

Seguridad y desigualdad: desprotegidos y perseguidos?

Lourdes Peroni

Introducción

Nueve de cada diez personas en Paraguay cree que “el Estado no atiende prioritariamente la seguridad ciudadana de las poblaciones más pobres.”¹ En sociedades afectadas por profundas disparidades sociales y económicas como las nuestras, podría la seguridad convertirse en uno de los bienes más injustamente distribuidos? Podría la seguridad terminar satisfaciendo las demandas de seguridad de los más aventajados a expensas de los más desprotegidos?

En este artículo intento abordar dos cuestiones. Primero, los riesgos que las fuertes desigualdades estructurales suponen para la legitimidad democrática de los procesos que llevan a la toma de decisiones en general, y en este caso, de decisiones en materia de seguridad. Segundo, las consecuencias de dichas decisiones para los segmentos más marginados de la sociedad. Mi primer punto puede interpretarse en el marco de los argumentos avanzados por varios autores en la región sobre la legitimidad de las leyes y políticas públicas en contextos de extrema disparidad socio-económica.² Mi segundo argumento pretende efectuar una aportación señalando dos posibles implicaciones que las decisiones emanadas de procesos de dudosa legitimidad democrática pueden tener en materia de seguridad para los grupos más desfavorecidos. Por una parte, en contextos profundamente desiguales, las condiciones de seguridad de los más desaventajados pueden no ser tomadas en

¹ United Nations Development Programme (UNDP) National Report on Human Development Paraguay 2008, at 110

² I will be applying a familiar analysis that brings inclusion into the democratic assessment exercise. For one of the most prominent critical examinations of criminal laws more generally from a deliberative democratic perspective see e.g., Roberto Gargarella, “De la Justicia Penal a la Justicia Social,” available at <http://www.razonpracticayasuntospublicos.com/racionalidad/texto/Edicion%2012/De%20la%20Justicia%20Penal%20a%20la%20Justicia%20Social.pdf> Gargarella questions the legitimacy of criminal norms adopted in such contexts, especially those resulting from punitive populist approaches. I am broadly sympathetic to the ideas of inclusion and deliberation underlying this criticism.

consideración en el proceso político y, como consecuencia, permanecer desatendidas. Al mismo tiempo, las preocupaciones en materia de seguridad de los grupos dominantes podrían en ocasiones resolverse a expensas de los más vulnerables, cuyos derechos pueden ser ignorados o infringidos, particularmente si estos grupos vulnerables son percibidos por los sectores dominantes como una amenaza a su seguridad.

Estos argumentos surgen a raíz de un estudio de caso cuyos rasgos principales presento en este artículo. En este trabajo efectúo un análisis de las decisiones tomadas en Paraguay por el gobierno anterior (2003-2008) como respuesta a las cuestiones de seguridad planteadas por las partes involucradas en lo que ha sido uno de los conflictos más intensamente vividos en el país en esa época: el conflicto sobre la tierra. Mis argumentos se desarrollan por tanto a la luz de este caso particular.

En primer lugar, cuestiono la legitimidad democrática de las leyes penales y las políticas de seguridad adoptadas para abordar los distintos aspectos de seguridad asociados al conflicto de la tierra. A este respecto, intento demostrar que dicha legitimidad fue socavada como resultado de un contexto de disparidades socio-económicas estructurales situadas en la raíz del conflicto, y en el marco de las cuales dichas leyes penales y políticas fueron adoptadas. Si la legitimidad de los procesos democráticos se funda en el carácter deliberativo e inclusivo de los mismos, tal como afirman ciertas teorías de la democracia, parecería razonable concluir, a la luz de dichas teorías, que la exclusión sistemática de ciertos grupos de los procesos a través de los cuales se forma la voluntad colectiva erosiona la legitimidad democrática de dichos procesos y de las decisiones adoptadas en consecuencia. La segunda parte de mi argumento apunta a las injustas consecuencias que las desigualdades socio-económicas reflejadas en el discurso público (y en las decisiones que se derivan) tuvieron para el disfrute de la seguridad y de los derechos básicos por parte de los más desfavorecidos en el conflicto. Finalmente,

especulo brevemente sobre la posible validez de estos argumentos en contextos más generales de crimen e inseguridad.

Sin embargo, antes de desarrollar los argumentos principales, este artículo intenta demostrar preliminarmente que el gobierno de la época pasó por alto el contexto de desigualdad socio-económica histórica en el que el conflicto y la inseguridad emergieron y escalaron. Como consecuencia, las respuestas del gobierno a las preocupaciones de seguridad planteadas por los grupos más poderosos fueron descontextualizadas y dirigidas principalmente a suprimir el conflicto más que a resolverlo. En este artículo se cuestiona dicho enfoque y además se exploran posibles bases de justificación de una ofensa que el gobierno, haciéndose eco de la preocupación de una de las partes, vino a considerar como exclusiva amenaza de seguridad en las aéreas rurales: la ocupación ilegal de propiedad por grupos de campesinos sin tierra (en lo sucesivo “campesinos”).

En síntesis, utilizando el ejemplo del conflicto de la tierra en Paraguay, pretendo enfatizar la necesidad de mantener un enfoque inclusivo en la articulación de las respuestas a cuestiones de seguridad asociadas con conflictos sociales así como con el crimen y la inseguridad de forma más general. Pero antes un par de aclaraciones. El enfoque de mi análisis en las respuestas de carácter punitivo no implica en modo alguno una adhesión a un enfoque reduccionista de cuestiones sociales complejas. Mi intención es más bien señalar la necesidad de poner las cosas en contexto y criticar la lógica simplista de muchos enfoques punitivos que no hacen sino ignorar problemas de fondo altamente complejos.

El análisis de este artículo se desarrolla en seis partes. La primera, describe las desigualdades estructurales en las que se enmarca el conflicto y delinea sus características más relevantes. La parte II sintetiza las principales respuestas del Estado en el período 2003-2008 y pone de manifiesto cómo dichas respuestas privilegiaron las preocupaciones de los grupos dominantes

frente a las de los más vulnerables, cuyos derechos fueron a menudo ignorados y vulnerados en el intento de proteger a los más favorecidos. La parte III aborda la criminalización de la ocupación ilegal de tierras y explora posibles razones de justificación en el marco de la teoría de la desobediencia civil. La parte IV introduce los ideales de la democracia deliberativa que utilizo para llevar a cabo el examen de la legitimidad democrática de las respuestas estatales a los asuntos de seguridad que surgieron del conflicto sobre la tierra. La parte V advierte sobre las posibles implicaciones negativas de las respuestas a la inseguridad cuando éstas son resultado de procesos democráticos altamente deficientes. En el apartado VI se presentan las conclusiones.

Desigualdad y conflicto

La concentración de la propiedad rural ha sido la mayor fuente de desigualdad en Paraguay durante décadas.³ De hecho, el país tiene una de las distribuciones de tierra más desiguales del mundo.⁴ Las haciendas mayores de 1.000 hectáreas representan el 77.08% de la superficie, y solamente el 1.05 % del número total de explotaciones agrícolas.⁵ En contraste, las propiedades menores de 10 hectáreas representan solamente el 2.79% de la superficie y el 61.63% del número de explotaciones.⁶ Esto obviamente conlleva a que “la agricultura de subsistencia en pequeñas parcelas de tierra sea muy difícil, ya que parcelas de menos de 20 hectáreas en el campo no pueden producir suficiente como para mantener una familia promedio y producir ganancias adicionales.”⁷ No es por tanto de extrañar que la población

³ United Nations Development Programme (UNDP), National Report on Human Development Paraguay 2008, at 195

⁴ The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) has estimated the Gini index of land distribution in 0.93, one of the highest in the world. See, World Bank “Paraguay. Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra,” April 2007, at footnote 2.

⁵ 2008 Agricultural Census

⁶ *Id.* A comparison with the previous one from 1991 shows a clear tendency in the increase of property concentration. Landholdings between 100 and 500 hectares have increased by 34.8% while those above 500 hectares have augmented by 66.9%.

