una sola vez”, permitió que Stroessner siga por trece años más, hasta que las balas del 2 y 3 de febrero lo desalojaron el poder, no sin antes haber causado un enorme daño al país, y haber sembrado la tortura, la muerte y el exilio como forma de castigar la disidencia, más la corrupción institucionalizada para asegurar el poder. Toda Constitución tienen una innegable carga política, debe intentar reglar y controlar las fuerzas existentes y en consecuencia no puede desconocer la historia y la realidad de una sociedad<sup>12</sup>, fue esta situación la que llevó a poner tanto énfasis en prohibir la reelección y además cerrar el camino a los parientes de un General victorioso, que hoy puede parecer un exceso pero que en ese momento era una necesidad si queríamos asegurar una sucesión civil y no dinástica.

A quince años vista, ya es posible abrir camino a la reelección y que sea el electorado el que se pronuncie, pero esto no puede ir atado o subordinado a la voluntad unipersonal o grupal de quienes ejercen el gobierno, sino mirando al futuro, como una respuesta necesaria para premiar al buen gobierno y no a uno con nombre y apellido en particular. La reelección debería permitirse una sola vez, pero acompañada de importantes ajustes en el sistema electoral.

La decisión de no permitir la reelección tomada por los constituyentes del 92 debe ser tomada en su verdadero significado, como una afirmación del gobierno de las leyes sobre la voluntad del monarca, como bien lo señala Bobbio: “es decir del Estado que tiene como principio inspirador la subordinación de todo poder al derecho, desde el nivel más bajo hasta el más

<sup>11</sup> Marñas Otero, Lis, Las Constituciones del Paraguay. Y Mendonca, Juan Carlos “Las Constituciones del Paraguay y los proyectos de los partidos políticos”.-

<sup>12</sup> Lasalle, Ferdinand. Qué es una Constitución?

alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción de gobierno que fue llamada, desde la primera Constitución escrita de la época moderna, “constitucionalismo”<sup>13</sup>. Y, esencialmente, los representantes del pueblo en un acto de afirmación democrática decidieron que no procedía la reelección, y aunque afectaba directamente a quién había encabezado el golpe militar contra el dictador Stroessner, se logró imponer y hacer respetar la norma constitucional.

#### **4. Congreso: Presidencia permanente**

El Congreso deberá contar con una presidencia más estable, de manera a consolidar la capacidad institucional del legislativo y protegerlo de los debates que se desatan cada año con meses de anticipación. Una salida sería que el Vicepresidente de la República presida el Senado o dividir en periodos de dos años y medio cada presidencia, cerrando así el camino a inútiles conflictos que se reducen a la frágil ilusión de privilegios por un año, debilitando la fortaleza del legislativo.

#### **IV. El peligro de una regresión**

Donde la sombra ominosa de un retroceso democrático se yergue con fuerza es en el campo de los derechos sociales, lo que puede comprobarse al leer los principales debates, que se centran casi exclusivamente en el sistema electoral y en la reelección presidencial, como si ahí radicarán todos los males del país. En realidad, ahí radica la preocupación de las principales fuerzas políticas, que no ponen mayor esfuerzo en proponer soluciones a la terrible desigualdad y pobreza imperante en el Paraguay.

Por ejemplo, si la constituyente reflejara con fidelidad la actual conformación del congreso, es muy probable que desaparezca la protección a los pueblos indígenas, su derecho ancestral a la tierra, los principios de la reforma agraria, la expropiación por causa de utilidad social y su posibilidad de establecer en ley la forma de pago, los principios de orientación socialdemócrata sufrirían casi con seguridad un fuerte retroceso. De hecho, observando la evolución de los procesos en todo el cono sur, puede verificarse que el Paraguay marcha con rezago. Así, la asunción de gobiernos socialdemócratas en Chile, Uruguay, Brasil hace que despunte un nuevo horizonte, donde se cuestiona duramente las políticas neoliberales de los noventa y su desastrosa consecuencia<sup>14</sup>, al mismo tiempo que se busca, con titánico esfuerzo y en medio de una dura crisis económica producto de los desgobiernos de los noventa, nuevos modelos de desarrollo.

#### **V. Conclusión**

En este momento lo que debe estimularse es el debate sobre la necesidad de la reforma y los puntos que deben acordarse, pues en caso contrario se estaría cometiendo un grave error conceptual y político. Probablemente muy poca gente se oponga a una reforma casi inmediata, y eso porque diferentes sectores tienen cuestionamientos o reclamos puntuales

---

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, p 172.-

<sup>14</sup> Fenómeno que se confirma y ratifica con el triunfo del Frente Amplio en Uruguay.

sobre nuestra ley fundamental, pero eso no significa que la coincidencia se repita en el momento concreto de cada modificación.

La discusión debe llevarse a todos los ámbitos posibles: la universidad, los partidos políticos, sindicatos, gremios empresariales, colegios, asociaciones barriales, movimientos organizados, etc. y así lograr la mayor difusión posible sobre el problema identificar con mayor precisión las instituciones que requieren ajustes, para luego, con un mayor apoyo social, impulsar los mecanismos previstos en la Constitución(arts 289 y ss)). De hecho, si los partidos tradicionales acuerdan la reforma, tienen sobradamente los números para hacerlo, pero arrastrarían a la sociedad a un acto político esencial por imposición de mayoría y no por liderazgo persuasivo o convencimiento, y si bien es un camino posible, sería lamentable para el futuro institucional del país, debilitándose el sentido de pacto de toda constituyente.

No debemos olvidar la brillante reflexión de Bobbio sobre el régimen democrático: **“un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”**<sup>15</sup>. Antes de impulsar la reforma, cumplamos con este requisito democrático inexcusable.

---

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la Democracia, p 206.-

# **ESCEPTICISMO, SENTIDO COMÚN, Y REFORMA CONSTITUCIONAL**

**Diego Moreno**

**Diego Moreno**, Abogado, U.C.A., 1998 (egresado con promedio sobresaliente); Master en Derecho/LL.M., Columbia University, Nueva York, 2001 (con énfasis en filosofía jurídica y política); Becario Fulbright del Programa para Docentes e Investigadores, 2000-1; Postgraduado en Derecho Constitucional, Universidad de Salamanca, España, 2003 y 2004. Actualmente es candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca e investigador visitante en la Universidad Autónoma de Madrid.

Recientemente ha recibido el 1er premio en un concurso organizado en España por la revista Teoría y Realidad Constitucional para artículos científicos de constitucionalistas jóvenes, por el trabajo "Una aproximación a la concepción deliberativa de la democracia".

## Escepticismo, sentido común, y reforma constitucional

Diego Moreno

*“Igual que peligrosa para la fuerza normativa de la Constitución es la tendencia a la frecuente revisión de la Constitución so pretexto de necesidades políticas aparentemente ineluctables...Si tales modificaciones se acumulan en poco tiempo la consecuencia inevitable será el resquebrajamiento de la confianza en la inviolabilidad de la Constitución y el debilitamiento de su fuerza normativa. Condición básica de la eficacia de la Constitución es que resulte modificada en la menor medida posible”. (K. Hesse)*

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La posibilidad de llevar adelante una reforma constitucional en el Paraguay se debate cada tanto tiempo y en ocasiones parece cobrar fuerza. Independientemente al rigor que puedan presentar estos debates, es comprensible que la idea de una reforma constitucional genere sentimientos de adhesión en una buena parte de la ciudadanía. A fin de cuentas, ¿quién podría animarse a decir que vivimos en el mejor de los mundos posibles? Intuitivamente tendemos a pensar que si mejoramos la Constitución, que es al fin y al cabo la “Ley Fundamental”, podríamos encarar mejor los complejos problemas de coordinación que la vida en sociedad plantea.

Sin embargo, creo que existen algunas razones para poner en entredicho esta intuición. Al menos eso es lo que pretendo argumentar en las líneas que siguen. Es decir, me propongo defender la tesis de que una reforma constitucional puede no llegar a tener por sí sola un impacto significativo en nuestras vidas. Existen, sin embargo, otras estrategias que sí resultarían mucho más eficaces en este sentido. Estas últimas estrategias pueden ir acompañadas o no de una reforma constitucional. En este estudio exploraré ambos extremos: el de las estrategias independientes a la reforma, y de la reforma constitucional, sugiriendo algunas propuestas concretas para ambos casos.

Existen tres razones por las cuales considero que un estudio enfocado de esta manera puede resultar útil. En primer lugar, debe tenerse presente que una reforma constitucional supone un costo político, económico y de tiempo bastante considerable. Si combinamos esto con la hipótesis de que una reforma constitucional puede no llegar a tener un impacto significativo en nuestras vidas, entonces tal vez ello nos apunte en otra dirección a la hora de fijar las

---

<sup>1</sup> Agradezco a los profesores Marcello Lachi, Augusto Martín de la Vega, Juan Carlos Mendonca Bonnet y Jorge Silvero por sus incisivas críticas y útiles comentarios a versiones previas de este trabajo. También formularon valiosas observaciones Guillermo Domaniczky, Cesáreo Giménez, José Moreno Rodríguez, Roberto Moreno, Michael Núñez y Víctor Vázquez. Los defectos y errores que permanecen son imputables sólo al autor.

prioridades de nuestra agenda política. En segundo lugar, la decisión de llevar adelante o no un proceso de reforma constitucional es en última instancia una decisión política, que puede o no llegar a verificarse, lo cual obliga a encarar las estrategias alternativas a la reforma para el caso de que ésta finalmente no se produzca. En tercer término, si finalmente se adopta la decisión de llevar a cabo una reforma, es conveniente formular algunas propuestas que contribuyan a un mejor diseño institucional para nuestro país, aún cuando el impacto del mismo podría llegar a ser muy limitado si no se atienden además otro tipo de necesidades.

Dicho esto, paso ahora a explicar a grandes rasgos la estructura de esta investigación. En primer lugar, paralelamente al concepto de “constitución como texto”, intento introducir el concepto de “práctica constitucional”, con la finalidad de sugerir que si tomamos en cuenta este aspecto, quizás ello arroje algunas dudas sobre el impacto que una reforma del texto constitucional podría llegar tener. A su vez, esto sugiere como alternativa a una reforma del texto la posibilidad, a mi criterio más prometedor, de reformar la práctica constitucional. A continuación exploro un aspecto específico de nuestra práctica constitucional, a saber, el que hace a la práctica de los operadores jurídicos. Pretendo insinuar que debido a una práctica constitucional deficiente de estos agentes, la Constitución de 1992 sigue siendo en buena medida un proyecto inacabado, lo cual deja pensar que el texto es sólo una parte del problema y que si no se atienden otros aspectos que hacen a la práctica constitucional, el impacto que cabría esperar del texto en la realidad puede llegar a ser muy trivial.

Posteriormente, pretendo utilizar como marco referencial la excelente discusión de uno de nuestros más destacados politólogos, el Prof. J. N. Morínigo, con la finalidad de evidenciar que de la misma se desprendería que el problema de la gobernabilidad que el mismo resalta quizás no pueda o no deba ser combatido a través de una mera reforma constitucional, sino acudiendo además a estrategias alternativas que apuntan a la cultura política. A continuación trazaré una distinción entre constitución efímera/administración duradera, que nos indica que una reforma de la administración puede llegar a ser en este momento prioritaria a una reforma constitucional.

Finalmente, exploraré algunas cuestiones que hacen al diseño institucional, todo ello contemplando la posibilidad de que una reforma constitucional sea finalmente llevada a cabo. En primer lugar discutiré tres problemas constitucionales (el bicameralismo, el problema de las sentencias con efectos *inter partes*, y el sistema de selección de jueces), insinuando, con razones distintas para cada caso, que los mismos tal vez no requieran una reforma constitucional, aunque si la decisión política de realizar una reforma es adoptada, entonces sí habría razones para modificar algunos de estos aspectos (no todos). En segundo término, emplearé algunas ideas de *El Federalista* para argumentar que si tomamos en serio las mismas, ello también puede contribuir a generar escepticismo con relación a algunas propuestas concretas de reforma, como la reelección presidencial. Al mismo tiempo, creo que esto último aporta además un poco de sentido común al debate.

## II. CONSTITUCIÓN Y CULTURA CONSTITUCIONAL

### 1. ¿Reforma del texto o reforma de la *praxis*?

¿Cuál es el impacto que cabe esperar de una constitución en un determinado contexto socio-político? Antes de intentar responder a esta pregunta, quizás resulte útil hacer un brevísimo repaso de la evolución del concepto de constitución a lo largo de la historia de las ideas políticas. El concepto moderno queda fijado en la época de las revoluciones francesa y americana, en la que el término “constitución” aparece ligado a una determinada manera de estructurar el Estado. Así, el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 dirá: “Toda sociedad que no asegura la garantía de los derechos, ni determina la separación de poderes, no tiene constitución”. Paralelamente se comienza a identificar el concepto de constitución con un texto, ya que los principios fundamentales de la vida política se asientan en documentos escritos. Sin embargo, esta forma de concebir la constitución no siempre fue pacífica. Por citar un ejemplo paradigmático, en el siglo XIX Ferdinand Lassalle sostuvo, desde premisas marxistas, que la constitución era un mero pedazo de papel, y que lo que en verdad había que estudiar era la realidad subyacente. Así se establecía una distinción clara entre “constitución escrita” y “constitución real y efectiva”. Esta distinción tendrá un enorme impacto a lo largo de la historia del constitucionalismo moderno, en la que desde corrientes teóricas e ideológicas diversas, se ha insistido en la distinción entre el concepto “material” de la constitución real y efectiva, en oposición al concepto “formal” de la constitución como texto. No es menester entrar a profundidad ahora en este debate, que muchas veces no es en realidad un debate sustantivo, sino más bien un debate sobre el método adecuado para abordar, desde un punto de vista jurídico, el fenómeno constitucional. Lo que sugiero es tener presente esta distinción entre texto y realidad, de manera a determinar si la misma puede sernos útil en nuestro análisis sobre la eficacia de las constituciones para modelar la realidad.

