

“

**¿POR QUÉ NO
NOS DAN TODAVÍA
ESE DERECHO?
¿O VAMOS A VIVIR
TODO EL TIEMPO
IMPUTADOS?**

”

**(CRGTY\T18C02040611,
299 – 299).**

4

CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA CRIMINALIZACIÓN Y REPRESIÓN DE LA LUCHA POR LA TIERRA EN PARAGUAY

Los hechos descriptos en el presente informe se inscriben en un contexto institucional y normativo que conforman las políticas de criminalización y represión de la protesta campesina con posterioridad a 1989. Los violentos acontecimientos de Curuguaty no pueden comprendidos fuera de estos antecedentes. Estas medidas institucionales abarcan cinco principales prácticas lesivas de los derechos humanos: a) ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzosas; b) torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; c) detenciones y procesamientos arbitrarios o abusivos; d) desalojos ilegales y arbitrarios, y; e) puesta en vigor de una normativa legal punitiva.

EJECUCIONES ARBITRARIAS Y DESAPARICIONES FORZOSAS

En el 2007 la CODEHUPY denunció ante el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas 75 ejecuciones arbitrarias y dos desapariciones forzosas de dirigentes y miembros de organizaciones de trabajadores rurales, en el periodo comprendido entre el 3 de febrero de 1989 y el 26 de junio de 2005. La investigación en la que se documenta y se denuncia este patrón de violaciones al derecho a la vida de dirigentes e integrantes de organizaciones campesi-



nas fue publicada y presentada a la opinión pública ese mismo año, bajo el título de Informe Chokokue (CODEHUPY, 2007).

Estas graves violaciones al derecho a la vida respondieron a un plan encaminado a detener espirales de protesta, atemorizar a comunidades y organizaciones campesinas y desalentar las ocupaciones. Las ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzosas se concentran en las zonas geográficas del país donde se dieron los principales focos de conflicto por el derecho a la tierra. Afectaron a las organizaciones de campesinos sin tierra en su lucha contra el latifundio y por la reforma agraria.

Estas ejecuciones fueron cometidas por agentes públicos y por guardias parapoliciales o sicarios contratados por latifundistas o personeros del gobierno. En el caso de ejecuciones cometidas por particulares, se constató una amplia aquiescencia oficial expresada en la impunidad que rodeó a los hechos, ya que el Estado incumplió sus deberes de prevenir, investigar y sancionar los crímenes cometidos. A pesar de que esta situación fue denunciada debidamente ante las autoridades públicas en varias oportunidades, los actos delictivos de los parapoliciales continúan impunemente, ante la ausencia de control público. En distintas zonas del Paraguay rural, la “seguridad” pública se sustenta en el actuar de los parapoliciales, amparados por la venalidad de los agentes locales de las instituciones de seguridad.

De las 22 ejecuciones que según los relatos fueron perpetradas por agentes públicos, en 6 casos los atentados fueron cometidos fuera de las funciones oficiales y en el contexto de una acción criminal deliberada. En otros 16 casos, la ejecución arbitraria ocurrió por el uso innecesario, desproporcionado o ilegítimo de las armas de fuego o de otros medios de violencia durante el cumplimiento de funciones oficiales.

Un caso paradigmático que ilustra este patrón de uso ilegítimo de la fuerza es el de Eulalio Blanco Domínguez (Comité de Derechos Humanos, 2012a) muerto durante una represión a una manifestación campesina el 3 de junio de 2003. En este caso, el Comité de Derechos Humanos condenó al Estado paraguayo de violar el Pacto de Derechos Civiles y Políticos ante una comunicación presentada por la CODEHUPY en alianza con la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT). En este caso, el Comité señaló que el Estado tiene la obligación de proteger la vida de las personas bajo su jurisdicción, y en el caso específico, el Estado paraguayo tenía la obligación de proteger la vida de los manifestantes.

En el periodo posterior al cubierto por el Informe Chokokue, los casos de ejecuciones arbitrarias, torturas y criminalización de la protesta social continuaron perpetrándose a medida que el conflicto agrario se desarrollaba. Estos hechos fueron recogidos en los informes “Derechos Humanos en Paraguay” correspondientes a los años 2005-2011 y registrados en otras fuentes, demostrando que el patrón de respues-

tas represivas al problema social derivado de la inequitativa estructura de tenencia de la tierra siguió ininterrumpidamente incluso con posterioridad a la salida del Partido Colorado de la jefatura de Gobierno del Poder Ejecutivo en el 2008. Entre el 2005 y el 2012, mediante estas fuentes se registran al menos unas 24 ejecuciones arbitrarias. Asimismo, se registran unas cuatro tentativas de ejecución, a través de atentados dirigidos a acabar con la vida de dirigentes o militantes de alguna organización campesina que finalmente resultaron malogrados porque la víctima sobrevivió. Sumando a las víctimas del caso Curuguaty, se llega a contabilizar al menos a 112 dirigentes y/o militantes de organizaciones campesinas que perdieron la vida en incidentes represivos vinculados a la lucha por la reforma agraria en el Paraguay, luego de 1989.