⁷ Harvard Law School, International Human Rights Clinic, “Security in Paraguay: Analysis and Responses in Comparative Perspective”, Cambridge, MA, May 2007, at 108.

rural del país haya disminuido drásticamente durante la segunda mitad del siglo XX en busca de mejores oportunidades en áreas urbanas.⁸ Hoy en día, el 24,4% todavía vive en la extrema pobreza,⁹ el 32,4 % no tiene acceso a vivienda básica, 28,7% a la educación, y 17,9% a una mínima capacidad de subsistencia.¹⁰

La concentración de la propiedad de la tierra en Paraguay es histórica. Los orígenes se remontan a 1870 cuando, al finalizar la guerra de la triple alianza (1865-1870), grandes extensiones de tierra pertenecientes al Estado fueron vendidas masivamente a inversores extranjeros en el intento de atraer recursos y siguiendo el modelo liberal introducido en la Constitución de 1870.¹¹ Los gobiernos sucesivos no hicieron mucho para revertir la tendencia.¹² Recién al final de la primera mitad del siglo XX, Paraguay empezó a sentar algunas bases de reforma agraria que desafortunadamente distribuyeron la tierra siguiendo patrones excluyentes.¹³ La llamada “reforma agraria” distribuyó 12 millones de hectáreas pero el 74% se asignó a solamente el 2,5% de beneficiarios.¹⁴ Con excepción de algunas iniciativas

⁸ According to the World Bank World Development Indicators 2007, rural population in Paraguay has dropped from 58.3 percent in 1980 to 41.5 percent in 2005.

⁹ 2007 National Household Survey

¹⁰ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo “Necesidades Básicas Insatisfechas – Paraguay 2002”

¹¹ “El fin de los monopolios estatales y la privatización de tierras fiscales, intrínseca al liberalismo económico, profundizó las desigualdades sociales proyectándolas en el largo plazo. Entre 1883 y 1885 se vendieron estancias de la patria y montes y yerbales del Estado, dando origen a latifundios y enclaves agroexportadores [...] Ocho consorcios acapararon más de un tercio del territorio paraguayo, en detrimento del campesinado que hasta entonces había cultivado en parcelas arrendadas al Estado. Se dio así soporte legal a la grave asimetría entre campesinos sin tierras y grandes propietarios, que persiste hasta nuestros días.” UNDP, National Report on Human Development Paraguay 2008 at 90-91

¹² “Los intentos posteriores de fomentar la pequeña propiedad rural dieron resultados exiguos y se mantuvo la concentración de tierras: en 1921 sólo el 6% de los habitantes tenía título sobre sus parcelas, mientras 163 latifundios detentaban en conjunto 15 millones de Has. de tierras agropecuarias o forestales, de un total de 32 millones censadas.” *Id.*, at 91.

¹³ “Los gobiernos del Cnel. Rafael Franco (1936-7), el Gral. José Félix Estigarribia (1939-40) y el Gral. Higinio Morínigo (1940-48) fomentaron la creación de colonias agrícolas, pero debido a su limitada escala, esta política redistributiva no alteró significativamente la concentración de tierras. [...] En términos de estratificación social, desde mediados del siglo XX la antigua élite económica fue relativamente desplazada por nuevos sectores empresariales y terratenientes, beneficiarios del proteccionismo estatal, de contratos gubernamentales y de la distribución de tierras fiscales ...” *Id.*, at 93 and 94

¹⁴ “Durante la segunda mitad del siglo 20, un programa de “reforma agraria” [...] distribuyó alrededor de 12 millones de hectáreas de tierra, pero 74 por ciento de estas fueron asignadas a sólo 2,5 por ciento de los beneficiarios. La reforma agraria, no obstante, también benefició a los campesinos sin tierra del sector rural – alrededor de 160.000 familias fueron asentadas en 3 millones de hectáreas, pero muy pocas de éstas poseen el

en los sesenta y los setenta, cuando el Estado paraguayo todavía poseía considerables extensiones de tierras, los gobiernos no emprendieron una estrategia sostenida de redistribución de tierras y, menos aún, una reforma agraria integral.¹⁵ El rasgo probablemente más llamativo de las iniciativas de reforma agraria fue el hecho que, durante la dictadura (1954-1989), un gran número de adjudicaciones de tierra se efectuó en forma ilegal.¹⁶ La Comisión de Verdad y Justicia estima que el 64,1% de las adjudicaciones de tierra efectuadas entre 1954 y 2003 en nombre de la reforma agraria fueron ilegales.¹⁷

Las demandas de tierra y reforma agraria se hicieron patentes durante la transición democrática. El movimiento campesino, que había sido silenciado y casi enteramente desarticulado durante la dictadura, resurgió con vigor tras la reinstauración de la democracia. Durante los primeros 15 años (1989-2005), se registraron 895 conflictos de tierra.¹⁸ La reforma agraria integral, basada en la redistribución de tierras, ha sido el objetivo primario del movimiento campesino. En la práctica, los grupos sin tierra han utilizado diversos métodos, de forma separada o combinada, para articular sus demandas. En primer lugar, normalmente acuden a los procedimientos previstos por la ley para el reclamo de tierras. Sin embargo, las

título de sus tierras” World Bank, “Paraguay. Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra,” April 2007, at iii

¹⁵ “El Estado paraguayo nunca implemento políticas reales de redistribución de tierra (excepto en las décadas de los 60 y 70, cuando aun contaba con grandes extensiones de tierras fiscales) y mucho menos una reforma agraria integral. La política agraria que pregonaba la eliminación progresiva del latifundio y minifundio tuvo un efecto contrario: amplió aun más la brecha entre los minifundistas y grandes propietarios a la vez que incremento la pobreza crítica rural.” Informe *Chokokue* sobre “Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay, 1989-2005,” 2007, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, at 9-10.

¹⁶ “Algunas de estas tierras son consideradas tierras “mal habidas”, ya que fueron otorgadas a los partidarios del régimen de Stroessner (1954-89) como favores por servicios políticos, militares o civiles, sin ningún vínculo claro a las “aptitudes” agrícolas de estos beneficiarios tal como lo requería la ley.” World Bank, “Paraguay. Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra,” April 2007, at 2-3.

¹⁷ Truth and Justice Commission Report, 2008, “Tierras Rurales Mal Habidas en el Paraguay 1954-2003,” at 25 Democratic governments (until 2003) were responsible for 12.8 percent of the total illegal adjudications.

¹⁸ This included 571 public demonstrations, 370 land occupations, 357 violent evictions and 7.296 detentions in connection with criminal proceedings opened for illegal occupations and road-blocking. The first years were regarded as the most intense. In the following ones, the number of conflicts reached an average of 30.5 per year. See, Informe *Chokokue* sobre “Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay, 1989-2005,” 2007, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, at 10-11 and 57

demoras injustificadas de dichos procedimientos conducen frecuentemente al colectivo campesino a ocupar tierras que en muchos casos son consideradas mal-habidas, propiedad del Estado, o latifundios sub-explotados.¹⁹ Los cortes de ruta y las movilizaciones en la capital también están entre las estrategias más utilizadas. Las ocupaciones no son generalmente la primera táctica a la que apelan. Se utilizan más bien cuando los procedimientos oficiales resultan inefectivos, generalmente como consecuencia de dilaciones excesivas. Como esto sucede con frecuencia, la ocupación de tierras se ha convertido en la principal estrategia usada por los grupos sin tierra para apoyar sus reivindicaciones. “Es la que produce mayor impacto tanto en las autoridades como en la opinión pública. Mediante ella, el conflicto se hace público y se desnuda la inequidad y la asimetría en la distribución de la tierra, obligando a las autoridades a buscar solución...”²⁰

En años recientes, el conflicto se ha exacerbado con la emergencia del modelo agrícola de exportación basado en la mecanización y expansión de la producción de soja que—no solamente ha acentuado antiguas divisiones sociales y económicas en las aéreas rurales—sino que además ha traído consigo un uso indiscriminado de agroquímicos que a su vez ha provocado intoxicaciones e incluso fallecimientos en las comunidades campesinas e indígenas.²¹

¹⁹ *Id.*, at 117

²⁰ *Id.*, at 65

²¹ In the period of 2003-2006, the National Toxicology Center (Public Health Ministry) registered 2.285 cases of intoxications by plaguicides, out of which 61 percent corresponded to agricultural use. *See also*, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Paraguay, November 2007, p. 4: “The Committee notes with concern that the expansion of soybean cultivation has fostered the indiscriminate use of toxic agro-chemicals, leading to deaths and illnesses among children and adults, contamination of the water supply and the disappearance of ecosystems, while it has jeopardized the traditional food resources of the affected communities.” *See also*, Quintín Riquelme, ‘Para Disminuir Efectivamente la Pobreza Rural,’ Informe Anual de Derechos Humanos Paraguay 2008, Coordinadora de Derechos de Paraguay (CODEHUPY), at 671-2: “Desde el 2002 para adelante, a la intensa lucha por la tierra se ha sumado otro elemento de conflictividad, la contaminación del medio ambiente. Desde la masiva siembra de la soja y la fumigación con agro-tóxicos, este rubro ha pasado a ser uno de los principales focos de tensión entre poblaciones campesinas y productores sojeros. Varias denuncias de pérdidas de cultivos de autoconsumo, de intoxicaciones de personas, incluso de muertes se han realizado, sin que tenga la repercusión deseada en los organismos públicos de defensa del medio ambiente...”