En este sentido, es evidente que un texto constitucional no puede por sí solo cambiar la realidad. Sin embargo, la constitución como texto puede contribuir de manera significativa a *fundar una práctica*, y en consecuencia, a modelar la realidad social. Ahora bien, el *tipo* de práctica a que el texto puede dar lugar resulta condicionado por un cúmulo de factores socioculturales que no dependen enteramente del texto. A título de ejemplo, piénsese en el caso argentino, en el que la adopción del modelo constitucional norteamericano dio sin embargo origen a una práctica bastante distinta a la que se verificó en el contexto norteamericano. Por lo demás, como lo han demostrado algunos iusfilósofos, el texto no constriñe de manera absoluta el razonamiento práctico, y no hay razones para suponer que la fuerza normativa de una constitución esté vinculada solamente a un texto (Nino). Todo esto demuestra la importancia de concebir a la constitución como una práctica social, en la que interviene no sólo el texto sino un conjunto de convenciones, actitudes y disposiciones motivacionales hacia el texto que contribuyen al desarrollo de la *práctica constitucional*, la cual termina desbordando el texto, por así decirlo<sup>2</sup>. Al concebir la constitución no sólo como

---

<sup>2</sup> En palabras de Friedrich, la creación de la Constitución “es sólo el punto de partida para una evolución constante, en la que los usos y costumbres desempeñan un gran papel”.

un texto sino como una “práctica”, esto nos proporciona un aparato conceptual más adecuado para abordar la realidad constitucional de un medio determinado.

Este punto de vista que pone énfasis en la *praxis* hace surgir la pregunta acerca de cómo describir y evaluar, no ya el texto, sino la práctica constitucional a que el documento de 1992 ha dado lugar en el Paraguay. El problema es muy complejo y no pretendo agotarlo. A efectos de su análisis, la cuestión podría dividirse en tres partes: a) la práctica desde el punto de vista de los políticos y de los funcionarios públicos; b) la práctica desde el punto de vista de los ciudadanos; y c) la práctica desde el punto de vista de los abogados que operan con la constitución como texto jurídico. A los tres grupos resultaría aplicable el siguiente juicio: en la medida en que los ciudadanos, políticos y abogados no asuman los valores de la práctica constitucional, y no intenten hacer de dicha práctica lo mejor que ésta pudiera llegar a ser desde una determinada interpretación de la práctica, entonces es difícil pensar que la práctica constitucional paraguaya pueda tener buenos augurios para el futuro. Por ponerlo en términos rawlsianos, si no logramos construir en base a dicha práctica una “sociedad bien ordenada”, poco es lo que un texto podrá aportar para solucionar los problemas de coordinación de la vida social.

El problema que percibo con relación a la coyuntura paraguaya es que (a) los políticos y funcionarios públicos no han internalizado adecuadamente los valores a los que según el texto debería responder la práctica constitucional, con lo cual el texto pierde fuerza para modelar eficazmente la realidad social. En cuanto a (b) los ciudadanos, el problema de la desigualdad, la pobreza y la exclusión, es decir, los problemas estructurales que aquejan a la sociedad paraguaya son tan dramáticos que es difícil suponer que pueda construirse en este estado de cosas una sociedad bien ordenada, con lo cual puede que nos adentremos en un círculo vicioso (la Constitución no se materializa en una buena práctica ciudadana debido a los problemas sociales y estos últimos no pueden corregirse porque la Constitución no es un instrumento apto). Y finalmente, (c) los abogados y jueces que operan con la constitución como texto no han sabido o no han querido aprovechar todas las enormes potencialidades que encierra el texto de la Constitución de 1992, por lo cual éstos no han sido plasmados en una práctica constitucional robusta y floreciente (este tema se analizará más detenidamente en el epígrafe siguiente). Todo esto sugiere que el problema más bien parece radicar en un cúmulo de factores ajenos al texto. Si aceptamos la validez de estas proposiciones, deberíamos ser bastante cautos al considerar la posibilidad de que un texto pueda por sí solo influir en la realidad de manera relevante<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> ¿A qué me refiero cuando empleo el término “relevante”? Es evidente que una reforma del texto que suprima, por ejemplo, la figura de la vice-presidencia, o que reduzca el número de escaños en el Congreso, debería tener un efecto directo en la realidad. Sin embargo, no es éste el aspecto que aquí me interesa. Una constitución no sólo crea cargos y establece estructuras políticas sino que pretende además, como dije antes, fundar una práctica. El aspecto sobre el cual deseo llamar la atención tiene que ver más bien con la *calidad* de nuestra práctica constitucional. Los criterios para evaluar esta práctica deben hallarse en el cúmulo de valores que orientan y dan sentido a una determinada práctica social, en este caso, la práctica constitucional, y que se supone deberían ser empleados por los participantes inmersos en dicha práctica para justificar y evaluar mutuamente sus acciones. Por lo demás, como lo demuestra un reciente episodio, aún las disposiciones más tajantes de la Constitución, como la que exige la ciudadanía natural para acceder al cargo de presidente de la República, pueden dejar de tener operatividad a falta de una cultura política adecuada.



A mi modo de ver, aquí radica el meollo del problema que aqueja a la coyuntura sociopolítica paraguaya, y por eso he presentado el argumento escéptico sobre la eficacia que una reforma del texto constitucional podría llegar a tener sobre la realidad. Si reformamos la Constitución, pero no reformamos nuestras prácticas constitucionales, intuyo que es poco lo que habría de ganarse. Si por vía de la reforma constitucional mejoramos, por ejemplo, los mecanismos de control de la corrupción, pero no desterramos el hábito de la corrupción; si eliminamos el Senado, pero la Cámara de Diputados continúa dominada por la pobreza del debate, la cultura de la confrontación facciosa y la pérdida de tiempo en cuestiones inútiles como la elección anual de autoridades; si mejoramos el sistema de reparto territorial del poder, pero sin fomentar una cultura del autogobierno comunal; si suprimimos la vice-presidencia de la república, pero nuestros políticos siguen dedicando la mayor parte de su tiempo a discutir el reparto de cargos; si se mejoran las condiciones para la participación ciudadana en los asuntos públicos, pero no se toman los recaudos para combatir la apatía, o para lograr que dicha participación resulte significativa (educación); si mejoramos los mecanismos de elección de representantes, pero nuestra democracia continúa siendo en general una “democracia kachiãi” [tomo la expresión de Helio Vera], traducida en un sinnúmero de campañas electorales bastante mediocres pero enormemente onerosas; si otorgamos al ejecutivo un mayor control sobre el presupuesto general gastos de la nación, pero en general, continuamos administrando irracionalmente y con fines prebendarios la cosa pública; si permitimos la reelección presidencial con la supuesta finalidad de facilitar la implementación de un plan de gobierno, pero a la postre esto sólo sirve para alimentar la cultura del caudillismo, etc., en fin, si a pesar de todas estas modificaciones en el texto, nuestras prácticas constitucionales no mejoran cualitativamente, muy poco es el impacto real que cabría esperar de estas modificaciones.

Por el contrario, es mucho lo que podría ganarse si consagramos nuestras energías –por medio de estrategias concretas como la educación en valores cívicos a distintos niveles–, a fomentar una *praxis* constitucional orientada en el texto y que sea capaz de hacer florecer una cultura política adecuada al constitucionalismo. Es decir, si logramos que nuestra práctica constitucional refleje una actitud de respeto hacia los derechos y libertades públicas; de solidaridad hacia el otro (Estado social); de acatamiento a unas reglas de juego comunes donde los que no respetan estas reglas no puedan salirse con la suya (Estado de derecho); de concebir la democracia como forma dignificada de autogobierno en la que la acción política debe apuntar más allá del interés faccioso; de concebir al proceso político como un medio para definir y justificar públicamente, de conformidad a los valores y principios de una constitución abierta, un proyecto de vida en común para ciudadanos libres e iguales que conviven en condiciones de pluralismo razonable; etc., es evidente que estaremos en mejores condiciones para llevar adelante nuestros proyectos más apremiantes, aún sujetándonos a los estreñimientos del texto. Recordemos que estamos trabajando bajo la asunción de que el texto no tiene un poder de estreñimiento absoluto. Si aceptamos la plausibilidad de esta hipótesis, deberíamos ser cautos y no permitir que la obsesión por el texto nos impida concentrarnos en lo importante. A final de cuentas, Inglaterra no posee una constitución escrita, como suele decirse (aunque no con total exactitud), y son pocos los que dudarían que la práctica constitucional inglesa goza de una excelente reputación.

Veamos ahora una hipotética objeción: “La reforma de la práctica constitucional sería utópica, y lo cierto es que no vivimos en una sociedad de ángeles. Ojalá podamos cambiar, por

ejemplo, a los políticos (y a nosotros mismos), pero esto es algo difícil de alcanzar. Además, la apuesta por la educación es algo que sólo a largo plazo puede rendir frutos, y supone costos y esfuerzos considerables. De modo que quizás convenga concentrarnos en la reforma del texto, que es algo más fácil y que puede ser llevado a cabo en un plazo relativamente breve”. La objeción no deja de encerrar su parte de verdad. La estrategia de cambiar nuestros hábitos y actitudes puede resultar muy difícil, y es probable que los resultados no sean percibidos por nuestra generación (lo cual por cierto resulta bastante desalentador). Sin embargo, también pecaríamos de idealistas si pensáramos que con cambiar el texto mejoraríamos nuestras prácticas constitucionales. Como dice J. N. Morínigo en un esclarecedor pasaje de su obra citada, “los cambios institucionales normativos operan en el marco de una cultura política y de liderazgos que le dan contenido a los esquemas normativos con los cuales se mimetizan para seguir, sin embargo, con las mismas prácticas”. De modo que la objeción traída a colación termina volviéndose sobre sí misma.

## **2. Cultura jurídica y eficacia de la constitución: el caso de los derechos socioeconómicos**

Hasta ahora he intentado ensayar una defensa de la tesis de la importancia de concebir a la constitución como práctica social a la hora de evaluar la realidad constitucional, insinuando que es en el ámbito de la *praxis* donde deberían concentrarse los escasos recursos, energías y plazos de que disponemos. En este epígrafe me propongo defender la tesis adicional de que el texto hasta ahora no ha modelado lo suficiente nuestras vidas, precisamente a causa de una práctica constitucional que ha sido deficiente. Me refiero específicamente a la parte dogmática de la Constitución, que en muchos aspectos no pasa de ser, como diría Lassalle, una mera hoja de papel. En efecto, ¿quién podría sostener que el derecho a la educación integral y permanente es satisfecho de manera aceptable; o que los indígenas gozan plenamente de sus derechos; o que ya se han removido todos los obstáculos para suprimir las desigualdades sociales; o de que habitamos un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado; o que tenemos asegurado el derecho a recibir asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades; o que se ha asegurado el derecho a la vivienda a todos los habitantes de la República, etc.? En este sentido, nuestra Constitución sigue siendo “nominal”, según la tipología de Loewenstein, al menos en lo que hace a varias de las disposiciones de carácter social y económico de la parte dogmática, es decir, precisamente donde radican las necesidades más apremiantes de la población. Si se quiere, podemos decir que la Constitución sigue siendo en parte un traje muy holgado que aguarda en el armario a la espera de que el cuerpo nacional haya crecido (Loewenstein). Como dije antes, todo esto demuestra que el impacto de un texto resulta fuertemente condicionado por el tipo de práctica a que el mismo puede dar origen, lo cual nuevamente nos mueve a considerar la importancia enorme de este aspecto que muchas veces es soslayado cuando se encara el problema de la reforma del texto constitucional.

Más allá de los condicionamientos materiales propios de nuestro medio, el hecho de que los derechos socioeconómicos no se hayan materializado en la práctica puede deberse fundamentalmente a la acción u omisión de dos grupos de actores distintos. En primer lugar, al legislador y al ejecutivo, a quienes compete el desarrollo de una política legislativa adecuada en materia de derechos socioeconómicos. No me ocuparé en este estudio de este primer grupo de actores. Más bien me ocuparé de un segundo grupo, el de los operadores del derecho (abogados, jueces y juristas) que operan con la Constitución como texto jurídico, a fin

de determinar de qué manera la acción de estos actores contribuye a hacer de la Constitución un texto eficaz. Como veremos, el problema radica en que la práctica de los operadores jurídicos ha sido deficiente a la hora de desarrollar técnicas que permitan dar vida a algunos derechos, especialmente los de carácter socioeconómico. Antes de adentrarnos en el problema conviene, sin embargo, formular algunas precisiones que hacen a este tipo de derechos.

El constituyente paraguayo ha corrido un riesgo muy grande al diseñar la parte dogmática de la constitución, sobrecargándola de disposiciones tales como las que consagran derechos de carácter social y económico, y aún de las que se ocupan de los intereses difusos. Si tradicionalmente nuestras constituciones carecieron de eficacia por razones de orden político, ahora se añade el problema de la practicabilidad, por dificultades técnico-jurídicas, de muchas de sus disposiciones. En Alemania, al adoptarse la Ley Fundamental de Bonn en 1949, los constituyentes decidieron no incluir derechos de este tipo. Se tomó en cuenta las experiencias de la Constitución de Weimar, que sí contenía un catálogo de derechos sociales pero que resultaba en la práctica vaciado de contenido jurídico, lo cual repercutía negativamente en la percepción pública de la constitución. Otras constituciones del mundo tampoco incluyen derechos sociales. No voy a juzgar aquí la conveniencia o no de constitucionalizar este tipo de derechos. Hay argumentos a favor y en contra, muchas veces condicionados por factores ideológicos. Entre los argumentos en contra, Konrad Hesse sostiene que una sobrecarga de derechos y de disposiciones amplias e indeterminadas puede terminar por tensar en exceso la capacidad de la constitución, poniéndose en riesgo su aptitud para servir a los valores que subyacen al constitucionalismo. Se suele apelar también al argumento economicista de que a mayor cantidad de derechos, menor valor les corresponderá a cada uno de ellos (inflación=devaluación). Otro argumento asegura que los tribunales son menos competentes para lidiar con la satisfacción de los derechos prestacionales, no sólo por razones de orden técnico-jurídico, sino por razones de una correcta distribución de competencias entre los diversos órganos del Estado. En este sentido, el parlamento estaría en una mejor posición para diseñar políticas con relación a estos derechos, dada su mayor legitimidad democrática, y además, en razón de que el legislador puede sopesar mejor que el juez ciertos factores como la realidad macroeconómica, la disponibilidad de recursos, etc., teniendo además la posibilidad de corregir el rumbo según las circunstancias. A favor de la constitucionalización de estos derechos se suele señalar que sin la satisfacción adecuada de éstos, el ejercicio de todos los demás derechos carece de sentido.