Resumiendo, muchos y muy complejos factores están en el origen de la desigual distribución de tierras en Paraguay. Ésta se inició en el siglo XIX con la masiva privatización de tierras fiscales, dando origen a la estructura de “latifundio-minifundio” que subsiste hasta nuestros días. El período democrático no aportó cambios significativos. Fueron épocas generalmente marcadas por las mismas prácticas (distribuciones ilegales, aunque en menor extensión), y por intentos de suprimir el conflicto, mayoritariamente mediante el uso de la violencia y la criminalización, en lugar de esfuerzos sostenidos para abordar los problemas de fondo estructurales de una manera integral. Varios factores han contribuido a la emergencia de la violencia y de distintos problemas de seguridad que han afectado de forma desproporcionada a la parte más débil: el campesino.

Respuestas

En esta sección, intentaré resumir las respuestas más relevantes del Estado a los reclamos que subyacen el conflicto de la tierra y a las consideraciones de seguridad planteadas por las partes involucradas. Dar una descripción completa de las respuestas en este artículo es a todas luces imposible. Intento, sin embargo, detallar los elementos más significativos.

I. Respuestas a los reclamos de tierras

En general, la respuesta podría calificarse como reactiva, ambigua y parcial.²² El fracaso del Estado en la articulación de una reforma agraria integral, tal como prevé la Constitución de

²² See e.g., United Nations Development Programme (UNDP), National Report on Human Development Paraguay 2008, at 196: “[La] concentración de la propiedad de la tierra es histórica en el Paraguay y no fue corregida por políticas públicas. No existe una reforma agraria integral; tampoco políticas públicas claves que puedan afectar esta desigualdad...” See also, Riquelme, *supra* note 21, at 669: “Las numerosas leyes existentes sobre el tema agrario no están exentas de contradicciones, lo que hace que su aplicación resulte, en algunos casos, parcial y en otros, impracticable. Las reformas y las modificaciones que se han hecho sobre algunas de ellas en los últimos años no necesariamente ofrecen un marco que favorezca un mayor nivel de bienestar a la población más carenciada.”

1992,²³ ha sido la mayor razón de descontento entre los campesinos y una de las mayores fuentes del conflicto. A entonces más de diez años de su formulación constitucional, la reforma agraria seguía pendiente en la práctica.²⁴ En general, los gobiernos de la post-dictadura han actuado casi exclusivamente de manera reactiva, a fin de resolver los casos más urgentes, principalmente mediante la adjudicación de tierras, sin ninguna medida adicional de soporte.²⁵ Un nuevo marco legal fue, sin embargo, establecido en 2001,²⁶ estipulando la incorporación de la población campesina al desarrollo nacional. Este estatuto prevé la expropiación de latifundios improductivos²⁷ pero prohíbe dicha expropiación en los casos de ocupación ilegítima de la propiedad.²⁸ El Congreso desempeña un papel crucial en el esquema de la redistribución de la tierra mediante la aprobación de leyes de expropiación.²⁹ Sin embargo, su intervención ha sido a menudo considerada como marcada en gran medida por criterios partidistas de defensa de los intereses de ciertos grupos económicos, más que por una

²³ Articles 114 and 115 of the Paraguayan Constitution set the objectives and basis for the Agrarian Reform. Article 116 provides a special regime for the progressive elimination of unproductive extensions of land known as *latifundios*.

²⁴ Already in 1996, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) had expressed concerns over the delays in the implementation of the agrarian reform in Paraguay. The CESCR recommended that the Paraguayan government continued working on the agrarian and tax reform in order to tackle the unjust distribution of wealth in the country. “Compilación de Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Países de América Latina y el Caribe” (1989-2004), pp. 217 and 219. In 2007, the CESCR pointed that its previous recommendations had not been fully and effectively addressed. In this regard, the Committee reiterated its concerns over the lack of access of indigenous and *campesino* groups to their ancestral and traditional lands and over property concentration in the hands of a small percentage of the population. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations, November 2007, pp. 3-4

²⁵ Informe *Chokokue* sobre “Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay, 1989-2005”, 2007, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, at 66

²⁶ Ley 1.863/2001 “Que Establece el Estatuto Agrario.” Another important reform was introduced by Law 2.419/04 “Que Crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra” which created the National Institute of Rural Development and Land, in replacement of the former Rural Welfare Institute. Like the latter, the former’s mandate included the integration of the *campesino* population into the country’s economic and social development. INDERT’s role, however, as it has occurred with its predecessor, ‘appears to have been rather focused on that of a mediator in land conflicts between land owners and *campesinos* rather than on that of a promoter of the agrarian reform.’ See, Informe *Chokokue* sobre “Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay, 1989-2005,” 2007, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, at 65

²⁷ Ley 1.863/2001 “Que Establece el Estatuto Agrario.” Article 9 defines unproductive *latifundio* subject to expropriation as non-rationally exploited property. In turn, according to Article 4, lands are not rationally utilized when they exploit less than 30 percent of their agrological productive area.

²⁸ *Id.*, Article 98

²⁹ Article 109 of the Paraguayan Constitution

estrategia de redistribución de la tierra.³⁰ Por cierto, el legislativo es ampliamente percibido como un foro de atención a reclamos de grupos más bien dominantes y a los intereses de los propios legisladores, en lugar de un cuerpo que busca satisfacer los intereses comunes de los ciudadanos y de los desaventajados.³¹ El clientelismo aparece como uno de los rasgos más distintivos del sistema de partidos políticos del Paraguay³² que, como explica un estudio reciente, se estructura alrededor de “organizaciones políticas integradas por personalidades locales, financiadas por grupos de grandes propietarios y empresarios.”³³ Además, tal como aducen algunos analistas, los grupos desaventajados, incluidos los campesinos, tienen dificultades en encontrar entre las distintas opciones políticas una que represente apropiadamente sus intereses en el Congreso.³⁴ Aunque existen algunos legisladores sensibles a las peticiones de los sin tierra, su influencia es más bien insignificante a la hora de alterar la prevalencia de las fuerzas conservadoras del Congreso.³⁵ En estas condiciones, no es por tanto muy difícil imaginar por qué los intentos de expropiación y otras iniciativas relevantes han sido comúnmente frustrados. Incluso las comunidades indígenas que han intentado hacer cumplir las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado

³⁰ See e.g., Informe *Chokokue* sobre “Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay, 1989-2005,” 2007, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, at 66

³¹ Only 20% of the population trusts Congress. 52% of the non-poor population and 44% of the poor segments believe politicians responds to their own interests and to those of the richest groups. UNDP, *Indicadores de Gobernabilidad Democrática en Paraguay 2008*, at 43 and 46

³² “[E]l Parlamento difícilmente funciona como representación de los actores sociales, sus miembros suben o se mantienen con esta lógica clientelar, y tienden a responder más bien a quienes financiaron sus campañas. La construcción de la gobernabilidad y la reducción de conflictos no pasan, pues, por acuerdos políticos públicos que satisfagan demandas y reivindicaciones colectivas, sino por acuerdos personales, privados, que apuntan a resolver conflictos de manera clientelar.” *Id.*, at 72

³³ *Id.*, at 71

³⁴ See e.g., Fogel, Ramón 2009 “El Gobierno Lugo, el Parlamento y los Movimientos Sociales” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año X, Nº 25, abril. Fogel contends that “[e]ntre los partidos de izquierda y los socialdemócratas que participaron en las elecciones [los campesinos sin tierra, sin techos urbanos, trabajadores informales sindicalizados] no hallaron un partido que se identificara con sus intereses [...] en contraste con los agroexportadores y ganaderos que tenían para elegir potenciales aliados a liberales, ovidistas y patriaqueridistas.” at 53

³⁵ A positive initiative in this regard is an investigation conducted by a group of legislators in 2004 to identify ill-gotten lands. ABC Color, November 6, 2004 “Identifican y denuncian a los que se adjudicaron tierras ilegalmente”

paraguayo han encontrado obstáculos para la aprobación de las leyes de expropiación en el Congreso.³⁶

II. Respuestas a los reclamos de seguridad de los propietarios de tierras: las ocupaciones

En general, las respuestas pueden caracterizarse fundamentalmente por su naturaleza represiva y por la criminalización.³⁷ Desalojos violentos, procesamientos masivos, militarización de áreas rurales, y aumento de sanciones penales han estado entre las medidas más frecuentemente utilizadas para dar satisfacción a los reclamos de seguridad de los propietarios. De 1990 a 2005, las fuerzas de orden público ejecutaron 357 desalojos violentos y arrestaron 7.296 campesinos en conexión con causas abiertas por ocupaciones ilegales.³⁸ El Código Penal de 1997 sanciona la ocupación violenta y clandestina de inmueble ajeno con penas de hasta dos años de prisión o multa.³⁹ La Fiscalía ha aplicado a menudo esta provisión en combinación con otras ofensas penales tales como “perturbación de la paz pública,” “asociación criminal,” “incitación a cometer hechos punibles,” y “resistencia.”⁴⁰

³⁶ ABC Color, 14 April 2010 “INDIGNO RECHAZO DE SENADORES Comunidad Yakye Axa, sin derecho a la tierra”

³⁷ See e.g., Juan Martens and Roque Orrego, ‘Aumento del Uso del Sistema Penal para Perseguir a Organizaciones Sociales,’ Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP-Paraguay) in Informe Anual de Derechos Humanos 2008, Coordinadora de Derechos Humanos Paraguay (CODEHUPY), at 174: “Es práctica del Ministerio Público judicializar o criminalizar las acciones de protesta o reivindicación que realizan las organizaciones sociales, iniciando procesos al margen de la ley o dictando órdenes de detención o solicitudes de prisión preventiva, contrariando las disposiciones constitucionales y procesales. De esta manera, buscan lograr la desmovilización de los grupos organizados e infundir miedo a quienes reclaman sus derechos. [...] Este hecho demuestra la incapacidad de que el Ministerio Público privilegie la acción tuitiva ante los sectores tradicionalmente vulnerados, a través del sistema de justicia, históricamente interferido por el poder político de los gobiernos colorados.”

³⁸ Informe *Chokokue* sobre “Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay, 1989-2005,” 2007, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, at 10-11.

³⁹ Ley 1.160/97 “Código Penal.” Artículo 142.- Invasión de inmueble ajeno: El que individualmente o en concierto con otras personas y sin consentimiento del titular ingresara con violencia o clandestinidad a un inmueble ajeno y se instalara en él, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

⁴⁰ Criminal Code, Articles 234, 239, 237, and 296, respectively.

Las ocupaciones han sido frecuentemente repelidas por agentes del Estado, en muchas ocasiones mediante un uso desproporcionado de la fuerza y sin las respectivas órdenes judiciales. En algunos casos, los desalojos se efectuaron de forma inhumana, siendo las casas de los campesinos arrasadas y sus posesiones destruidas. En 2003, el Ejecutivo autorizó la intervención de los militares para operar conjuntamente con la policía en respuesta a “la creciente preocupación ciudadana sobre la inseguridad”⁴¹ y, en 2004, ordenó el despliegue de tropas en las áreas rurales, especialmente en aquellas más afectadas por ocupaciones de tierras con el fin de “preservar la seguridad y garantizar la propiedad privada”.⁴² En 2003, el ejecutivo estableció “comisiones vecinales de seguridad” que operaron activamente en las zonas rurales más pobres y que fueron luego acusadas de estar involucradas en abusos tales como allanamientos, detenciones arbitrarias, robos, y malos tratos.⁴³ En 2008, y como consecuencia de las reformas del Código Penal de 1997, las penas por “invasión de inmueble ajeno” aumentaron hasta 5 años de prisión en algunas circunstancias.⁴⁴

⁴¹ Decreto 167/2003 “Por el cual se dispone la tarea conjunta de los Miembros de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas de la Nación con la finalidad de garantizar la seguridad interna”

⁴² ABC Color, Noviembre 5, 2004 “Ante sostenida ola de invasión de propiedades privadas despliegan tropas militares y policías en zonas rurales,”

⁴³ Decree 22.043 of August 14, 2003 by which the executive created the National Commission on Citizen Security whose aims included, among others, the implementation of neighborhood security commissions. These commissions were widely criticized by the press and civil society organizations. See e.g., Amnesty International-Paraguay, which, on 26 June 2009, expressed: “Desde la instalación de las Comisiones Vecinales de Seguridad han existido denuncias relacionadas a agresiones, amenazas de muerte, actos de hostigamiento y homicidios cometidos por civiles armados contra miembros de organizaciones campesinas, dirigentes comunitarios y grupos indígenas en el contexto de conflictos sobre cuestiones sociales y agrarias” available at <http://www.py.amnesty.org/www/?q=node/267>. See also ABC Color, January 4, 2009: “La vigencia de la organización conocida como “comisión garrote” fue derogada por el decreto Nº 1042 firmado por el presidente Fernando Lugo. Los llamados civiles armados fueron incentivados por el entonces ministro del Interior Rogelio Benítez (nicanorista), y han cometido torturas, asesinatos, coberturas a delincuentes y hasta cobraron supuestos servicios de seguridad a haciendas.” See also, “La ‘seguridad’ se convirtió en terror,” Informativo Campesino, Nro. 214. CDE, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Paraguay. Julio 2006, at 4.

⁴⁴ Ley 3.440/2008 “Que modifica varias Disposiciones de la Ley 1.160/97 ‘Código Penal’”: Artículo 142.- Invasión de inmueble ajeno. 1°.- El que individualmente o en concierto con otras personas, y sin consentimiento del titular, ingresara con violencia o clandestinidad a un inmueble ajeno, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2°.- Cuando la invasión en sentido del inciso anterior se realizara con el objeto de instalarse en él, la pena será privativa de libertad de hasta cinco años.”

III. Respuestas a las demandas de seguridad esgrimidas por los campesinos: ejecuciones⁴⁵

Indiferencia – manifestada principalmente por la ausencia de medidas preventivas y la impunidad de los agresores – caracterizó las respuestas del Estado en este respecto. Entre 1989 y 2005, setenta y cinco campesinos fueron ejecutados y dos desaparecidos en el contexto de la lucha por la tierra. Los departamentos más pobres y más afectados por las disputas de tierra fueron los que presentaron un mayor número de víctimas. Se demostró que el 74% de las víctimas tenía vínculos con alguna de las organizaciones de campesinos existentes y que la agricultura era el principal medio de subsistencia de las víctimas adultas.

Cincuenta y tres campesinos fueron asesinados por bandas de sicarios y veintidós por la policía dentro y fuera del ejercicio de sus funciones. Dos víctimas murieron en custodia del Estado, en conexión con ofensas relativas a disputas de tierra. En todos los 53 casos, el Estado no cumplió con su deber de prevenir estos hechos⁴⁶ o de investigar y sancionar a sus autores.⁴⁷ La falta de medidas adecuadas de prevención para contrarrestar el contexto de impunidad en el que operaron los agresores demuestra una desconsideración sistemática de parte del Estado de sus deberes de prevenir, proteger y garantizar. Las ejecuciones no cesaron en 2005, han continuado en años sucesivos siguiendo el mismo patrón de impunidad.⁴⁸

⁴⁵ Data included in this sub-section has been obtained from Informe *Chokokue* sobre “Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay, 1989-2005,” 2007, Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay, Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

⁴⁶ In three high-profile land conflicts (expropriation of lands of *Union Paraguaya S.A.*, *CIPASA* and *Alfa Inmobiliaria S.A.*), *campesino* organizations warned local authorities and the Ministry of Interior of the threats they were getting from criminal bands. Notwithstanding the calls for protection, no preventive action was taken. See Informe *Chokokue* sobre “Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay, 1989-2005,” 2007, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, at 112.

⁴⁷ A total of sixty two criminal proceedings were initiated. In eighteen cases, no investigation whatsoever was carried out. In the remaining forty four cases, proceedings finalized through acquittals and extinction of criminal investigations. Only three resulted in convictions. *Id.*, at 126-127.