Independientemente a este debate en abstracto, lo cierto es que nuestra Constitución ha incorporado una extensa tabla de derechos, muchos de ellos de carácter prestacional y que plantean, desde el punto de vista técnico-jurídico, serios desafíos para la dogmática jurídica. Existen varios países latinoamericanos que han lidiado con esta misma experiencia. Los casos de Colombia y de Costa Rica podrían resultar muy provechosos. Ante esta realidad, la idea que pretendo defender es la siguiente: si los derechos están en la Constitución, deben tener fuerza normativa. Aunque parezca una proposición obvia, esto es algo que no siempre se desprende directamente de la constitución. Esta actitud depende en buena medida de la cultura jurídica. En España, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, algunos fallos iniciales sentenciaron que había normas en la Constitución que eran meramente programáticas, y que por tanto, carecían de toda virtualidad jurídica hasta que fueran debidamente reglamentadas. Dado que esto implicaba dejar una buena parte de la Constitución en manos

de la autoridad constituida, muy pronto fue creándose entre los juristas y magistrados españoles la conciencia de la importancia de concebir a la constitución como un documento jurídico en el que todas y cada una de sus disposiciones fueran consideradas como normas jurídicamente vinculantes. Ésta es la tesis que finalmente se impuso. En muchos de los principales referentes del derecho constitucional europeo, hoy día se ha prácticamente abandonado la doctrina según la cual si las normas programáticas no son desarrolladas por el legislador o la administración, entonces no son vinculantes hacia todos los poderes del Estado y carecen de consecuencias jurídicas<sup>4</sup>. Esto ha sido posible en gran parte mediante la labor de la cultura jurídica. Es verdad que existen derechos que no pueden ser satisfechos sin la intermediación del legislador, y algunos quizás también del ejecutivo. Pero todos los derechos tienen una cierta fuerza jurídica obligatoria, que siempre encuentra el modo de desplegar su eficacia, aunque sea por vía interpretativa e indirecta, y aún ante la ausencia de reglamentación. Por ejemplo, las cláusulas más abstractas de la constitución, como la del Estado Social, pueden emplearse para determinar en un sentido concreto el resultado de una interpretación que era inicialmente dudosa. Además, hay formas de dotar de contenido jurídico a determinados derechos de manera a no hacerlos completamente retóricos. Por ejemplo, la dogmática de algunos países se ha encargado de señalar que el derecho a la vivienda, por poner un caso, no supone la concesión de una vivienda a quien carezca de ella e interponga un amparo. Pero si el Estado no ha logrado instituir un programa nacional adecuado de la vivienda, allí sí podría producirse alguna consecuencia jurídica importante, como la obligación de revisar el presupuesto general.

Todos estos son problemas enormemente complejos de dogmática jurídica. Deben ser estudiados con mucho detenimiento a fin de evitar caer en la formulación de propuestas ligeras que propicien un activismo judicial de dudosa legitimidad democrática o que generen serias disfunciones en el sistema político en su conjunto. En efecto, considero que el desarrollo de estos derechos debe ser objeto de una política en materia de derechos socioeconómicos ejecutada primordialmente a través de los demás poderes del Estado (legislativo y ejecutivo). Sin embargo, tampoco debemos caer en el extremo opuesto de pensar que todas estas disposiciones tienen un carácter meramente retórico ante la ausencia de una política adecuada implementada desde los demás poderes. En este sentido, considero que la doctrina constitucional paraguaya, y la jurisprudencia de la Corte Suprema, han hecho muy poco hasta ahora para dotar de eficacia normativa a esta parte de la Constitución. En otro lugar he argumentado que esto tiene en parte que ver con un defecto en el diseño de la jurisdicción constitucional paraguaya (defecto cuya reparación no necesariamente exige una reforma constitucional, sino meramente legal). Pero lo que más bien deseo resaltar aquí es que se ha hecho muy poco, desde las universidades y desde el Estado, para incentivar la investigación científica de manera a posibilitar la construcción de una auténtica doctrina constitucional que

---

<sup>4</sup> Las citas podrían multiplicarse, pero traeré a colación un solo ejemplo: "...en lo referente a la *tutela*, debe también rechazarse la afirmación de que, mientras los derechos de libertad se benefician de la protección otorgada a las normas constitucionales, los derechos sociales no pueden ser objeto inmediato de tutela por su carácter programático...[L]os derechos sociales positivados en la Constitución son siempre normas jurídicas inmediatamente aplicables y que hacen inconstitucional cualquier acción contraria a su contenido (en determinadas ocasiones, pueden determinar también fenómenos de inconstitucionalidad por omisión, en los casos en que los poderes públicos soslayan o aplacen injustificadamente el cumplimiento de los mandatos constitucionales encaminados a la realización de estos derechos.)". (A. E. Pérez Luño, *Los derechos fundamentales*, 2ª edic., Tecnos, 1986, pp. 211-2.)

pudiera dotar de contenido a estos derechos a fin de hacerlos operativos, sirviendo además de guía y parámetro de crítica a los fallos en procesos constitucionales.

Todo esto no es sino un síntoma de un problema más profundo que aqueja al derecho constitucional paraguayo, es decir, al conjunto de doctrinas jurídicas que deberían servir para dar sustento y operatividad a la Constitución. Con algunas notables excepciones, y debido a la falta de un apoyo adecuado, la doctrina constitucional paraguaya actual se construye sobre la base de un amasijo de libros y artículos bastante heterodoxos, sin que exista una auténtica comunidad académica capaz de someter a escrutinio mutuo esta doctrina y de alcanzar acuerdos razonables en torno a cómo debe interpretarse la Constitución y hacer frente a los múltiples problemas de aplicación que la misma plantea. En cuanto a la jurisprudencia de la Sala Constitucional y de la Corte Suprema, las bases de datos actualmente disponibles son aún muy insuficientes como para determinar si existe o no un cuerpo jurisprudencial coherente y unificado que especifique el modo en que habrá de aplicarse la Constitución en circunstancias específicas, a la vez de posibilitar que se someta a control y a crítica la actuación de los Ministros de la Corte Suprema<sup>5</sup>. En los Estados Unidos, por ejemplo, existen bases de datos, como las de Westlaw y Lexis, que en pocas horas se encargan de cargar los fallos que se van dictando en la Web, con el indicativo, además, del status actual de dichos precedentes (es decir, si son firmes, dudosos, o si ya están desechados). Las precarias bases de datos con que actualmente contamos están muy lejos de esto. Ante la ausencia de una doctrina y de una jurisprudencia de calidad que puedan servir de orientación, no es de extrañar que en algunos fallos se constaten los razonamientos jurídicos más sorprendentes, en virtud de los cuales se extrae cualquier tipo de consecuencias jurídicas de cualquier precepto de la Constitución. Esto no hace sino generar una situación en la que pulula la inseguridad jurídica y se pone en entredicho la capacidad del texto de volverse plenamente operativo. En síntesis, considero que no hemos logrado construir un derecho constitucional sólido en el que afianzar nuestras prácticas constitucionales.

¿Cuál ha sido el resultado de todo esto? A mi criterio, la práctica no ha hecho de la parte dogmática de la Constitución una realidad viviente. La Constitución es, en este aspecto, una hoja de papel, al menos en buena medida. A diferencia de lo que ocurrió con la reforma penal en la que su intervención fue decisiva, la comunidad jurídica no ha contribuido casi nada en la construcción de un estado social mínimamente satisfactorio, y más allá de los derechos de libertad y de participación política, no se han logrado satisfacer muchos derechos prestacionales importantes. Éste es, en buena medida, un problema de cultura jurídica constitucional, no sólo de texto, y lo he traído a colación solamente a efectos de ejemplificar la importancia de estos conceptos a la hora de evaluar la realidad constitucional. Más arriba dije que la Constitución de Alemania no incluye un catálogo de derechos socioeconómicos. Al margen de todas sus dificultades, ¿quién podría, sin embargo, negar el importante desarrollo del Estado social alemán, quizás uno de los más paradigmáticos del mundo? Esto, nuevamente, refuerza la tesis de la importancia de concebir a la constitución como una práctica social.

---

<sup>5</sup> Los propios ministros se beneficiarían con una jurisprudencia y doctrina más fiables, ya que así podrían desempeñar mejor sus funciones. En el último juicio político a los ministros de la Corte Suprema, muchas de acusaciones tuvieron que ver con cuestiones que en realidad eran dudosas desde el punto de vista jurídico, y que con una buena doctrina y con una jurisprudencia coherente, pudieron haber adquirido mayor claridad.

En conclusión, considero que la labor de una doctrina jurídica que contribuya a dotar de sentido a las distintas disposiciones de la Constitución puede resultar determinante para evitar su vaciamiento y contribuir a que la misma adquiera vida, al posibilitar un entendimiento más cabal de las posibilidades de realización que significa el orden abierto que la Constitución pone a disposición de los ciudadanos. A su vez, una comprensión más acabada de la Carta Magna podría redundar en favor de la conformación de un conjunto de hábitos y actitudes por parte de los operadores jurídicos y de la ciudadanía en general al servicio de los valores asociados al constitucionalismo. Este conjunto de hábitos y actitudes en torno a la *praxis* jurídica podría resultar mucho más fructífero para alcanzar ciertos objetivos que la mágica receta de una reforma constitucional. Y ello es así por la sencilla razón de que una constitución sin un derecho constitucional que le sirva de soporte tendrá un valor muy limitado. De modo que es mucho lo que podría ganarse si se diera un respaldo más sólido a la capacitación de los operadores jurídicos; o bien, a la creación o fortalecimiento de centros de investigación que contribuyan a la consolidación de una auténtica doctrina constitucional paraguaya capaz de sostener y dar sentido, coherencia y racionalidad a nuestras prácticas constitucionales. Sólo así podrá lograrse que el texto resulte en la práctica plenamente operativo.

### **III. GOBERNABILIDAD Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En lo que sigue consideraré dos problemas que aquejan a nuestro sistema político, relacionándolos con el tema de la reforma constitucional. En primer lugar, abordaré el problema de la falta de condiciones adecuadas de gobernabilidad, intentado mostrar que el mismo no deriva necesariamente de la Constitución, lo cual sugiere dos cosas: a) que la necesidad de realizar una reforma constitucional para paliar este problema quizás no sea demasiado concluyente; y b) que es poco probable que en caso de llevarse adelante una reforma constitucional, la misma pueda por sí sola corregir el problema de la gobernabilidad. En segundo lugar, discutiré el problema de la administración pública, cuya necesidad de reforma sí me parece bastante perentoria, insinuando que la misma quizás tenga un impacto mucho más profundo y significativo que una reforma constitucional. Esto sugiere que quizás la agenda pública debería colocar a la reforma del Estado en un orden de prioridad superior a aquella.

#### **1. El análisis del Prof. Morínigo sobre el problema de la gobernabilidad**

En este apartado pretendo basarme en un trabajo reciente del politólogo Prof. J. N. Morínigo, titulado “Reformas políticas para la gobernabilidad democrática”. Se trata de uno de los estudios más serios que se han hecho sobre un tema que es sin duda el argumento más fuerte a favor de la reforma constitucional, a saber, el problema de la gobernabilidad, es decir, el problema de cómo asegurar un gobierno eficiente capaz de dar respuesta a las demandas sociales. El diagnóstico de Morínigo de la situación política paraguaya contiene elementos que apuntan hacia la cultura política (electoralismo mediocre, déficit de cuadros partidarios, cultura del enfrentamiento faccioso) y elementos que resaltan ciertos defectos en torno al diseño institucional.

De una atenta lectura al estudio del Prof. Morínigo se desprende, sin embargo, tres cosas: a) que muchas de sus propuestas para mejorar la gobernabilidad no requieren una reforma constitucional, como el mismo autor lo deja claro (como por ejemplo, la participación ciudadana; la mejora del sistema legal de la administración pública; y la reforma del aparato estatal); b) que existen estrategias alternativas para mejorar la gobernabilidad (la educación cívica, el mejoramiento de los cuadros partidarios y de la cultura de los partidos, etc., o incluso algunas estrategias que pueden implementarse a través de meras reformas legales); y c) que aún las propuestas que sí parecen requerir una reforma constitucional arrojan algunos elementos que sirven para robustecer la postura escéptica.

Veamos el punto c) con mayor detenimiento. A mi criterio, el aspecto que con mayor peso ameritaría una reforma constitucional según el análisis en cuestión es el planteamiento general sobre la relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo (es decir, el modelo del “presidencialismo atenuado”), junto con el problema de la representación y de los partidos. Las propuestas del autor para corregir este problema son, como queda dicho, de orden cultural (por ejemplo, educación cívica), y de orden institucional.

Veamos el aspecto institucional, que es el que aquí nos interesa por su eventual vinculación con la necesidad de una reforma constitucional. Según el Prof. Morínigo, “[e]l Congreso centraliza la mayor parte de las atribuciones que permiten el mantenimiento de una ‘gobernabilidad’ en el país”. Sin embargo, dada la crisis y fragmentación del sistema de partidos, no se consigue mayorías de gobierno, lo cual genera ingobernabilidad. A raíz de esto se sugiere “replantear los poderes y atribuciones del Congreso y también prever mecanismos institucionales que permitan una mayor operatividad del mismo y ayuden a formar mayorías estables de gobierno”.

Éste es sin duda un argumento muy poderoso a favor de la reforma constitucional: debido al desplazamiento de poder a favor del parlamento y en detrimento del ejecutivo, sumado a la fragmentación de los partidos que termina por incidir en esta ecuación y que resulta condicionada por el modelo electoral del voto directo previsto en la Constitución, no hay condiciones favorables de gobernabilidad. De allí se derivaría la necesidad de encarar una reforma constitucional, a fin de corregir la situación. Planteado en estos términos, es indudable que la necesidad de la reforma quedaría justificada, siempre que la misma no resulte disociada de las demás medidas de orden cultural que el mismo autor sugiere. Sin embargo, me quedan los siguientes interrogantes.

Como hemos visto, parte del análisis de Morínigo tiene que ver con la cultura de los partidos políticos. Esta cultura resulta alimentada, según su análisis, por un sistema electoral determinado que se deriva de la Constitución. Queda por ver si este factor es independiente al problema de la gobernabilidad que surge del desplazamiento de poder desde el Ejecutivo al Legislativo. Queda por ver además si muchos de estos problemas podrían ser encarados mediante una reforma de la Ley Electoral, que no implique una modificación de la Constitución. Supongamos que tal fuera el caso, es decir, que muchos defectos pudieran corregirse mediante una modificación de la Ley Electoral. Supongamos también que se logre mejorar la cultura política que preside la vida de los partidos (algo que desde luego es quijotesco, como ya he dicho). En este caso, ¿sería necesaria aún una reforma constitucional

para encarar el problema del desplazamiento de poder del ejecutivo al legislativo? Entiendo que, según el análisis precedente, hay razones para responder afirmativamente a esta pregunta. De todos modos, hasta ahora la práctica no nos ha permitido corroborar esta hipótesis.