⁴⁸ For example, during 2008-2009, nine arbitrary executions were registered. See, María José Duran Leite, “Persisten Asesinatos Selectivos y Ejecuciones en los Conflictos por el Acceso a la Tierra,” in Informe Anual de Derechos Humanos 2009, Coordinadora de Derechos Humanos de Paraguay (CODEHUPY): “La impunidad

IV. Respuestas a las consideraciones de seguridad esgrimidas por los campesinos: muertes por agroquímicos

A pesar del aumento de muertes de miembros de comunidades campesinas e indígenas, y a pesar de las llamadas persistentes para una regulación efectiva de los agro-tóxicos,⁴⁹ el Gobierno no adoptó ninguna medida efectiva. Es más, salvo en unos pocos casos, las investigaciones criminales ni siquiera se iniciaron.⁵⁰ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales urgió al Estado adoptar medidas que aseguren que el cultivo de soja no socave la capacidad de la población para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto. El Comité señaló igualmente que, además de asegurar el cumplimiento de las leyes existentes, el Estado debía establecer un marco legal efectivo para la protección contra el uso de agro-tóxicos y llevar a cabo inspecciones frecuentes.⁵¹ En abril de 2005, una ley para regular dicho uso fue introducida en la Cámara de Diputados a iniciativa de varias organizaciones campesinas e indígenas. La ley, sin embargo, nunca fue debatida en profundidad y se rechazó finalmente sin más trámite en Septiembre de 2007.⁵²

En conclusión, los miembros de comunidades campesinas buscando remediar desigualdades históricas han sido blanco sistemático de la violencia tanto pública como privada. Sea como

sistemática en las ejecuciones extrajudiciales tiene que ver sobre todo con predisposiciones sociales que históricamente han restado importancia a las víctimas cuando son campesinas y campesinos.” at 49 and 53.

⁴⁹ See *supra* note 21

⁵⁰ See e.g., “Diez verdades en contra de la impunidad en el campo y un llamado a la paz,” Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Sociales (INECIP-Paraguay)

⁵¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations Paraguay, November 2007 at para. 27

⁵² On September 7, 2007, *ABC Color*, reported: “De acuerdo con los hechos, los parlamentarios no pretendían discutir la propuesta, sino directamente votar, razón por la cual el debate fue corto, lo que confirma las predicciones de días anteriores, que no correría la propuesta presentada en mayo del 2005.” It was only in May 2009, under the current administration, that a law was passed after very much controversy over the control and application of agrochemicals (Ley N° 3742/2009).

víctimas del excesivo uso de la fuerza por parte de la policía, o como víctimas de asesinatos en manos de particulares, el Estado no ha tomado las necesarias medidas de protección ni iniciado las pertinentes investigaciones penales. Es más, el estado no dio una respuesta efectiva y continuada a las reclamaciones de tierra situadas en el núcleo del conflicto. Así, cuando se trata de ocupaciones ilegales, la respuesta ha sido en general la apertura de causas penales, la militarización y el aumento de las penas contra los ocupantes ilegales,⁵³ mientras que, cuando se trata de asesinatos de campesinos o de uso mortal de agro-tóxicos, la respuesta ha sido mayormente la desprotección e impunidad. Qué nos dice el hecho de que los reclamos de seguridad de la parte más vulnerable hayan sido casi sistemáticamente ignorados sobre los respectivos procesos de toma de decisiones? En el apartado “evaluación democrática” intentaré abordar esta pregunta.

Criminalización

En 2006, y a raíz del crecimiento número de ocupaciones ilegales, el Presidente de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) solicitó públicamente la restauración de la legalidad frente a lo que podía ser “delincuencia disfrazada de reivindicación social.”⁵⁴ “La ARP no tiene ninguna autoridad moral para hablar dado que nunca se pronunció contra los mafiosos y acaparadores de tierras mal habidas que integran la misma asociación,”⁵⁵ respondió el dirigente de la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas. Estas declaraciones revelan algunas de las principales cuestiones que brevemente intento abordar en este apartado. En los párrafos que siguen, paso a resumir las características más sobresalientes de la

⁵³ This does not mean that privileged groups have found complete and effective response to their protection demands. The state has been generally been reproached by both parties for its absence and non-protection in conflict areas. On the whole, however, it can be said that *campesinos'* safety concerns have been disproportionately ignored compared to those of land owners and soy producers. Moreover, responses to the latter's concerns have often been undertaken without regard to *campesinos'* procedural (due process guarantees) and substantive rights (life, physical integrity).

⁵⁴ Diario 'La Nación' Julio 16, 2006

⁵⁵ Informativo Campesino, No. 214, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Paraguay. Julio 2006, at 17

ocupación ilegal para luego explorar su posible justificación.⁵⁶ Finalmente, realizo algunas consideraciones generales sobre las implicaciones de la ocupación ilegal para el estado de derecho y el mantenimiento del orden. Las cuestiones y los argumentos articulados en esta sección son más bien exploratorios y, como tales, están sujetos a revisión y matización. Por ahora, mi intención consiste simplemente en abrir la puerta a un debate sobre posibles formas de justificación de la ocupación ilegal de tierras.

Como lo he señalado anteriormente, la ocupación ilegal de tierras ha sido la principal estrategia de protesta utilizada por los grupos campesinos para avanzar sus reclamos sociales. La mayor parte del tiempo, la ocupación es usada como un recurso desesperado para atraer la atención pública, conseguir apoyo político, y obtener reformas legales. Como fin último, persigue el acceso a un medio de subsistencia que ha sido históricamente denegado: la tierra. La ocupación ilegal en Paraguay debe por tanto analizarse en el contexto de las persistentes desigualdades que afectan a la población rural y a las históricas injusticias relativas a la distribución de la tierra. Esto último, tal como se describió más arriba, ha sido, en su mayor parte, resultado de prácticas ilegales de exclusión extendidas a lo largo de la dictadura y, en menor medida, durante la democracia.

La ocupación de tierras conlleva a menudo desorden público, generalmente como consecuencia de la resistencia a desalojos masivos. En muchos casos, se lleva a cabo de forma clandestina y, en menor grado, mediante actos de violencia que dañan o son susceptibles de

⁵⁶ I attempt to delineate those aspects that most commonly cut across the majority of the cases of illegal property occupations. I acknowledge, however, the difficulties in outlining an all-encompassing descriptive account that comprehensively captures the variety of means employed in practice in land occupations and the diversity of claims made by different landless organizations. For example, a quick examination of the occupations that took place in the second half of 2004 shows that they were carried out to claim recovery of ill-gotten lands, to demand compliance with agreements reached with the executive, to request the removal from office of public officials, to require that a national plan on productive reactivation be put in place, and to stop the use of agro toxics.

dañar personas o bienes.⁵⁷ Las acciones tienen frecuentemente lugar previa advertencia pública aunque sin señalar ninguna propiedad en particular dado que esto obviamente arruinaría la estrategia. Además, conllevan coerción aunque no “mera coerción.”⁵⁸ Los métodos coercitivos se fundan normalmente en demandas razonables y justas que pretenden ganar la empatía de la mayor parte posible del público. Al mismo tiempo, la ocupación ilegal conlleva una transgresión de las leyes que protegen la propiedad privada y, como consecuencia, una interferencia con los derechos de terceros. Ciertas consecuencias legales deben por tanto desprenderse de dicha transgresión (por ejemplo, desalojos efectuados con las adecuadas garantías). Sin embargo, el punto crucial aquí es si la ocupación ilegal de tierras, cuando se lleva a cabo como mecanismo de protesta por parte de segmentos desaventajados de la sociedad contra un régimen injusto de tierras debe ser considerada como un delito o estar más bien exenta de la acción de la justicia penal.

Muchos casos de ocupación ilegal parecerían reunir las características consideradas esenciales en la desobediencia civil: actos públicos ilegales llevados a cabo de forma consciente para obtener reformas de leyes y políticas que se entienden contrarias a derechos básicos. Al establecer lo que parecen ser condiciones razonables de la desobediencia civil, Rawls afirma que “*the violation of the principle of equal liberty is the more appropriate object of civil disobedience*”.⁵⁹ La articulación liberal de la desobediencia civil parecería proporcionar elementos clave para una posible justificación de la ocupación ilegal de tierras llevada

⁵⁷ Some might reasonably argue that occupation of private property through clandestine trespassing may *per se* be violent since it threatens ownership and limits owner’s control over her property, even when no physical violence is employed against her or no physical damage is made to her property. There is, undoubtedly, a problem in outlining an appropriate notion of violence. I am using more of a commonsense understanding, which includes the likelihood of causing injury as the main criterion. The wording of the Paraguayan Criminal Code seems to confirm this notion by differentiating violent from clandestine occupation. Having said this, I must, however, acknowledge that there have been instances of violent occupations in which *campesinos* allegedly damaged property like farm tractors or injured the personnel working at the ranch.

⁵⁸ John Morreall, “The Justifiability of Violent Civil Disobedience,” in Bedau, Hugo A. ed., *CIVIL DISOBEDIENCE IN FOCUS* (Routledge, London 1991), at 137. Morreall argues that “[i]f people are presenting their demands not as reasonable and just, but simply as *demands* [...] then we say that these people are trying to *impose* their will on everyone else. The unacceptability of such ‘naked coercion’ is obvious.”

⁵⁹ John Rawls, *A THEORY OF JUSTICE* (Revised Edition) (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971), at 327

adelante por grupos sujetos a profundas desigualdades socio-económicas contra las políticas que infringen el principio fundamental de igualdad. En efecto, la exclusión a la que estos grupos han sido históricamente sometidos a raíz de graves y persistentes desigualdades pone seriamente en cuestión su calidad de ciudadanos iguales. En este sentido, la ocupación ilegal podría contemplarse como una demanda de inclusión en la condición básica de igualdad de ciudadanía.

Existen, sin embargo, algunas objeciones legítimas que pueden formularse en relación con el carácter de desobediencia civil de dichas ocupaciones de tierras. La interferencia con los derechos de terceros es probablemente la más prominente. En la tesis liberal, “cualquier interferencia con las libertades civiles de los demás tiende a oscurecer la naturaleza de desobediencia civil del acto.”⁶⁰ No hay ninguna duda de que las ocupaciones ilegales representan una clara interferencia con los derechos de propiedad de terceros y, no solamente una restricción temporal, sino incluso una posible eliminación de dichos derechos puesto que los campesinos persiguen apropiarse definitivamente de la propiedad ocupada. Las ocupaciones generalmente desafían los derechos del dueño. Esto se debe, en parte, al hecho de que estos derechos han sido, en muchos casos, adquiridos como consecuencia de políticas y prácticas ilegales contra las que los campesinos precisamente protestan.⁶¹ Es decir, en estos casos, existe una conexión obvia entre los derechos de propiedad infringidos por las ocupaciones ilegales y las políticas o prácticas injustas que los sostienen y a partir de las cuales se han originado. De esta forma, la interferencia con los derechos de terceros resulta esencial para hacer pública la injusticia subyacente. Los campesinos ocupan además lo que consideran latifundios improductivos cuya eliminación no ha sido perseguida por el Estado a

⁶⁰ *Id.*, at 321 Translation is mine

⁶¹ There are, of course, cases in which occupations are not exactly aimed at recovering illegally-obtained property. *Campesinos* have been many times accused of occupying legally acquired lands and rationally exploited property. I leave these cases out of the justificatory scheme. I attempt to explore such scheme only for occupations of ill-gotten lands or unproductive *latifundios*.

pesar de las disposiciones constitucionales que así lo establecen. Podrían estos casos igualmente justificarse como actos de desobediencia civil?

La posible justificación de la ocupación ilegal en ciertas circunstancias no implica de ninguna manera otorgar carta blanca a los campesinos para tomar la justicia en sus manos y apropiarse de tierras aún cuando éstas sean mal habidas o insuficientemente explotadas. La ocupación de tierras debe limitarse a un acto de protesta destinado a llamar públicamente la atención acerca del trato desigual al que son sometidos y a movilizar el sentido de justicia de la mayoría. Consecuentemente, y si hay algún sentido de justicia subyacente en la sociedad, la recuperación de tierras mal habidas (o la reducción del número de latifundios improductivos) debería avanzar a través de los canales legales correspondientes y la criminalización de las ocupaciones de tierras en tales circunstancias debería ser seriamente cuestionada. Las reclamaciones de tierras deben asimismo ser resueltas en la mayor medida posible a través de los cauces legales y políticos apropiados. En otras palabras, no parece irrazonable sostener que las circunstancias arriba mencionadas deben tomarse en consideración a la hora de aplicar sanciones penales a los ocupantes ilegales. Esto podría conducir en algunos casos a una exoneración de las sanciones y en otros a una aplicación más matizada de las leyes penales.⁶²

Finalmente, cuáles podrían ser las implicaciones de la ocupación de tierras para el orden legal y político en términos más generales? Algunos pueden sostener que en el caso de democracias frágiles, estos shocks de ilegalidad y desorden no hacen ningún favor, sino que, al contrario, erosionan o dañan el estado de derecho vigente y los principios de por si aun débiles sobre los cuales descansa frágilmente el sistema democrático. Algunos pueden también legítimamente expresar una preocupación acerca de las consecuencias que las ocupaciones ilegales pueden

⁶² Attempts to justify unlawful protests led by excluded groups in other contexts have already been advanced in the region. For one of the most prominent justifications, see Roberto Gargarella, *EL DERECHO A LA PROTESTA: EL PRIMER DERECHO*, Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina, Abril 2005. Gargarella justifies violent illegal protests in Argentina by reference to theories of resistance to authority.

tener para el régimen de propiedad de forma más general.⁶³ La primera reacción puede ser efectivamente pensar que protestas de esta naturaleza hacen más bien un flaco favor al débil orden democrático y legal. Sin embargo, una reflexión más detenida puede llevarnos a cuestionar el sentido de mantener un orden cuando éste se sustenta en la exclusión sistemática de segmentos importantes de la población y en el desconocimiento de sus derechos básicos de ciudadanía.⁶⁴ Es más, quienes permanecen en la pobreza y marginación carecen generalmente del poder necesario para desafiar las injusticias que sostienen dicho orden una vez aceptado. Por eso, la pregunta es si el Estado puede legítimamente perseguir la restauración del orden factual y legal ignorando o infringiendo los derechos que están en juego y dejando de lado los problemas complejos y urgentes subyacentes al desorden. Esto es todavía más problemático cuando el mismo Estado es quien ha vulnerado la ley en primer lugar. Puede el estado en estas circunstancias válidamente aducir estar actuando de acuerdo con la ley o restaurando el estado derecho? La legalidad de gran parte del régimen de propiedad de la tierra en Paraguay ha sido seriamente cuestionada en los últimos años. Los verdaderos beneficiarios de los principales de las leyes de reforma agraria de 1949, 1963 y 2001, han sido claramente los campesinos. A pesar de ello, 64.1% de las tierras han sido adjudicadas a personas que no poseían la calidad legal de beneficiarios. Esto nos confronta con una situación en la que el gobierno se encontraba en infracción de la ley con anterioridad a las infracciones cometidas por los campesinos. Esta última situación sería más bien consecuencia de un incumplimiento previo por parte del Estado.

En síntesis, cuando se trata de mantener el orden legal o factico en circunstancias asociadas a conflictos parecidos al analizado, el Estado debe tener en cuenta el contexto en el que el desorden y la violación de la ley ocurren de manera a identificar la complejidad de factores y derechos en juego. El desorden y la ilegalidad asociados con problemas sociales complejos

⁶³ I thank Roberto Gargarella for suggesting that I considered these issues.

⁶⁴ Again, I thank Roberto Gargarella for pointing this out to me.

deberían ser abordados a través medidas integrales que tengan en cuenta las múltiples facetas del problema y no a través de respuestas simplistas susceptibles de mantener o acentuar la estratificación social.

Evaluación democrática

El análisis de las respuestas del Estado a las demandas de seguridad esgrimidas por las partes involucradas en el conflicto de la tierra nos plantea conexiones familiares entre la democracia, por un lado, y la inclusión, por el otro. En esta sección abordo estas conexiones desde la perspectiva de la democracia deliberativa y examino de manera crítica el caso paraguayo a la luz de sus ideales.⁶⁵

A pesar de las múltiples versiones de la democracia deliberativa, sus principales representantes parecen coincidir en dos puntos esenciales. La noción incluye un aspecto ‘democrático’ que implica una toma de decisiones colectivas por todos los afectados (o sus representantes)⁶⁶ y un aspecto ‘deliberativo’ que requiere una toma de decisiones basada en los argumentos *por y hacia* los participantes comprometidos con valores de razonabilidad e imparcialidad.⁶⁷ Aunque algunas de sus formulaciones han sido criticadas y refinadas con la intención de acomodar formas más inclusivas de comunicación política,⁶⁸ el requisito de inclusión, junto con el de discusión pública, han sido considerados por sus principales adherentes como esenciales a esta concepción de democracia. En esta sección, me enfocaré

⁶⁵ As I pointed in the introduction, this analysis has been conducted more broadly and in different contexts by other authors in the region. See *supra* note 2. I herein conduct a similar exercise in the Paraguayan context and attempt to make the case for a substantive conception of equality required by democracy in contexts such as the Paraguayan.