La segunda duda es la siguiente. Supongamos que se encara una reforma constitucional con la finalidad de mejorar las condiciones de gobernabilidad, corrigiendo, por un lado, la distribución de poder entre el legislativo y el ejecutivo, replanteando las competencias respectivas de ambos, etc., y por el otro, sentando las bases para un nuevo sistema electoral más adecuado. La duda que me queda entonces es la misma de siempre, a saber, si no terminarán acomodándose en este nuevo diseño los mismos vicios de siempre, como bien lo deja entrever Morínigo. Como vemos, el problema nuevamente se reconduce al problema del poder de constreñimiento del texto de cara a las prácticas subyacentes.

## **2. Las constituciones pasan, la administración queda**

Fue en el derecho público francés donde comenzó a advertirse, tras la reforma de la administración pública llevada a cabo por Napoleón, que las constituciones pasan, pero la administración permanece, configurando de manera preponderante el perfil del Estado. Como lo hiciera notar el siempre perspicaz Tocqueville, “desde 1789, la *constitución administrativa* va permaneciendo siempre en pie en medio de las ruinas de las constituciones políticas”. Más allá de los cambios que iban operando en las constituciones políticas, se notó que uno de los elementos que condicionaba de manera relevante la identidad del Estado era la administración: “la Administración es para el Estado un espejo que no miente”, por lo que “el Estado no puede comprenderse de espaldas a la Administración, pues ésta es la que da contenido a aquél” (A. Nieto). Es decir, más allá de todas las modificaciones constitucionales que se sucedieron en aquel convulsionado período de la historia, lo cierto es que éstas contrastaban con la continuidad sin alteraciones del aparato administrativo.

Independientemente al contexto específico en el que éste debate se haya producido históricamente, y aún concediendo que el perfil de la administración también resulta condicionado por la constitución, lo cierto es que la idea me parece poderosamente sugestiva al hilo de nuestra argumentación y que nuevamente nos hace dudar del impacto que una reforma constitucional pudiera llegar a tener en nuestras vidas. Si cambiamos la Constitución pero la administración pública y los distintos entes estatales, las empresas públicas, los ministerios, las distintas reparticiones, etc., permanecen con la misma estructura, y en general, con las mismas prácticas que caracterizan a la administración, dudo que se produzca algún cambio significativo. Este factor es tan poderoso que debería movernos a reflexionar. Una reforma de la administración pública bien hecha quizás pueda resultar mucho más significativa que una reforma constitucional. Recordemos que la reforma constitucional es un proceso en el que se consumen muchas energías, tiempo y recursos, que son escasos y que en política deben ser empleados adecuadamente. ¿Por qué no emplearlos en la reforma de la administración pública? Esta estrategia resultaría mucho más eficaz, porque atacaría el problema real, que es el problema subyacente, el cual, lastimosamente, no siempre salta a la vista. La Constitución, engañosamente, muchas veces acapara todas las miradas sobre sí, con lo cual contribuye a ocultar realidades más importantes.



En el análisis de Morínigo ya citado hay pasajes claves que guardan relación con el tema: “La transformación de la práctica del cuadro administrativo es la primera tarea que debe realizar para construir un Estado racional que debe tener como principal objetivo la lucha contra la pobreza social”. “Mientras no se alteren las reglas sobre las que funciona el cuadro administrativo del Estado, las leyes pueden variar y las prácticas serán las mismas. Este es un aspecto fundamental que debe incluir una reforma del Estado. La reorganización tiene que tener como objetivo producir la transformación del sistema de Estado prebendario”. “Hay que reorganizar la ingeniería organizativa del poder administrador, evitando las duplicaciones innecesarias de las instituciones y otorgar a cada entidad pública un objetivo específico”. Finalmente, como último botón de muestra, el autor citado alude a la inadecuación del cuadro administrativo que forman los partidos para el funcionamiento del aparato estatal. A la hora de la verdad, los cargos se reparten como recompensa entre amigos y operadores políticos, sin importar, en absoluto, la formación, y lo que es más grave, si el operador designado tiene o no alguna idea del tipo de tareas que se supone deberá desempeñar desde el cargo al que accede.

Como he dicho antes, esta brevísima exploración sugiere que quizás la reforma de la administración pública deba ser prioritaria con relación a la reforma constitucional. A diferencia de esta última, cuyo impacto como hemos visto puede no ser demasiado significativo, es mucho lo que puede ganarse reformando un Estado anticuado, ineficiente, y prebendario, sin dejar de fomentar al mismo tiempo la formación de un cuadro funcionarios públicos competentes y con vocación de servicio honesto.

#### **IV. ALGUNAS PROPUESTAS (POR SI ACASO)**

Como ya había anticipado, en este apartado realizaré algunas sugerencias con relación al diseño institucional adecuado para nuestro país, para el supuesto de que finalmente la decisión de llevar adelante la reforma sea adoptada. No obstante, al discutir los problemas de diseño institucional no debe perderse de vista el alcance limitado que los mismos podrían llegar a tener si no se mejora al mismo tiempo el problema de la práctica constitucional. En efecto, si sólo procedemos a una reforma del texto, los problemas de coordinación de la vida social continuarán esperando las respuestas que una mera reforma del texto no está en condiciones de aportar.

##### **1. Discusión de algunas propuestas concretas de reforma**

El debate sobre las instituciones concretas de la Constitución que habrán de reformarse en caso de prosperar una moción en este sentido es demasiado amplio como para ser agotado en este estudio. A continuación me propongo discutir sólo tres problemas –por cierto bastante importantes– acerca de los cuales varios autores han llamado la atención: a) el bicameralismo; b) los efectos de las sentencias constitucionales; y c) el sistema de selección de jueces. Como veremos, el análisis que efectuaré muestra que sólo en los casos b) y c) parecen haber argumentos de peso para realizar la reforma. En cuanto a b), el mismo puede ser paliado mediante la labor de la doctrina y de una jurisprudencia seria. El tercero está tan conectado a los rasgos de la cultura política del sistema en general que no parece que ninguna reforma institucional pueda por sí misma solucionarlo. De todos modos, intento realizar algunas contribuciones para el caso de que se decida modificar el actual diseño institucional.

El análisis que efectuaré no debe hacernos perder de vista que existen además otros aspectos puntuales muy importantes y que también exigen atención. Por ejemplo, el problema del actual modelo de descentralización, que parece ser poco adecuado; o el de los votos de los ciudadanos residentes en el extranjero, etc. Todo ello requería, no obstante, un estudio a parte.

#### a) La supresión del bicameralismo

No pretendo detenerme demasiado en este punto. Mi intención se limita a llamar someramente la atención sobre algunas cuestiones que creo deberían considerarse a la par que el problema de lograr un parlamento más expeditivo y eficaz. Algunos políticos suelen decir que el Senado adquiere su pleno sentido en un sistema federal y en un país extenso y populoso, lo cual no es del todo exacto (Véase G. Sartori). De todos modos, lo que deseo destacar es más bien que, dadas ciertas condiciones, un sistema bicameral puede llegar a desempeñar algunas funciones valiosas. Por ejemplo, como mecanismo que actúa para frenar las pasiones, forzar a una reflexión más profunda antes de proceder a una toma de decisión, y en fin, evitar la toma de decisiones apresuradas, fomentando así una deliberación pública de calidad. Quizás un ejemplo de esto sea el de la Ley No. 1682 “Que reglamenta la información de carácter privado”. Si mal no recuerdo, el proyecto inicial fue presentado en la Cámara baja, según se dijo en su momento por algunos diputados que se habían sentido aludidos por su inclusión como morosos en algunos registros privados. El proyecto inicial, presentado en estas condiciones tan poco propicias para la reflexión serena y desinteresada, fue notoriamente mejorado tras su tratamiento por la Cámara alta.

En este sentido, resulta bien conocida la anécdota la siguiente. Cuando Jefferson preguntó a Washington por qué habían decidido instituir un Senado, éste a su vez le preguntó: “¿Por qué se vierte el café en la cafetera?” A lo cual Jefferson respondió: “Para enfriarlo”. “Pues nosotros”, replicó Washington, “vertimos la legislación en la cafetera senatorial para enfriarla”. Por otro lado, el alegato de Madison sobre el Senado como mecanismo de protección del pueblo contra sus gobernantes también es digno de ser atendido. En este sentido, una estrategia de división (“divide y vencerás”) a veces puede ser sensata para evitar el despotismo legislativo<sup>6</sup>.

Es obvio que aquí debería procederse al balanceo con las exigencias de la gobernabilidad, la eficiencia, y la expeditividad, de esto no hay duda. Además, así como funciona nuestro sistema político actualmente, está claro que estas funciones valiosas no siempre se cumplen. Sin embargo, por lo menos considero importante que estas cuestiones sean aireadas en el debate antes de proceder a la supresión del bicameralismo, teniendo presente que, en circunstancias adecuadas y tomando en cuenta además otros rasgos del sistema bicameral (composición asimétrica, etc.), una cámara alta podría contribuir a robustecer una genuina democracia deliberativa, además de reducir ciertos riesgos que pueden amenazar a una

---

<sup>6</sup> Sobre el valor y función del bicameralismo, véase además la discusión obrante en P. Pettit, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona/Buenos Aires/México, 1999, pp. 233 y ss., donde el autor sugiere que el bicameralismo podría resultar atractivo para dispersar el poder y diseñar un gobierno no-manipulable y capaz de resistir la arbitrariedad estatal. Para otras funciones valiosas (y también disvaliosas) del bicameralismo, véase esta voz en N. Bobbio y N. Matteucci (dirs.), *Diccionario de Política*, 2ª edic., Siglo XXI, Madrid, 1982.

democracia. Menos controvertida me parece la propuesta de reducir el número de escaños en el Congreso (sobre todo si el argumento es el de reducir costos).

#### b) Los efectos de las sentencias estimativas de inconstitucionalidad

Algunos autores también han demostrado una cierta inquietud con relación al problema de los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, inquietud que me parece completamente legítima. En efecto, en otro lugar he sostenido la tesis de que la opción por el efecto *inter partes* se basó en el desconocimiento por parte del constituyente de dos cosas: a) que esta modalidad, importada de un sistema del *common law*, no cuajaba bien con un sistema de derecho civil, como ya lo dejó en evidencia la construcción de Kelsen de un modelo de justicia constitucional para los sistemas de derecho civil en Europa-continental; y b) que el efecto *erga omnes* de las sentencias estimativas no otorgaba más poder a los jueces como pensó el constituyente. Prueba de lo último es que el problema de la “objeción contramayoritaria” al control jurisdiccional de la ley ha sido más gravitante en el derecho constitucional norteamericano (donde rige el efecto *inter partes*) que en el europeo (donde rige el efecto *erga omnes*).

¿Qué hacer si finalmente no se produce la reforma? A mi criterio, el funcionamiento del sistema podría ser respaldado mediante la labor de una doctrina jurídica adecuada, complementada además por una jurisprudencia seria y coherente. Si bien en general la modalidad no encaja bien y puede a veces conducir a resultados absurdos, no es menos cierto que existen varias técnicas jurídicas para mitigar algunos de los resultados a los que en ocasiones podría conducir. Estas técnicas son bien conocidas en otros países latinoamericanos que han seguido el modelo norteamericano. También en el propio modelo americano pueden hallarse muestras: por ejemplo, las acciones de clase (“*class actions*”). De modo que creo se podría profundizar el conocimiento de estas técnicas en nuestro derecho, a fin de determinar la efectividad que las mismas podrían llegar a tener en distintos supuestos. Si logramos construir una doctrina constitucional sólida que nos ayude a lidiar con estas situaciones (señalado incluso algunas circunstancias donde podría excepcionarse el principio), quizás muchos de los problemas y confusiones que ha suscitado nuestro sistema se disipen.

Otro problema que también ha causado cierta perplejidad en la comunidad jurídica y acerca del cual también he llamado la atención en otro lugar es el del empleo del término “validez” en el artículo 137 de la Constitución (“carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”), sobre todo cuando lo contrastamos con el efecto *inter partes* para las sentencias estimativas de inconstitucionalidad prescrito en el artículo 260 inc. 1) del mismo cuerpo legal. He sostenido que ésta es sólo una contradicción aparente, que puede ser solucionada cuando reconocemos que la expresión “validez” reviste en el lenguaje jurídico más de un significado. Es decir, “validez” no necesariamente equivale a pertenencia al sistema. El término puede aludir también a la fuerza obligatoria de un precepto en su relación con la Constitución. Por ejemplo, una ley declarada inconstitucional no es inválida en el sentido de que resulta expulsada del sistema, sino que es inválida en el sentido de que carece de fuerza obligatoria para ser aplicada al caso concreto. Para el lector lego en estos vericuetos legales, este argumento podría sonar a una sospechosa maquinación jurídica. Sin embargo, el fenómeno tiene una razón de ser que se vincula al sistema del

*common law* de donde proviene el instituto, y acerca de la cual me remito a lo que ya he dicho sobre el tema en otro lugar. Además, considero que ésta es la única forma de dar sentido a las distintas disposiciones constitucionales sobre el tema. Por último, no estoy seguro de que el sistema de efectos *inter partes* pueda atentar contra el principio de supremacía constitucional, sobre todo si admitimos cuanto se acaba de exponer. Quizás una prueba de esto sea que esta modalidad rige en los Estados Unidos, donde es perfectamente compatible con el citado principio.

Independientemente a todo lo dicho hasta aquí, si la reforma finalmente se lleva a cabo, considero que sería una buena ocasión para discutir a profundidad el tema, y en su caso, efectuar las modificaciones necesarias para que el sistema resulte más adecuado.

### c) La reforma del sistema de selección de jueces

Otra de las inquietudes que puede legítimamente estar detrás de la intención de promover una reforma constitucional en nuestro país es la de asegurar mejor la independencia del poder judicial. Uno de los aspectos de esta independencia radica en el sistema de selección de jueces. Es evidente que el problema de asegurar la independencia de la justicia con respecto al poder político es algo sentido como una necesidad por toda la sociedad, sobre todo teniendo presente que la justicia ha generado muchas dudas y cierta desconfianza por parte de la ciudadanía. En este sentido, considero que hay razones justificadas para repensar el sistema de selección de jueces. Sin embargo, abrigo mis dudas sobre si este problema ameritaría por sí sólo una reforma constitucional, ya que si hay un terreno en el que los hábitos y actitudes culturales son significativos, éste radica precisamente en el ámbito de la justicia. Mi impresión general es la de que si se corrigen las patologías que afectan a otras partes del sistema político, puede que el problema de la justicia se corrija sólo. Por el contrario, si diseñamos un modelo alternativo en lo que hace, por ejemplo, a la selección de jueces, puede que los mismos vicios de siempre terminen reproduciéndose en el nuevo modelo.