⁶⁶ Jon Elster, Introduction, in *DELIBERATIVE DEMOCRACY* (Jon Elster ed.) (Cambridge University Press, 1998) at 8 Elster distinguishes the democratic part from the deliberative one. See also, Amy Gutmann and Dennis Thompson, *WHY DELIBERATIVE DEMOCRACY?* (Princeton University Press, 2004) Gutmann and Thompson argue that ‘[w]hat makes deliberative democracy democratic is an expansive definition of who is included in the process of deliberation – an inclusive answer to the questions of who has the right (and effective opportunity) to deliberate or choose the deliberators, and to whom do deliberators owe their justifications.’ at 9.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ For an example of interesting criticism of deliberative norms defining what counts as proper deliberation, see e.g., Iris Marion Young, “Activist Challenges to Deliberative Democracy,” *Political Theory*, October 2001.

solamente en el requisito de inclusión y en un valor íntimamente relacionado con ella: la igualdad.

Como algunos demócratas deliberativos lo han notado, la legitimidad democrática ha venido a ser cada vez más frecuentemente considerada como “la capacidad y oportunidad de participar efectivamente en la deliberación por parte de aquellos sujetos a las decisiones colectivas.”⁶⁹ Esto simplemente nos recuerda que la legitimidad democrática puede ponerse fácilmente en tela de juicio cuando los ciudadanos son excluidos del diálogo público del que posteriormente se originan las decisiones para ellos relevantes. La inclusión es, por tanto, un test fundamental en cualquier ejercicio de análisis de legitimidad democrática de los arreglos colectivos.⁷⁰

La exclusión, no hace falta probablemente decirlo, puede ser asociada con obstáculos formales y materiales, o con ambos.⁷¹ Los de carácter material son muy familiares en América Latina, una región caracterizada por los efectos excluyentes de sus extendidas y marcadas desventajas socio-económicas.⁷² En contextos como este, resulta casi inevitable preguntarse qué tipo de igualdad requiere exactamente la democracia deliberativa en particular o la democracia en general. El grado de complejidad de esta relación es tal que resulta obviamente imposible abordarla extensamente en este trabajo. Basta notar, sin embargo, que varios teóricos de la democracia deliberativa parecen estar de acuerdo en que la igualdad demanda requisitos tanto formales como sustantivos para poder sostener el ideal propuesto. Para Nino,

⁶⁹ John S. Dryzek, *DELIBERATIVE DEMOCRACY AND BEYOND: LIBERALS, CRITICS, CONTESTATIONS* (Oxford University Press 2000) at 1. Translation is mine.

⁷⁰ See generally, Gargarella, *supra* note 2 and also “Human Rights, International Courts and Deliberative Democracy” available at <http://www1.lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/gargarella.pdf>

⁷¹ “Exclusion can be formal, as with slavery, or it may be subtle, as when individuals who possess formal democratic rights do not speak out because of their economic circumstances, social biases against them, fear of reprisal, or lack of opportunity...” Melissa S. Williams and Stephen Macedo, Introduction in *NOMOS XLVI POLITICAL EXCLUSION AND DOMINATION* (Melissa S. Williams and Stephen Macedo eds., New York University, 2005) at 17

⁷² “For, as long as data on living standards have been available, Latin American has been one of the regions of the world with the greatest inequality. With the possible exception of Sub-Saharan Africa, this is true with regard to almost every conceivable indicator, from income and consumption expenditures to measures of political influence and voice, and including most aspects of health and education.” David de Ferranti et al., *INEQUALITY IN LATIN AMERICA: BREAKING WITH HISTORY?* The World Bank, 2004

por ejemplo, la justificación de la democracia deliberativa requiere “una igual participación de aquellos afectados por las decisiones.”⁷³ Esto implica no solamente “una voz igual y un voto igual [sino] también todas las precondiciones para que esa igualdad sea sustantiva y no meramente formal”⁷⁴ Por su parte, Joshua Cohen, enfatiza que los participantes deben “considerarse los unos a los otros como formal y sustantivamente iguales.”⁷⁵

Más específicamente, la democracia deliberativa requiere para algunos de sus defensores “una igualdad de libertad social efectiva entendida como la igual capacidad de funcionar públicamente.”⁷⁶ Para otros, requiere “iguales oportunidades de influencia política,”⁷⁷ lo que a su vez implica “que las asimetrías no otorguen ventajas injustas a los participantes” y, al mismo tiempo, “que las asimetrías no sitúen a nadie en una posición de injusta desventaja.”⁷⁸

En el intento de abordar las conexiones entre igualdad y democracia en términos más generales, Robert Post argumenta que lo que la lógica de la legitimidad democrática requiere es “que los ciudadanos sean tratados de forma igual con respecto a los requisitos de participación autónoma en la formación de la opinión pública.”⁷⁹ Post cree que, si la

⁷³ Carlos Santiago Nino, *LA CONSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA*, Gedisa Editorial 1997, at 93.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ Joshua Cohen, “Democracy and Liberty” in *DELIBERATIVE DEMOCRACY* (Jon Elster *ed.*) (Cambridge University Press, 1998) at 194 Translation is mine. Cohen argues that “[t]he participants are substantively equal in that the existing distribution of power and resources does not shape their chances to contribute to the deliberation, nor does that distribution play an authoritative role in their deliberation.” *Id.*

⁷⁶ James Bohman, “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities” in *DELIBERATIVE DEMOCRACY* (James Bohman and William Rehg eds.) (The MIT Press, Cambridge, MA 1997) at 322 Translation is mine. As Knight and Johnson explain, “Bohman [...] develops a capacities-based conception of political equality that retains the spirit of Sen’s argument, but advances a different conception of ‘effective freedom.’ Bohman’s conception of deliberative equality is primarily concerned with the capacities relevant to participation in a deliberative process [...] He justifies this focus on grounds similar to Sen: that equality of resources is an insufficient remedy for deficiencies in effective participation because people differ in the capacities necessary to use available resources effectively.” Jack Night and James Johnson “What Sort of Political Equality Does Deliberative Democracy Require?” in *DELIBERATIVE DEMOCRACY* (James Bohman and William Rehg eds.) (The MIT Press, Cambridge, MA 1997) at 297 and 298

⁷⁷ Jack Night and James Johnson “What Sort of Political Equality Does Deliberative Democracy Require?” in *DELIBERATIVE DEMOCRACY* (James Bohman and William Rehg eds.) (The MIT Press, Cambridge, MA 1997) at 292 Translation is mine.

⁷⁸ *Id.*, at 293

⁷⁹ Robert Post, “Democracy and Equality,” SELA 2004 at 12 Translation is mine

democracia es entendida fundamentalmente “como un compromiso con la auto-determinación colectiva, ella requiere sólo aquellas formas de igualdad necesarias para el éxito de dicho proyecto.”⁸⁰ Aun cuando esta igualdad pueda ser vista como formal,⁸¹ Post sin embargo admite, que “principios igualitarios más robustos pueden en circunstancias particulares tener efectos significativos en el refuerzo de la democracia.”⁸² Estas circunstancias incluyen aquellas en las cuales los ciudadanos experimentan las desigualdades como alienantes sin poder mantener una identificación con el Estado.⁸³

Siguiendo la línea de argumentación de Post, se podría decir que las condiciones de extrema desigualdad estructural pueden ciertamente alienar a varios segmentos de la sociedad de participar en el debate público al reducir su capacidad autónoma de hacerlo y, por consiguiente, su posibilidad de reconocer las decisiones del Estado como propias. Se podría decir además que, en estas condiciones, solo ideas más robustas de igualdad pueden sostener la legitimidad democrática de los procesos políticos y sus subsecuentes decisiones.

Analizando las respuestas a las cuestiones de seguridad surgidas a raíz del conflicto de la tierra a la luz de estos argumentos, resulta particularmente llamativa la indiferencia casi

⁸⁰ *Id.*, at 13 Translation is mine. Post thinks it ‘preferable to say that the value of self-government requires that a people have the warranted conviction that they are engaged in the process of governing themselves. The distinction is crucial, for it emphasizes the difference between making particular decisions and recognizing particular decisions as one’s own. Self-government is about the authorship of decisions, not about making of decisions.’ *Id.*, at 3 Post asks himself how citizens recognize collective decisions as their own in increasingly heterogeneous societies. He believes that in order for citizens to experience the government as their own, they must be free to participate in the communicative process by which public opinion is formed. *Id.*, at 5 Equality of participation in public discourse, in his view, is thus measured ‘in terms of a freedom to participate in public discourse.’ *Id.*, at 8

⁸¹ *Id.*, at 15 Post argues that “whereas democracy affirmatively requires that citizens be treated as equal with regard to the dimensions of their autonomous agency relevant for democratic legitimation, it contains no such requirement with regard to other inequalities. Democracy requires only that inequities that undermine democratic legitimacy be ameliorated. It does not require this for reasons of fairness or distributive justice, or because of any philosophic commitments that stand outside of democratic debate and decision-making, but simply because such inequities undermine democratic legitimacy.”

⁸² *Id.*, at 14 Translation is mine

⁸³ *Id.*, at 15-16: “[S]trong egalitarian principles can establish a dynamic and dialectical relationship to democracy. As these principles become politically salient, as they make inequities visible and oppressive, as they prompt citizens to experience these inequities as alienating, they prepare the way for the eventual emergence of democracy-based arguments for the amelioration of these inequities.”

sistemática del Estado a las demandas articuladas por la parte más vulnerable. Resultados políticos regularmente desfavorables a los segmentos más carenciados de la sociedad nos llevan razonablemente a sospechar que las profundas desventajas socio-económicas a las que están sujetos juegan un papel crucial en sus derrotas políticas. En contextos de desigualdad estructural como los aquí examinados, no resulta por tanto muy difícil establecer un nexo causal entre la sistemática desventaja política y las múltiples y graves desigualdades sustantivas que operan como telón de fondo del conflicto.

Mi conclusión general es pues que la exclusión (o la desigual inclusión) así como la no consideración (o desigual consideración) de las perspectivas de los grupos campesinos en el discurso de seguridad fue consecuencia de las marcadas desigualdades de fondo. Dicha exclusión vino, a su vez, a afectar seriamente la legitimidad democrática de los procesos de toma de decisiones relacionados con la seguridad en el campo y de las respuestas adoptadas en consecuencia.

Implicaciones

Desde el punto de vista de la seguridad, cuáles se podría decir que fueron las principales implicaciones de la sistemática desventaja política de uno de los grupos involucrados en el conflicto?

Primero, la exclusión (o desigual inclusión) de grupos campesinos pudo haber significado la falta de consideración apropiada de sus demandas en los procesos de discusión de las medidas de seguridad a ser implementadas en áreas rurales. Segundo, y dado que sus reclamos fueron probablemente desatendidos a raíz de su falta de discusión en el debate público, los campesinos quedaron total o parcialmente desprotegidos. La falta de respuesta a las demandas de protección contra amenazas y ataques a su vida e integridad física, parecería indicar que este fue precisamente el caso.

Las asimetrías de poder económico reflejadas en los procesos de toma de decisiones en materia de seguridad pudieron haber tenido implicaciones adicionales. El poder económico marcadamente superior de los propietarios (y su consiguiente capacidad de dominar fácilmente el debate político) pudo haber significado la simple obstrucción de ciertos temas de la agenda pública concebidos como perjudiciales a sus intereses aunque claves para la protección de la vida y seguridad de los campesinos (regulación del uso de agroquímicos). Al mismo tiempo, si la marcada ventaja política de los grupos dominantes se combina con la profunda desventaja política de los más desfavorecidos, la parte más aventajada pudo simplemente haber avanzado medidas de protección en su beneficio pero en detrimento de los derechos y de la seguridad de la parte más vulnerable (militarización, comisiones de seguridad vecinal, aumento de penas para la ocupación ilegal de tierras).

Esta dinámica de marcada ventaja/desventaja política asociada con las profundas desigualdades económicas probablemente ayude a entender la falta de protección y simultánea persecución de los campesinos involucrados en la lucha por la tierra. La desprotección se podría explicar por su incapacidad de traer al debate público cuestiones fundamentales para su seguridad y/o al poder predominante de su contraparte para excluirlas de antemano por considerarlas perjudiciales a sus intereses. La persecución, a su vez, podría explicarse como consecuencia de la inhabilidad de los grupos sin tierra para contrarrestar los argumentos avanzados en su contra por la parte más aventajada y para oponerse a las severas medidas impulsadas por ésta última para protegerse contra los delitos que los campesinos eran percibidos como proclives a cometer. Romper con este tipo de dinámica (y evitar o mitigar sus injustas consecuencias) probablemente requiera fijar en ciertos casos un “piso de igualdad civil” y, al mismo tiempo, un “techo para demasiada agencia.”⁸⁴ De lo contrario, es muy

⁸⁴ James Bohman, “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities” in *DELIBERATIVE DEMOCRACY* (James Bohman and William Rehg eds.) (The MIT Press, Cambridge, MA 1997) at 339 Bohman points out that “[t]he possibility that some groups are so impoverished as

probable que el discurso público en general, y en este caso el de seguridad, sea dominado por argumentos que representan una realidad en forma parcial y que las consiguientes respuestas se articulen en reacción a dicha “realidad.”

Ahora bien, podrían extenderse las conclusiones de este caso particular a contextos más amplios de crimen e inseguridad? Algunos pueden alegar que, mientras estos argumentos tal vez tengan sentido en contextos muy específicos con características y partes delimitadas como el caso en estudio, sostenerlos empíricamente en contextos más amplios y complejos probablemente sea muy complicado. Obviamente que comparto estas preocupaciones. Sin embargo, dinámicas como la señalada no son para nada extrañas a otros debates públicos en los que se discuten asuntos igualmente cruciales en nuestras sociedades. Las marcadas disparidades socio-económicas se traducen a menudo en excesiva ventaja política para algunos y absoluta desventaja política para otros con todas las consecuencias que de ello se derivan. No me sorprendería, por tanto, observar este tipo de dinámica más allá del caso ofrecido como ejemplo. Una reciente investigación sobre crimen e inseguridad en Paraguay ha demostrado que “los discursos políticos populistas que juegan con las preocupaciones de seguridad, calificando a los planes alternativos de reforma como promotores de los intereses de los delincuentes y de los infractores [...] frecuentemente tiene por objetivo a los sectores de la sociedad que son percibidos como más propensos a cometer delitos.”⁸⁵ El estudio señala que “[a]sí como la mayor atención de los medios de comunicación sobre la delincuencia paradójicamente saca del enfoque público los delitos que afectan a las comunidades más carenciadas, la presión política puede llegar a marginar a estas comunidades del debate político.”⁸⁶ De esta forma, concluye el informe, “grandes segmentos de la sociedad

to be excluded sets a “floor” of civil equality; the possibility that some groups are so powerful that they can limit the set of feasible alternatives in advance of deliberation sets a “ceiling” for too much agency freedom.”

⁸⁵ Harvard Law School, International Human Rights Clinic, “Security in Paraguay: Analysis and Responses in Comparative Perspective”, Cambridge, MA, May 2007, at 75-76.

⁸⁶ *Id.*

paraguaya—aquellos que sufren más de la falta de seguridad personal— [pueden ser dejados] fuera de los debates políticos sobre políticas de control de la delincuencia.”⁸⁷

En síntesis, creo que, cuando, por un lado, los argumentos de los más privilegiados dominan ampliamente el discurso sobre seguridad mientras que, por el otro, los contra-argumentos de los más débiles ni siquiera cruzan las puertas del debate, la potencial pérdida de legitimidad democrática de las decisiones emanadas de estos procesos y la posibles consecuencias injustas para las poblaciones más marginadas son considerablemente altas como para rectificar las desigualdades en nombre tanto de la democracia como de la equidad.

Conclusiones

He intentado demostrar a través de un estudio de caso que en los discursos públicos sobre cuestiones de seguridad es fundamental prestar particular atención a las asimetrías políticas resultantes de las disparidades socio-económicas de fondo de manera a evitar que éstas se conviertan en protección para los incluidos y desprotección más persecución para los excluidos. Las respuestas a las cuestiones de seguridad asociadas al conflicto de la tierra en Paraguay pueden probablemente ayudar a entender cómo la desventaja política de los segmentos más vulnerables se tornó posiblemente en desprotección mientras que la ventaja política de los grupos dominantes se convirtió en protección, muchas veces a través de medidas que tuvieron como blanco al sector percibido como una amenaza a su seguridad.

⁸⁷ *Id.*