Dicho esto, considero oportuno hacer unas aclaraciones para el caso de que finalmente se decida llevar a cabo una reforma constitucional sobre el asunto. En primer lugar, cabe señalar un problema del que me he ocupado en otro lugar y que no siempre es advertido en razón del carácter híbrido de nuestro modelo de justicia constitucional. La jurisdicción constitucional, conformada en nuestro país por la Corte Suprema y la Sala Constitucional, no es (ni teórica ni políticamente) igual a la jurisdicción ordinaria. Como es sabido, la jurisdicción constitucional es la encargada de controlar la adecuación constitucional de los actos de poder. A diferencia de la jurisdicción ordinaria, que cumple una función de estricta sujeción y aplicación de las leyes, o de carácter predominantemente “técnico” si se quiere, la jurisdicción constitucional tiene un carácter mixto: comparte elementos jurídicos y también políticos. Si bien emplea el método jurídico para la resolución de los procesos constitucionales, reviste algunas peculiaridades específicas: a) en primer lugar, el texto mismo con el que opera, que tiene un carácter acentuadamente político, y que además, no emana de la autoridad constituida, sino de la constituyente; y b) también posee una dosis de discrecionalidad interpretativa mayor de la que cabría aceptar con relación a la jurisdicción ordinaria, acentuada por los rasgos de amplitud e indeterminación que caracterizan a las normas constitucionales, además de otras peculiaridades propias del juicio de constitucionalidad de la ley que no viene al caso ahora

profundizar. Lo cierto es que, en función al componente político de la justicia constitucional, hace ya muchos años, Hans Kelsen, arquitecto del modelo europeo de justicia constitucional, advirtió la importancia de que los partidos participen abiertamente en la conformación de los cuadros de la justicia constitucional, en lugar de permitir que los mismos ejerzan su influencia de manera oculta. Si admitimos que la justicia constitucional es una jurisdicción con un marcado componente político, entonces deberíamos asegurar una cierta representatividad política de parte de los órganos que habrán de conformarla. Nada de esto debería sorprendernos. La práctica es común en Europa (aunque las condiciones no son las mismas, claro está). El desafío consiste en asegurar la independencia de los jueces una vez elegidos, evitando su sumisión al poder político. Para ello se suele acudir a dispositivos como la inamovilidad, cosa que en nuestro medio no sé si resultaría del todo aconsejable, o bien, el establecimiento de plazos de inamovilidad de duración relativa, etc.

Para recapitular, creo que debemos realizar la siguiente distinción. Aún a riesgo de ir en contra de la opinión mayoritaria, no me parece adecuado que los candidatos a ministros de la Corte Suprema de Justicia deban provenir de ternas confeccionadas por el Consejo de la Magistratura, que es un organismo de baja intensidad democrática. Considero que lo más adecuado es seguir a Kelsen en esto. Los jueces de la justicia constitucional deberían ser elegidos, al menos en parte, a través de mecanismos en los que intervengan órganos que revistan una alta intensidad democrática y representativa. En cuanto a la selección de los jueces ordinarios, si logramos convertir al Consejo de la Magistratura en un órgano técnico, que actúe en base a criterios objetivos (como los sugeridos por Morínigo en su obra citada), quizás resultaría justificada su permanencia, en este caso, para la selección de los jueces que habrán de integrar la jurisdicción ordinaria. Si no termina convirtiéndose en un organismo técnico, creo que el Consejo de la Magistratura debería ser suprimido (siempre, claro está, que se decida llevar adelante la reforma), ya que no se ha despolitizado, y en consecuencia, no ha cumplido adecuadamente con la finalidad para la cual fue creado.

Una última observación. Habida cuenta la diferencia entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria, considero muy importante, sobre todo a efectos de lo que decíamos más arriba con relación a la cultura jurídica y a la necesidad de contar con cuadros preparados, que la Sala Constitucional, por lo menos, esté integrada por uno o dos especialistas en derecho constitucional. En este sentido, lamento que el último debate parlamentario para la integración de la Corte Suprema se haya puesto muy poco hincapié en este extremo. Si tomamos en cuenta el carácter sumamente específico y cuasi-político de esta jurisdicción, es normal exigir que la misma sea integrada por profesionales que hayan recibido una adecuada formación en esta materia. Dada su enorme complejidad, los procesos constitucionales requieren de una pericia adecuada capaz de ponderar un cúmulo de elementos de modo a no crear disfunciones en el sistema político en su conjunto. Además, sólo mediante la actuación de magistrados plenamente capacitados podrán desplegarse con toda su fuerza las enormes potencialidades de todo tipo contenidas en la parte dogmática de la Constitución.

## 2. *El Federalista* y el Paraguay

En este epígrafe pretendo presentar otras consideraciones adicionales que creo deberían ser tomadas en cuenta en el debate sobre los aspectos concretos de la reforma en caso de que la misma sea finalmente llevada a cabo. Me temo que muchos de los políticos que están actualmente interesados en la reforma, no lo estarían tanto si la misma se llevase a cabo ciñéndose a estas prescripciones. Deseo rescatar además con estas líneas algunas de las funciones más tradicionales de las constituciones. En este sentido, mi propósito es hacer hincapié en lo siguiente: así como la gobernabilidad no depende sólo de la constitución, debemos recordar además que las constituciones no se limitan a asegurar la gobernabilidad. En efecto, las constituciones cumplen además algunas funciones adicionales, como la del “precompromiso racional”, tendente a evitar que en la práctica surjan algunos problemas que es probable que ocurran si no se toman de antemano los recaudos adecuados. Las constituciones a veces se muestran más aptas para cumplir esta finalidad de límite al poder que para otros fines, y por eso considero que en éste ámbito cobran mayor fuerza las inquietudes de reforma, aunque repito, no estoy seguro de que ésta sea la inquietud que anima a algunas propuestas actuales de reforma.

El debate llevado a cabo en el siglo XVIII para la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos sigue siendo un referente importante para la teoría constitucional contemporánea, y en ese sentido, presenta un marco referencial teórico del cual se pueden aprovechar algunas ideas, siempre que seamos cautelosos de no desconocer las especificidades y condicionamientos propios de nuestra realidad. Naturalmente no puedo entrar en los detalles de un debate riquísimo. Pero tampoco puedo resistir hacer algunas insinuaciones. Más allá de la inquietud genérica de instaurar un buen gobierno republicano, Madison, Hamilton y Jay, redactores de *El Federalista*, compartían un cúmulo de inquietudes y de posturas políticas comunes. En primer lugar, desconfiaban de la democracia populista, por eso defendieron, en pugna con los “anti-federalistas”, un modelo con tantos dispositivos antimayoritarios, como el control judicial de las leyes, el Colegio Electoral, etc. En segundo lugar, querían instaurar una república deliberativa, es decir, una república en la que la toma de decisiones colectivas habría de basarse en la razón y no en el ejercicio bruto del poder. Éste era el sentido de varios dispositivos institucionales, como la separación de poderes, o la bicameralidad del Congreso, que contribuirían a una mayor deliberación. Pero quizás lo más importante para los efectos de mi exposición es lo siguiente: los *Framers* intentaban diseñar un modelo a) que causara el menor mal posible, es decir, un gobierno *limitado*; y b) que pudiera reducir el peligro de las facciones. Muchos dispositivos constitucionales pueden ser leídos en esta clave.

Veamos primero la estrategia del mal menor (gobierno limitado). La misma parte de un temor en general hacia la conducta de los políticos una vez que estén en el poder. Esto propicia una forma de democracia “dual”: los políticos no son el pueblo mismo. El pueblo está por un lado, y los políticos que detentan el poder por el otro. Siendo así las cosas, cabe admitir la posibilidad de que los políticos que están en el poder puedan atentar contra los intereses del pueblo. Si aplicamos este modelo a las condiciones de nuestro medio (y creo que existen buenas razones para ello), entonces deberíamos buscar dispositivos que minimicen la posibilidad de que los políticos puedan infringir daños a la ciudadanía. Esta línea argumental puede fácilmente conectarse con el tema de la posibilidad de la reelección presidencial (que

dicho sea de paso, me parece ser la motivación *real* detrás de la reforma que promueven ciertos sectores políticos). En Latinoamérica hemos asistido en los años de esta primavera democrática que vive la región desde los ochenta a escándalos que afectaban a un buen número de gobernantes salientes. El caso de Menem es paradigmático. Gozaba de una gran popularidad cuando promovió la reforma constitucional que permitió su reelección, y recién cuando dejó el poder y se produjo la alternancia pudieron ventilarse algunas de las cosas que se hacían entre cuatro paredes durante su gobierno. Sugiero al menos como hipótesis que este patrón se ha reproducido en varios otros países, incluido en el nuestro. Únicamente cuando los gobernantes dejan del poder, se “destapan las ollas”. (Perú, Costa Rica, Brasil, Bolivia, Venezuela, Ecuador, El Salvador, etc., ofrecen muestras muy significativas.) Cuanto más tiempo estén en el poder, más daño podrán hacer, y más tardaremos en enterarnos de las cosas que se estuvieron haciendo (y quizás por el transcurso del tiempo ni siquiera nos enteraremos de muchas de ellas).

Asumo que el argumento que vengo exponiendo parte de una visión antropológica negativa, pero eso sí, realista a la vez. Los dispositivos institucionales de control hasta ahora no han sido eficaces. Instituciones como la Controlaría se ven impotentes para detectar y controlar la avalancha de casos de corrupción. El control ciudadano y el de la prensa no siempre garantizan la adopción de medidas eficaces y tampoco son suficientes para detectar todas las posibles irregularidades. Por eso considero que la alternancia obligatoria es, hasta ahora, nuestra mayor herramienta de control, y que quizás sería conveniente extenderla incluso a otros funcionarios, como los parlamentarios<sup>7</sup>.

Ahora bien, el esquema del diseño institucional que se corresponde con el argumento del “menor daño posible” entrañaría también un modelo constitucional minimalista. Para los

---

<sup>7</sup> Suele decirse que no se debería limitar el derecho de la mayoría a reelegir a quien desee. Este argumento desatiende el hecho de que una de las funciones de las constituciones es precisamente la de establecer que ciertas cuestiones no podrán ser ya decididas por la regla mayoritaria. Es decir, las constituciones actúan como mecanismo de bloqueo a las decisiones de la mayoría con respecto a ciertas cuestiones que la autoridad constituyente ha removido de la agenda política ordinaria (por eso se habla de una relación de tensión entre constitución y democracia). No podemos elegir a un presidente de 34 años, aún cuando la mayoría así lo quiera, justamente porque la Constitución lo prohíbe, y sin embargo a nadie se le ocurre decir que esta prohibición atenta contra el derecho del pueblo a elegir a quien quiera. Tampoco podemos elegir a un presidente sudafricano, si vamos al caso, ni al vocalista de U2. Además, si nos ceñimos al argumento de que el pueblo debe poder elegir a quien quiera, ¿por qué deberíamos limitar la reelección a una sola vez? ¿Por que no extenderla indefinidamente? Evidentemente, el precepto constitucional, más allá de las contingencias específicas que lo motivaron, halla su razón de ser en ciertas condiciones de nuestra vida política: por ejemplo, la de que el Presidente que tiene a su disposición el aparato estatal podrá emplearlo para adquirir una enorme ventaja por sobre sus adversarios en una contienda electoral, y en general, la voluntad del constituyente de establecer un gobierno *limitado*, habida cuenta las lecciones de nuestra historia política. Más atendible me parece el argumento de que cinco años no es suficiente para implementar un plan de gobierno. De todos modos, esta es una cuestión muy dudosa desde un punto de vista empírico. Es probable que un buen administrador pueda en efecto hacer bastante en dicho plazo, aunque también puede que el tiempo no le alcance. De todos modos, esto debería movernos a exigir a los políticos que se centren de una vez por todas en políticas de Estado y de largo plazo, en el entendimiento de que todos estamos metidos en esto, y de que por tanto, la política debe verse como una actividad de colaboración entre distintos actores políticos y sociales a través del tiempo. El caso de los parlamentarios quizás amerite un tratamiento distinto, permitiendo, por ejemplo, la posibilidad de reelección por una sola vez. De este modo, se contaría con un mecanismo de incentivos que permita a los electores premiar a los parlamentarios que han desplegado una buena labor.

americanos del siglo XVIII, esto no representaba ningún problema, ya que esta particular teoría del Estado se complementaba con una teoría de la sociedad y con una determinada ética (la ética protestante) que parecían favorables a un modelo de constitución minimalista, de “*rules of the game*”. Es poco probable que un modelo de constitución minimalista resulte atractivo para las condiciones en que se desenvuelven las sociedades contemporáneas. Hoy día en casi todos los países se requiere una importante dosis de intervención estatal en determinados sectores de la vida social, sin los cuales parecería imposible llevar a cabo tareas que hoy día se consideran indispensables. Además, la intervención del Estado parece ser en algunos casos una herramienta imprescindible a la hora de implementar políticas adecuadas que posibiliten a la población más carenciada salir de su situación de pobreza y de exclusión social. Por último, las constituciones hoy día ya no responden al paradigma minimalista del “*rules of the game*”, sino que se hallan cargadas de contenidos axiológicos y de directivas hacia las cuales debe tender la sociedad. En otras palabras, se ha desdibujado la separación tajante entre Estado y sociedad del liberalismo clásico. A la luz de todo lo dicho, la vuelta a una constitución minimalista debería desecharse. Sin embargo, algunos dispositivos específicos, como el de la limitación de los mandatos de los funcionarios públicos, podrían ser rescatados.

Veamos ahora el problema de las facciones. Nuevamente, no pretendo seguir a rajatabla ni los orígenes del problema en el debate constituyente norteamericano ni tampoco las prescripciones específicas que allí se extrajeron. Más bien pretendo rescatar algunas nociones que creo pueden resultar útiles, como la noción de “facción” y el problema del interés general de cara a los intereses de grupos auto-interesados, sugiriendo que las mismas podrían incorporarse a una teoría sobre el diseño institucional adecuado para nuestro medio. Cuando hablo del “interés general” no me refiero a una entidad metafísica o misteriosa que pueda desembocar en alguna forma de totalitarismo. Me refiero simplemente al ideal que expresa que la toma de decisiones políticas en una sociedad deba ser justificada sobre la base de argumentos que aunque no sean efectivamente compartidos por todos, por lo menos puedan aparecer como razonablemente justificados, en base a ciertos valores públicos, ante los afectados por la decisión.

Los *Framers* tenían pavor a las facciones y por eso pretendían limitar su tendencia autointeresada y contraria a la virtud ciudadana orientada al bien común que debería caracterizar a una república sana. Se trataba de neutralizar a las facciones políticas que en el intento de promover sus intereses sectarios podían cometer todo tipo de tropelías contra las minorías y también contra el pueblo (“*the people*”), es decir, la masa de ciudadanos que no detentaban cargos públicos. Como ya he dicho, no me parece descabellado caracterizar a nuestra cultura política como una cultura facciosa. (Creo que en el análisis de Morínigo hay varios elementos que corroborarían esta afirmación.) Hace tiempo que las ideologías dejaron de desempeñar cualquier papel en la política cotidiana paraguaya. Los partidos tradicionales se desenvuelven de conformidad a una lógica de grupos de interés que son coyunturales y que no responden a ninguna unidad normativa o ideológica, y donde predomina la figura del líder carismático, así como los intereses específicos (principalmente económicos) que se generan en torno a cada grupo. Es más, muchas veces las distintas facciones en el poder se unen en espíritu corporativista para cometer todo tipo de burlas ante una ciudadanía que debe resignarse a observar cómo se van desarrollando sucesos que son verdaderamente



escandalosos. Todo ello debería movernos a pensar seriamente en robustecer el modelo de democracia dual, en el sentido de considerar que quienes gobiernan no son realmente el pueblo, y pueden, por tanto, atentar contra éste, y en general, demostrar una actitud de permanente desprecio hacia el interés general. Por tanto, se debería potenciar al máximo todos los mecanismos de control y sobre todo, establecer plazos limitados que eviten que los políticos se perpetúen en el poder.

Nada de lo dicho hasta aquí implica que no deban al mismo tiempo mejorarse las instituciones propias de una democracia representativa, como la situación de los partidos, los sistemas de elección de representantes, la calidad de la deliberación pública, la búsqueda de mecanismos eficaces que obliguen a considerar el interés general y que hagan efectiva una *political accountability* hacia el electorado por parte de los representantes, así como otros temas conexos (Seall). En el fondo, también deberíamos preocuparnos de instituir un “buen gobierno”, no sólo de evitar uno malo. De todos modos, creo que es acorde al sentido común el intentar tomar algunas precauciones elementales, sobre todo sabiendo como van las cosas por ahora.

## V. CONCLUSIÓN

Decía Stephen Holmes que las constituciones pueden permitirnos dar por sentados ciertos asuntos y ocuparnos mejor de cuestiones políticas más concretas y apremiantes. Si permanentemente estamos con la idea del pueblo como *legibus solutus*, nunca podremos encarar estas necesidades más inmediatas. A pesar de esta sugestiva proposición de Holmes, la decisión de llevar adelante una reforma constitucional puede llegar a adoptarse (¡recordemos que el Paraguay es el cementerio de todas las teorías!) En principio, no existiría ningún impedimento legal o político para hacerlo. Es más, como bien dijo Jefferson en su conocido argumento sobre la tiranía del pasado, una constitución no puede atar para siempre a las generaciones futuras. Aún así, cabe formular las siguientes preguntas. ¿Cuál es el impacto que podría esperarse de una eventual reforma constitucional? Habida cuenta el alto costo político, de recursos y de tiempo que implica una reforma constitucional, ¿no existen otros asuntos que deben ser priorizados? ¿Qué puede hacerse si no se lleva a cabo una reforma constitucional?

En respuesta a estas preguntas, he intentado poner de relieve algunas cuestiones que subyacen al texto constitucional a efectos de llamar la atención sobre los mismos, argumentando que una reforma del texto quizás no produzca ningún impacto significativo en nuestras vidas si no se atacan otros problemas que a veces no son tan visibles pero que sí tienen una enorme fuerza para modelar la realidad. He intentado demostrar además que existen muchas estrategias que podrían llevarse a cabo para mejorar nuestras prácticas constitucionales, y quizás también la gobernabilidad. Estas estrategias pueden implementarse de manera alternativa o en conjunción con una reforma constitucional. Y si bien estas estrategias también son costosas, las mismas podrían resultar mucho más eficaces a la hora de modificar nuestros hábitos y actitudes políticas y de buscar soluciones a ciertos problemas. Una muestra de esto es la reforma de la administración pública, para la cual no necesariamente se requiere una reforma constitucional. He empleado además el caso de los derechos sociales y económicos como ejemplo. Si logramos construir una doctrina jurídico-constitucional adecuada, es mucho lo

que podría hacerse para dar efectividad a ese modelo de sociedad que se plasma en la parte dogmática de la Constitución y que aún resulta muy ineficaz. La cultura jurídica podría actuar así de catalizador que obligue a una clase política indiferente a llevar a cabo determinadas tareas que la Constitución exige. La pobreza y la escasez de recursos no pueden esgrimirse como excusas indefinidamente, y en este sentido, el derecho también conoce de recursos para lidiar con situaciones de escasez. Este modelo de cómo sacarle provecho a la constitución por distintas vías podría extenderse a otras situaciones. Por ejemplo, si combinamos esta actitud con una cultura del cooperativismo, que tan buenos resultados ha dado en ciertos lugares y poblaciones del país, las perspectivas de desarrollo son enormes. Se trata, en definitiva, de no dejarnos limitar por el texto, sino de intentar ser sacarle el máximo provecho posible: “la constitución no es un marco, es un horizonte...”, solía decir sabiamente Don Adriano Irala Burgos.

La propuesta de reforma constitucional, a mi criterio, hasta ahora no sólo no ha sido adecuadamente justificada, sino que algunas propuestas concretas hasta riñen con el más elemental sentido común, como es el caso de la reelección. Me resulta paradójico que los partidos políticos deseen impulsar una reforma de la constitución, cuando que lo primero que debería reformarse son los partidos mismos, sus prácticas, sus estructuras, sus cuadros dirigentes, su manera de hacer política, etc. Aún bajo el supuesto de que existan argumentos de principio que justificarían una reforma, por ejemplo, el de hacer más inclusivo el proceso político para dar el voto a los paraguayos residentes en el extranjero (algo que dudo sea la motivación real de los políticos reformistas), considero que es algo contradictorio promover una reforma constitucional con esta finalidad cuando que hoy día el voto significa poco o nada para una buena parte de la población residente en el país y que se halla sumida en la más absoluta miseria e ignorancia.

Al decir de Rawls, la manera en que una sociedad organiza su agenda pública forma parte de *la razón* de esa comunidad. De nosotros depende determinar cuáles son las prioridades y dónde deberíamos invertir tiempo y recursos que en política son limitados. Al hacerlo, deberíamos ser conscientes de que la concentración de energías en una reforma constitucional puede suponer una enorme distracción de recursos y de tiempo en detrimento de la atención de necesidades mucho más apremiantes, o bien, en detrimento de la implementación de estrategias tendentes a la modificación de hábitos y actitudes muy arraigadas en nuestro medio y que subyacen al texto constitucional, condicionándolo de manera relevante. Debemos considerar que no sólo es probable que la reforma resulte finalmente inútil si no se adoptan otras medidas, conforme he intentado demostrar, sino que además, no podemos asegurar lo que pueda llegar a ocurrir en un eventual proceso de reforma. Puede que depositemos nuestras mejores intenciones y esfuerzos con miras a la reforma. Sin embargo, llegado el momento, no sabemos si realmente se mejorará el problema de la gobernabilidad, o si los actores involucrados se encargarán de agudizarlo aún más. En otras palabras, puede que “Ulises se desate” y que no podamos ya controlar el resultado de la reforma.

Si *sólo* modificamos el texto, es probable que se reproduzca en nuestro país lo que ha ocurrido en tantos países latinoamericanos. Ante la frustración que resultará de no haber encarado el problema subyacente, dentro de unos años se plantearán nuevas reformas constitucionales, a

las que de seguro seguirán más y más reformas. La pregunta entonces será: ¿a dónde nos ha conducido todo esto?

## BIBLIOGRAFIA

J. N. Morínigo, “Reformas políticas para la gobernabilidad democrática”, en *Novapolis. Revista de Estudios Políticos Contemporáneos*, núm. 9, nov. 2004 – feb. 2005), [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com).

J. C. Mendonça Bonnet, “¿Son inútiles las constituciones?”, en *Novapolis. Revista de Estudios Políticos Contemporáneos*, núm. 9, nov. 2004 – feb. 2005, [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com).

M. Fioravanti, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2001.

F. Lassalle, *¿Qué es una constitución?*, 3ª edic., Ariel, Barcelona, 1989.

P. Comanducci, “Modelos e interpretación de la Constitución”, en M. Carbonell (ed.), *Teoría de la Constitución*, Porrúa/UNAM, 2000.

R. Guastini, “Sobre el concepto de Constitución”, en M. Carbonell (ed.), *Teoría de la Constitución*, Porrúa/UNAM, 2000.

C. S. Nino, *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.

R. Dworkin, *Law's Empire*, Harvard, Cambridge/London, 1986.

K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1965.

J. Rawls, *A Theory of Justice*, 2ª edic., Harvard, Cambridge.

E. Camacho, “La Constitución paraguaya de 1992 y su significación en el constitucionalismo paraguayo”, en R. Morodo y P. de Vega (dirs.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*, UNAM/Complutense, Mexico/Madrid, 2000.

F. Michelman, “Morality, Identity and ‘Constitutional Patriotism’”, en *Ratio Juris*, vol. 14, núm. 3 (sept. 2001).

J. Waldron, “Rights in Conflict”, y “Two Sides of the Coin”, ambos en *Liberal Rights*, Cambridge, Cambridge, 1993.

a J. Waldron, “A Right-Based Critique of Constitutional Rights”, en *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 13, No. 1 (1993).

K. Hesse, “Significado de los derechos fundamentales”, en E. Benda *et al.*, *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2001.

- E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª edic., Civitas, Madrid, 1983.
- A. E. Pérez Luño, *Los derechos fundamentales*, 2ª edic., Tecnos, 1986,
- J. L. Cascajo Castro, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- C. Fabre, *Social Rights under the Constitution*, Oxford, Oxford, 2000.
- C. R. Sunstein, *Designing Democracy. What Constitutions Do*, Oxford, Oxford, 2001.
- R. Arango, “Basic Social Rights, Constitutional Justice, and Democracy”, en *Ratio Juris*, núm. 2 (2003),.
- J. Silvero, “1992-1997: Cinco años de Estado constitucional democrático en Paraguay”, en “Correo Semanal”, *Diario Última Hora* (mayo, 1997).
- D. Moreno “Los perfiles de la justicia constitucional en el ordenamiento jurídico paraguayo”, en *Revista La Ley*, marzo (2005).
- J. C. Mendonça Bonnet, “El equilibrio de poder en la Constitución de 1992”, en E. Camacho y L. Lezcano Claude (eds.), *Comentario a la Constitución. Homenaje al quinto aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997.
- G. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1994.
- J. Elster, “Régimen de mayorías y derechos individuales”, en S. Shute y S. Hurley (eds.), *De los derechos humanos. Las conferencias Oxford Amnesty de 1993*, Trotta, Madrid, 1998.
- P. Pettit, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona/Buenos Aires/Mexico, 1999.
- N. Bobbio y N. Matteucci (dirs.), *Diccionario de Política*, 2ª edic., Siglo XXI, Madrid, 1982.
- N. P. Sagüés, “La justicia constitucional y el control de la ley en América Latina”, manuscrito inédito.
- J. Wróblewski, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Civitas, Madrid, 1985.
- V. Ferreres, *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- H. Kelsen, “La garantía jurisdiccional de la constitucional (la justicia constitucional)”, en del mismo autor, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Debate, Madrid, 1989.

M. Cappelletti y W. Cohen, *Comparative Constitutional Law. Cases and Materials*, The Bobbs-Merrill Co., Indianapolis, 1979.

A. Nieto, *Los primeros pasos del Estado Constitucional*, Ariel, Madrid, 1996.

B. Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Harvard, Cambridge/London, 1992.

G. Wood, *La revolución norteamericana*, Mondadori, Barcelona, 2003.

C. Sunstein, *The Partial Constitution*, Harvard, Cambridge/London, 1993.

M. Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Trotta, Madrid, 1996.

J. Habermas, “Tres modelos normativos de democracia”, en del mismo autor, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona/Buenos Aires/México, 1999.

R. Gargarella, “Representación plena, deliberación e imparcialidad”, en J. Elster (ed.), *Democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2000.

J. Seall-Sasiain, “Transición paraguaya: diseño constitucional y falencias”, ponencia presentada ante el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003.

J. Elster y R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy. Studies in the Rationality of Social Choice*, Cambridge, Cambridge, 1988.

C. Martini, “La sobrevivencia en el límite”, en *Revista Novapolis*, núm. 1, dic. 2002, [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com).

M. Lachi, “Gobierno que no gobierna, o la falta de una estrategia nacional para la reducción de la pobreza”, en *Revista Novapolis*, núm. 5, nov. 2003, [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com).

P. Haberle, “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y ‘procesal’ de la Constitución”, en del mismo autor, *Retos actuales del Estado Constitucional*, IVAP, Oñati, 1996.

J. J. Moreso, “Derechos y justicia procesal imperfecta”, en F. J. Laporta, *Constitución: problemas filosóficos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003,

J. Silvero, “De reformas constitucionales y otras necesidades...”, en *Novapolis. Revista de Estudios Políticos Contemporáneos*, núm. 9, nov. 2004 – feb. 2005, [www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com).

J. Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge, 1984.

# **DÉFICIT EN EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LA NIÑEZ. PARAGUAY (1992-2002)**

**Roberto L. Céspedes R.**

**Roberto L. Céspedes R.**, Sociologo egresado de la Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción", Master of Philosophy, Latin American Development, en la Universidad de Glasgow (Escocia), Master of Arts, Sociology, en la State University del New Jersey (USA).

Desde 1991 es docente en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, de la Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción".

Actualmente es Asistente del Director de la Revista Paraguaya de Sociología, revista paraguaya de Ciencias sociales para América Latina, publicación cuatrimestral, iniciada en 1964."

Es autor de varias publicaciones entre las cuales se destacan: Realidad Social del Paraguay con CABALLERO M., Javier N. (Comp.) de 1998 y "Familias en Paraguay", en: Familia y pobreza en el Paraguay de 2004.

## **Déficit en el derecho a la identidad de la niñez.**

### **Paraguay (1992-2002)**

Roberto L. Céspedes R.

*Convención por los Derechos del Niño, Art. 7. 1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.<sup>1</sup>*

El epígrafe anterior de la Convención por los Derechos del Niño (CDN) y el título de este artículo indican el objetivo del mismo: demostrar el déficit en el derecho de la identidad de la niñez. Al respecto, valen las siguientes aclaraciones. Primero, la CDN es la ley paraguaya No. 57 de 1990, promulgada como tal el 20 de septiembre de ese año. Segundo, la CDN es un ejemplo de la globalización de los derechos humanos que a su vez influye en las instituciones y en las políticas sociales de cada país.

Tercero, el derecho a la identidad se encuentra entre los derechos civiles que permite el acceso a los políticos y sociales en la sociedad actual. El conjunto de los mismos constituye el estatus de o derechos de ciudadanía, concepto construido históricamente, siguiendo el clásico análisis de T. H. Marshall (2005). Actualmente cabe agregar los derechos culturales.

Cuarto, en el estudio mencionado (Marshall, 2005) se dieron, cronológicamente, los derechos civiles, los políticos y los sociales; los primeros son típicos del siglo XVIII, los segundos del siglo XIX y los últimos del siglo XX. Sin embargo, para la niñez en los países occidentales, Goran Therborn señala: "... se puede afirmar que la historia de los derechos de los menores se ha desarrollado justo del modo opuesto a la idea de T H Marshall sobre los derechos de ciudadanía. En relación a los menores, primero se reconocieron los derechos sociales elementales –de supervivencia, cuidado y educación-, y sólo después les siguieron los derechos políticos de expresión y el derecho a su propia autonomía." (citado en Pilotti, 2001: 36).

También en Paraguay los derechos sociales han precedido a los civiles y políticos para la niñez, en quinto lugar. La niñez siempre recibió atención en salud y educación mientras que la

---

<sup>1</sup> También resulta apropiado señalar: *Art. 8. 1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño y preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando el niño se privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente a su identidad.*

idea de participación (política) de niños, niñas y adolescentes es de las últimas dos décadas. Sexto, cabe recordar que, los derechos mencionados constituyen la ampliación de los mismos a sectores de población anteriormente carentes de los mismos. Efectivamente, los niños y niñas de los sectores altos siempre se registraron civilmente para, por ejemplo, una cuestión elemental como es la herencia patrimonial. Sin embargo, el derecho a la identidad de niños y niñas y adolescentes<sup>2</sup> es fundamental desde el comienzo de sus vidas y con mayor razón a medida que se desarrollan, tanto para servicios básicos como educación y salud como para la misma identidad personal y la participación de todo tipo.

La carencia de identidad en la niñez en muchos casos, especialmente para sectores pobres, se extiende durante un tiempo prolongado excluyendo a la persona de sus derechos cívicos, sociales o políticos. El certificado, o Partida, de nacimiento es la base para la obtención de la Cédula de Identidad que permite la inscripción en el Registro Electoral, por ejemplo. Por esta razón, en la “caza” de votos de los partidos, éstos en muchos casos deben obtener la Cédula de Identidad de su futuro votante

A partir del derecho a la identidad de la niñez, esta nota tiene por objeto producir conocimiento estadístico a aplicarse en las estrategias de registro oportuno de la niñez así como en la reducción del déficit acumulado por las anotaciones tardías. Esto es, se demostrará y cuantificará el déficit en el registro de la niñez, a nivel nacional e históricamente entre 1992 y el 2002<sup>3</sup>.

### **Heterogeneidades estadísticas = inconsistencia de resultados**

Las estadísticas usualmente permiten inferencias en la medida que son consistentes y se pueden utilizar procedimientos lógicos, tanto en su producción como en su utilización. Es más, lo aplicado a una serie –de una fuente- resulta consistente con otras series de otras fuentes que tratan sobre el mismo fenómeno. Por otra parte, cuando se des-contextualiza una inferencia estadística o una estadística y se la exhibe, muchas veces tendenciosamente, como “la” verdad estadística se puede aplicar aquella expresión de Disraeli de las “mentiras estadísticas”<sup>4</sup>.

En el Paraguay, se tienen más que inconvenientes con las estadísticas porque éstas no solamente pueden presentar inconsistencias internas sino sobre todo porque no hay coherencia entre distintas fuentes que cuantifican el mismo fenómeno. Se encuentra lo que señala, muy agudamente, Laterza para la investigación histórica. Esto es: *Ningún archivo está completo, ningún documento está íntegro, ningún dato carece de su par contradictorio, los relatos por lo general divergen y cuando dos testigos están contestes, no debe descartarse que alguno sea falso. ... (Historia del Municipio de Asunción, Asunción, 1995, p. 2).*

---

<sup>2</sup> Según la Ley No. 2169, *De la mayoría de edad*, promulgada el 15 de julio de 2003, Art. 1º. ... a) Niño: toda persona humana desde la concepción hasta los trece años de edad, b) Adolescente: toda persona humana desde los catorce hasta los diecisiete años de edad, y c) Mayor de edad: toda persona humana desde los dieciocho años de edad.

<sup>3</sup> El informe original presenta análisis más extendidos que el presente, útil a los intereses de esta revista electrónica.

<sup>4</sup> El político y estadista inglés Benjamín Disraeli acuñó la expresión: *Hay tres tipos de mentiras: mentiras, malditas mentiras, y mentiras estadísticas.*



El registro civil de la niñez, a partir de dos fuentes diferentes aunque supuestamente coincidentes o con mínimas diferencias, presenta dos cuantificaciones o resultados<sup>5</sup>. Las fuentes son a) la DGEEC con la estimación de niños a nacer a partir de las proyecciones censales y b) la cantidad de inscriptos en el año de su nacimiento en el RECP-MJT. En este último caso, los insumos estadísticos son proveídos por el RECP-MJT y publicados por la DGEEC como *Estadísticas Vitales*; con el fin de evitar confusiones con respecto a las fuentes se presenta como es, RECP-MJT.

Las estimaciones poblacionales de niños<sup>6</sup> a nacer en cada año, o de nacimientos esperados por año, de la DGEEC son, en principio, la mejor fuente porque no existe subregistro dado que comprenden a toda la población y son recolectados decenalmente, en base a los Censos nacionales de población y vivienda. Sin embargo, los recuentos completos, como los de un censo, tienen la desventaja de ser, en muchos casos, tardíos<sup>7</sup>.

Finalmente, los nacimientos registrados civilmente, en el RECP-MJT, necesitan un seguimiento porque nunca se inscriben todos o la mayoría de los que nacen en el año de su nacimiento. Por consiguiente, siempre es mayor la cantidad de personas registradas civilmente después del año de su nacimiento. Según lo encontrado, ahora como en la investigación anterior, siguen inscripciones diez años después de haber nacido<sup>8</sup>.

Entonces, el informe establece el déficit de identidad registrada civilmente de la niñez a partir de la confrontación entre los nacimientos estimados por la DGEEC y los nacimientos registrados en el RECP-MJT. El déficit se detalla tanto a nivel de país y por año<sup>9</sup>. Posteriormente, se presentan las conclusiones y, finalmente, los anexos.

### **Déficit de identidad registrada: nacimientos estimados menos nacimientos registrados**

Se obtiene la diferencia o déficit de registro de identidad de la niñez paraguaya a partir de, por una parte, la sumatoria de los nacimientos estimados o esperados por la DGEEC en el lapso

---

<sup>5</sup> Se utilizan solamente las de la DGEEC y las del RECP-MJT; las del MSPBS corresponden a otra sección del informe no analizado aquí.

<sup>6</sup> En este caso, por economía de lenguaje, se utiliza el término niño como indicador de niñas y niños, a menos que se especifique otra cosa.

<sup>7</sup> Las estimaciones se hacen a partir de los censos; y, a medida que se alejan del último censo tienen menor exactitud, en primer lugar, como ha ocurrido con las proyecciones 1990-1999. Segundo, los ajustes retrospectivos con exactitud pueden llevarse a cabo cuando se termina adecuadamente el último censo. Esto es, una estimación precisa de nacimientos 1992-2002 se tendrá cuando se termine con el censo del 2002 (en principio, para fines de agosto del 2004, a dos años de su ejecución). Consiguientemente, como han señalado las fuentes de la DGEEC, hasta la actualidad, las cifras que se tienen hasta ahora son provisionales, tanto las de 1992 como las del 2002. Pero, entre esperar a finales del 2004 para una estimación definitiva y utilizar ahora las estimaciones provisionales se ha optado por lo último; además de que tampoco se tendrán diferencias muy significativas. Como siempre, es preferible accionar con lo real aunque sea provisorio a la inacción cuando se deben tomar decisiones y ejecutar políticas, programas o proyectos.

<sup>8</sup> Lo sorprendente es que, en el cuadro inicial de las *Estadísticas vitales* sobre nacimientos, se cuantifica a personas que se registran 20 (veinte) años después del año de su nacimiento; a lo que sigue, ¿cómo pudieron vivir así? o ¿en cuál mundo vivieron?.

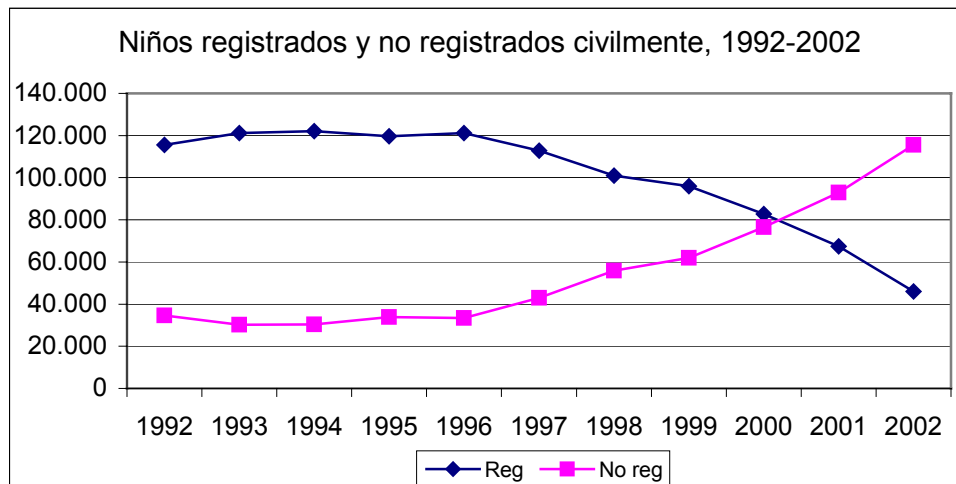
<sup>9</sup> En el informe completo se encuentra también el detalle por departamento.

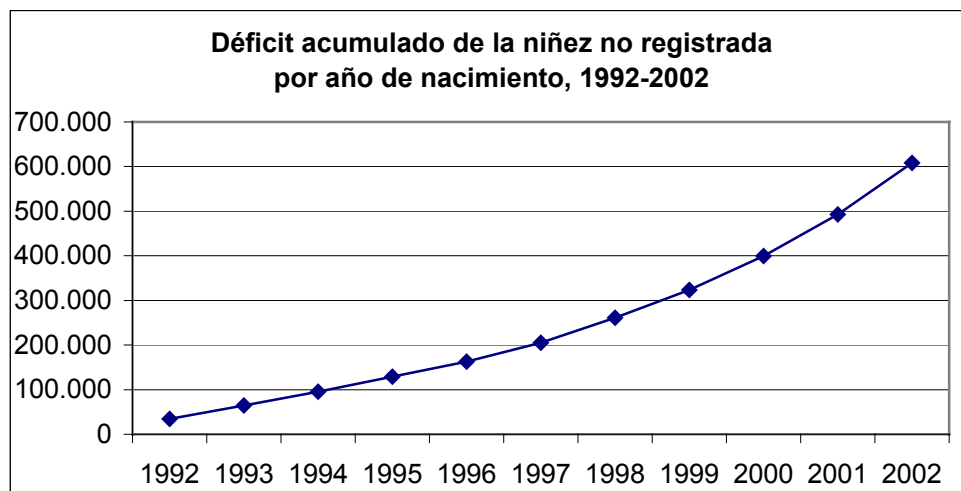
1992-2002, y, por otra, la acumulación de nacimientos registrados por el RECP-MJT, tanto en el año del nacimiento como en los sucesivos, entre 1992-2002. En estos once años, debieron nacer 1.713.742 niños, se registraron 1.098.373 y no se registraron 608.120. Esto es, un déficit acumulado (de los sucesivos años) del 35,9% sobre los nacimientos estimados.

El déficit de registro de la niñez por año de nacimiento aumenta a medida que se aleja de 1992, o se acerca al 2002. Porque quienes nacieron en 1992 y se inscribieron hasta el 2002 (desde el año de su nacimiento y otros diez años) han podido acumular los registros sucesivos de todos estos once años, por una parte. Mientras que, de los nacidos en el 2002 solamente se cuenta con el registro de quienes lo han hecho en el año de su nacimiento, por otra. Consiguientemente resulta consistente que, de los nacidos en 1992 y registrados hasta el 2002 se hayan inscripto 115.568 y falte registrar 34.636, por una parte. Pero, de los nacidos en el 2002, sólo se anotaron civilmente 46.012 y falta inscribir a 115.495, por otra. Estas tendencias se fundamentan en el Cuadro y gráficos que siguen.

**Cuadro No. 01**  
**Niñez registrada y no registrada por año de nacimiento,**  
**y déficit acumulado anualmente.**  
**1992-2002**

Año	Reg	No reg	Acum Déf
1992	115,568	34,636	34,636
1993	121,148	30,150	64,786
1994	122,008	30,391	95,177
1995	119,647	33,862	129,039
1996	121,177	33,450	162,489
1997	112,805	42,948	205,437
1998	101,029	55,858	261,295
1999	96,038	61,992	323,287
2000	82,698	76,482	399,769
2001	67,483	92,856	492,625
2002	46,012	115,495	608,120





### Conclusiones

1. Mediante el cruzamiento de las estadísticas NE-DGEEC y NR-RECP/MJT, se cuenta con dos fuentes y dos estimaciones del mismo fenómeno. Se ha optado por considerar las estadísticas de nacimientos estimados o esperados (NE) y las estadísticas de nacimientos registrados (NR) como las más sólidas dada su consistencia recíproca y porque, en última instancia, son los ejes de una estimación del déficit del registro civil de la niñez.

2. Con relación al déficit acumulado del registro civil de la niñez, en el período 1992-2002, se encontró:

- 1) un déficit acumulado de registro civil de la niñez de 608.120 personas;
- 2) el déficit aumenta a medida que se aleja del año base, 1992, porque para el registro acumulado de los nacidos en este año se ha contado con 11 años –o niños de 0 a 10 años- mientras que, para los nacidos en el último año, 2002, solamente se cuenta con los registrados en el año de su nacimiento –o niños 0 año o de menos de 1 año-; falta registrar 34.636 y 115.495 niños, respectivamente, en los mencionados años extremos;
- 3) en 2002, 608.120 niños no registrados civilmente constituyen 26,8% de la niñez total (2.265.420 niños) y 35,9% de los nacimientos estimados o esperados para 1992-2002. Se trata de una proporción importante, por lo menos uno de cada cuatro niños o casi uno de cada tres niños estimados a nacer en esos once años. Una porción de estos niños probablemente carecerá de documentación para ejercicio de muchos derechos, como votar, y estará estructuralmente excluido de su derechos de ciudadanía.

### Bibliografía

CÉSPEDES R, Roberto L. 2006 (en prensa). **Infancia y Adolescencia. Resultados del Censo 2002**. Fernando de la Mora: DGEEC, Monografías censales, 119 p.

2005. **Déficit en el registro de la niñez, 1992-2002**. Asunción: Plan Internacional-Global Infancia-Ministerio de Justicia y Trabajo-Dirección de Registro Civil, 91 p.

2002. "Identidad no registrada: niñas y niños en la década de 1990", en: (revista) **Población y Desarrollo**, No. 23. San Lorenzo: FCE-UNA/FNUAP, p. 119-136

DGEEC. **Estadísticas vitales** (basadas en el RCP-MJT) **2003 y 2002**, disponible entre las publicaciones de la institución en [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py).

2001, en [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py).

2000, en [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py).

2001 (CD). **Estadísticas vitales del Paraguay, 1999**. Fernando de la Mora, 134 p.

1999. **Paraguay, Estadísticas vitales, 1997-1998**. Fernando de la Mora, 143 p.

1998. **Estadísticas vitales del Paraguay, 1995-1996**. Fernando de la Mora, 117 p.

1997. **Estadísticas vitales del Paraguay, 1993-1994**. Fernando de la Mora, 117 p.

1994. **Estadísticas vitales del Paraguay, 1992**. Asunción, 59 p.

2004. Tabulados especiales preparados por la sección, a cargo de Nimia Torres.

Marshall, T H y Tom Bottomore. 2005. **Ciudadanía y clase social**. Buenos Aires: Losada.

Pilotti, Francisco. 2001. **Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto**. Santiago: CEPAL, Serie Políticas Sociales, marzo, [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)

### **Anexo metodológico**

El Cuadro contiene los NE y NR por año y sus porcentajes anuales y acumulados. En primer lugar, se explica el procedimiento de registro de nacimientos y, posteriormente, el mecanismo de cálculo del déficit de registro.

Para el *procedimiento de registro de nacimiento* corresponde cuanto sigue. En las filas de la primera columna se tiene a los años de ocurrencia de los nacimientos; esto es, en qué año nacieron los niños y va desde los nacidos en 1992 hasta los nacidos en el 2002. Una fila previa señala la cantidad de nacimientos estimados, o esperados, para cada uno de los años que se anotan a partir de la segunda columna, desde 1992 hasta el 2002.

A partir de la segunda columna hasta la antepenúltima columna se tiene: a) en la primera fila los años que van de 1992 hasta el 2002, b) en la segunda fila, la cantidad de nacimientos estimados para cada año, y c) en la tercera fila y las siguientes (en cada celda), la cantidad de registrados civilmente en el año de su nacimiento o en posteriores, en cada año.

El registro surge de cruzar (en una celda) el año de ocurrencia del nacimiento con el año de registro del nacimiento. Por ejemplo, a partir de una fila de la primera columna, se tiene a los nacidos en 1997 que se debe cruzar (en una celda) con la columna correspondiente a nacimientos registrados en 1997; las celdas anteriores estarán necesariamente vacías porque nadie podrá anotarse como nacido en 1997 e inscribiéndose antes de 1997.

Específicamente, de los Nacidos en 1997 (fila) se registraron en 1997 (columna): 52.219 niños. Siempre en la misma fila, se halla que los Nacidos en 1997 y registrados en 1998 (columna siguiente) son 28.212 niños. Manteniendo a los Nacidos en 1997 (fila) y registrados en 1999 (columna siguiente) se encuentra a 12.410 niños. Así sucesivamente, nacieron en 1997 y se registraron en el 2000: 6.641 niños, se anotaron en el 2001: 7.095 niños, y se inscribieron en el 2002: 6.228 niños.

En cada celda se encuentran tres números: una cantidad y dos porcentajes; o tres filas. La cantidad, en la primera fila de la celda, es el número de registros en cada año (de la columna). El porcentaje de nacimientos estimados, en la segunda fila, es el resultado de la relación entre los registrados en un determinado año (columna) y los nacimientos estimados para ese año. El porcentaje acumulado, en la tercera fila, es el resultado de la acumulación de los porcentajes de niños registrados para un determinado año.

Otra vez con el ejemplo de 1997, se apunta lo siguiente. De los nacidos en 1997 (fila de la primera columna), se tiene en la celda correspondiente a 1997 (columna), a 55.219 niños que nacen en 1997 y se registran en 1997, en la primera fila de la celda. Se encuentra a 33,5%, en la segunda fila de la celda, porque los 55.219 niños nacidos en 1997 y registrados en 1997 constituyen 33,5% de los 155.753 niños que deberían haber nacido ese año según estimaciones de la DGEEC (fila de Nacimientos estimados en la columna correspondiente a 1997). Abajo, se halla nuevamente 33,5%, en la tercera fila de la celda, como porcentaje acumulado, porque nada se ha acumulado dado que es el primer año en el que se registran los nacidos ese año (nadie pudo inscribirse en un año anterior al de su propio nacimiento).

Continuando con el ejemplo de 1997, en la siguiente celda correspondiente a nacidos en 1997 pero se registrados en 1998 (columna) se anota lo siguiente. En la primera fila de la celda se halla a 28.212 niños nacidos en 1997 pero inscriptos al año siguiente al de su nacimiento. En la segunda fila de la celda, se encuentra 18,1% porque los 28.212 niños representan 18,1% del total de 155.753 nacimientos estimados para 1997 (fila de Nacimientos estimados en la columna correspondiente a 1997 que se mantiene por ser éste el año del nacimiento considerado). En la tercera fila de la celda, se encuentra 51,6% porque se ha acumulado 33,5% del año anterior con 18,1% del presente año; esto es, se han registrado 51,6% del total de nacimientos estimados para 1997 (155.753 niños).

Siempre en la fila correspondiente a 1997 (a partir de la primera columna), en la siguiente celda y en la primera fila de la celda, se halla 12,410 niños nacidos en 1997 pero registrados en 1999 (columna). Estos 12,410 niños representan 8,0% o porcentaje de nacimientos estimados, segunda fila de la celda, del total de 155.753 nacimientos estimados para 1997. Finalmente, en la tercera fila de la celda, se encuentra 59,6% o porcentaje acumulado de nacimientos estimados para 1997, producto de la acumulación anterior o 51,6% más el porcentaje actual u 8,0%. Así sucesivamente, las siguientes celdas de la misma fila de Nacidos en 1997 y registrados en el 2000, 2001 y 2002.

El detallado procedimiento de registro de nacimiento se desarrolla totalmente en el caso de los nacidos en 1992 y registrados hasta el 2002 y mínimamente en el caso de los nacidos en el 2002 e inscriptos en el 2002. En el primer caso se cuenta con 11 años para el registro de

nacimientos y en el último con solamente uno; obviamente, como la mayoría de los niños se anotan después del año de ocurrencia de su nacimiento, el déficit de registro de la niñez será mayor en el 2002 que en 1992.

El *mecanismo de cálculo del déficit de registro* es como sigue. En la penúltima columna, con el título de Registro acumulado y Déficit registrado, en cada celda correspondiente a los Nacidos en cada año, se hallan dos números. El primero corresponde al Registro acumulado de los sucesivos años de registro de la niñez, y, el segundo refleja el déficit registrado para el año de nacimiento de los niños obtenido a partir de la diferencia entre los nacimientos estimados para ese año y el registro acumulado en sucesivos años.

Siguiendo el ejemplo de los Nacidos en 1997 (fila correspondiente en la primera columna), se encuentra que, 112.805 niños es el registro acumulado desde 1997 hasta el 2002 ( $52.219+28.212+12.410+6.641+7.095+6.228$ ); y 42.948 es el déficit registrado para el año 1997 hasta el 2002 y que resulta de restar 112.805 niños registrados de los 155.753 niños estimados a nacer en 1997.

En una última fila, ya fuera del cuadro, se encuentra el déficit total acumulado en el transcurso de los años que es 608.120 niños, producto de la suma de cada uno los déficit anuales (35.636 correspondiente a 1992 + 30.150 correspondiente a 1993 + 30.391 correspondiente a 1994, y así sucesivamente).

Finalmente, la última columna, con el *Promedio anual de registros*, constituye un indicador de la reducción de registros a medida que el niño se aleja del año de ocurrencia de su nacimiento. Con un año de registro se tiene a 46.012 niños registrados (anualmente) en el 2002, con dos años a 33.742 niños registrados (anualmente) entre 2001 y 2002, con tres años a 27.566 niños registrados (anualmente) entre 2000 y 2002, y así sucesivamente. El promedio menor, como puede esperarse, corresponde a once años de registro, 10.506 niños registrados (anualmente). Es por esta razón que se promociona el mayor registro en los primeros años de vida del niño.

*El informe original se presentó a fines de Abril del 2004; razón por la cual se considera a los datos preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas del 2002, que en la parte pertinente a población casi no tiene diferencias con los resultados finales. Este texto es la versión resumida de **Déficit en el registro de la niñez, 1992-2002**, presentado el 10 de agosto de 2005, en el Salón Auditorio Bicameral del Congreso Nacional, editado por Plan Internacional-Global Infancia-Ministerio de Justicia y Trabajo-Dirección del Registro Civil, Asunción, 91 p. La presente nota registra una sección principal del informe con ligeros cambios en la introducción.*

**Registro (civil) de niñas y niños, 1992-2002. Nacimientos estimados (DGEEC) y nacimientos registrados (RECP) por año y sus porcentajes anuales y acumulados**

Años de nacimientos	Nacimientos registrados por año											Reg. acum. Défic. reg.
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Nacim. estimados	150.204	151.298	152.399	153.509	154.627	155.753	156.887	158.030	159.180	160.339	161.507	
Nacidos en 1992	37.649	33.911	10.939	6.520	4.399	5.038	4.935	5.089	2.455	2.702	1.931	115.568
% de nacim.estim.	25,1%	22,6%	7,3%	4,3%	2,9%	3,4%	3,3%	3,4%	1,6%	<u>1,8%</u>	1,3%	<b>34.636</b>
% acumul	25,1%	47,6%	54,9%	59,3%	62,2%	65,5%	68,8%	72,2%	73,9%	75,7%	76,9%	
Nacidos en 1993		48.609	31.016	10.397	5.878	5.221	4.484	5.973	3.873	3.491	2.206	121.148
% de nacim.estim.		32,1%	20,5%	6,9%	3,9%	3,5%	3,0%	3,9%	2,6%	2,3%	1,5%	<b>30.150</b>
% acumul		32,1%	52,6%	59,5%	63,4%	66,8%	69,8%	73,7%	76,3%	78,6%	80,1%	
Nacidos en 1994			47.881	31.706	9.777	7.270	4.813	6.161	5.540	5.589	3.271	122.008
% de nacim.estim.			31,4%	20,8%	6,4%	4,8%	3,2%	4,0%	3,6%	<u>3,7%</u>	2,1%	<b>30.391</b>
% acumul			31,4%	52,2%	58,6%	63,4%	66,6%	70,6%	74,2%	77,9%	80,1%	
Nacidos en 1995				48.893	28.770	11.490	6.459	6.545	5.410	7.411	4.669	119.647
% de nacim.estim.				31,9%	18,7%	7,5%	4,2%	4,3%	3,5%	<u>4,8%</u>	3,0%	<b>33.862</b>
% acumul				31,9%	50,6%	58,1%	62,3%	66,5%	70,1%	74,9%	77,9%	
Nacidos en 1996					50.032	32.645	10.756	8.337	5.365	7.552	6.490	121.177
% de nacim.estim.					32,4%	21,1%	7,0%	5,4%	3,5%	<u>4,9%</u>	4,2%	<b>33.450</b>
% acumul					32,4%	53,5%	60,4%	65,8%	69,3%	74,2%	78,4%	
Nacidos en 1997						52.219	28.212	12.410	6.641	7.095	6.228	112.805
% de nacim.estim.						33,5%	18,1%	8,0%	4,3%	<u>4,6%</u>	4,0%	<b>42.948</b>
% acumul						33,5%	51,6%	59,6%	63,9%	68,4%	72,4%	
Nacidos en 1998							46.437	30.783	9.781	8.551	5.477	101.029
% de nacim.estim.							29,6%	19,6%	6,2%	5,5%	3,5%	<b>55.858</b>
% acumul							29,6%	49,2%	55,5%	60,9%	64,4%	
Nacidos en 1999								52.124	25.062	11.961	6.891	96.038
% de nacim.estim.								33,0%	15,9%	7,6%	4,4%	<b>61.992</b>
% acumul								33,0%	48,8%	56,4%	60,8%	
Nacidos en 2000									46.172	26.987	9.539	82.698
% de nacim.estim.									29,0%	17,0%	6,0%	<b>76.482</b>
% acumul									29,0%	46,0%	52,0%	
Nacidos en 2001										44.424	23.059	67.483
% de nacim.estim.										27,7%	14,4%	<b>92.856</b>
% acumul										27,7%	42,1%	
Nacidos en 2002											46.012	46.012
% de nacim.estim.											28,5%	<b>115.495</b>
% acumul											28,5%	
<b><u>Déficit total</u></b> <b><u>acumulado</u></b>												<b><u>608.120</u></b>

**NOVAPOLIS**  
Revista de Estudios Políticos Contemporáneos  
<http://novapolis.pyglobal.com>