Los mecanismos de impunidad son claves para explicar la perpetuación crónica de este patrón represivo incompatible con una sociedad democrática.

En el Informe Chokokue ya citado (CODEHUPY, 2007), se señaló la impunidad como característica común de los 77 casos denunciados. Las investigaciones oficiales abiertas fueron manifiestamente ineficaces y el organismo jurisdiccional responsable de la investigación de los hechos demostró falta de debida diligencia en la producción de pruebas y en el impulso de las etapas del procedimiento, de modo a que éste pueda acabar y producir resultados en un plazo razonable. Estas circunstancias no han variado de manera relevante, y el Ministerio Público actúa sin ajustarse al Protocolo de Minnesota en sus investigaciones. De manera sistemática y grave se omite el diligenciamiento de pruebas que son fundamentales y obligatorias de conformidad al derecho internacional de los derechos humanos, como las autopsias, los peritajes balísticos, la inspección de la escena del crimen o el interrogatorio de los testigos presenciales. En su conjunto, los casos no son investigados debidamente y, en consecuencia, no se juzga ni sanciona a los responsables.

Las denuncias efectuadas por la CODEHUPY y otros actores sociales involucrados fueron insuficientes hasta el presente para detener esta práctica. Tan sólo han contribuido a visibilizarla y a identificar su carácter estructural e institucionalizado.

TORTURAS Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

En Paraguay, la tortura es un hecho punible a partir de su tipificación en el Código Penal de 1997. A lo largo de todos los años de post dictadura, los más importantes organismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos con competencia

para analizar el cumplimiento de la prohibición de torturar han señalado al Paraguay¹ que constituye un grave motivo de preocupación la práctica de la tortura, “especialmente en las comisarías y centros primarios de detención, con el objeto de obtener confesiones o información, las cuales son aceptadas por los jueces para abrir procesos contra las víctimas” (Comité contra la Tortura, 1997: 32).

En el 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló que la tortura seguía siendo “un problema recurrente” en Paraguay, y que “los agentes policiales son los principales responsables por los casos de tortura, y que éstas se producen principalmente en las Comisarías policiales”. La persistencia de la tortura, de acuerdo a la opinión de la CIDH, obedece entre otras causas, a la permanencia en filas policiales y militares de agentes formados durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). A la falta de una adecuada capacitación en prácticas respetuosas de la democracia y los derechos humanos de los agentes públicos, se debe sumar la “intrincada estructura basada en cadenas de mandos, que dificulta muchas veces la determinación de responsabilidad individual en casos de abusos por parte de sus miembros” (CIDH, 2001). La Comisión advertía, asimismo, que no se había estructurado presente una política oficial para detener la tortura ni se sancionaba efectivamente a quienes se eran hallados responsables de haber torturado (CIDH, 2002).

Informes más recientes señalan la persistencia de estas prácticas. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes Manfred Nowak, en el informe de la misión efectuada al Paraguay en el 2007 señaló que “[l]a tortura se sigue practicando ampliamente durante los primeros días de la detención preventiva para obtener confesiones, y la impunidad es la principal razón de que esa práctica y otras formas de malos tratos se mantengan en el Paraguay” Consejo de Derechos Humanos (2007: 2). Basándose en distintas fuentes públicas, el Relator señalaba que de unas 900 denuncias de tortura o malos tratos presentadas desde el 2000, sólo cuatro habían culminado en acusación y apenas dos en una condena. Ninguna de estas condenas fue impuesta por el cargo de tortura. El Relator señaló que varias personas “no habían presentado una denuncia puesto que no confiaban en que la fiscalía investigara de manera independiente” y que “algunas víctimas habían presentado denuncias a la fiscalía pero que nunca se les había dado más información” (Consejo de Derechos Humanos, 2007: 15-16).

El Subcomité para la Prevención de la Tortura, en el informe de su misión al Paraguay efectuada en marzo de 2009, identificó, entre otros aspectos, a la cuestión de

¹ Véanse, a ese respecto, los siguientes informes de organismos internacionales citados en la bibliografía: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001; 2002); Comité de Derechos del Niño (1994: 4; 1997: 5; 2001: 12-14); Comité contra la Tortura (1994: 11-12; 1997: 30-33; 2000: 35); Comité de Derechos Humanos (1995: 3; 2006: 3).

la impunidad del crimen de tortura, como uno de los aspectos fundamentales para la persistencia de la práctica. En base a la propia información suministrada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio Público, casi la totalidad de las denuncias ingresadas a nivel nacional entre los años 2000 a 2008 a la Fiscalía a nivel nacional estaban impunes; es decir, se dictó una condena, sobre un total de 230 causas abiertas que quedaron impunes (Subcomité para la Prevención de la Tortura, 2010: 12).

Para el 2011, el Comité contra la Tortura señaló su preocupación por las numerosas y concordantes denuncias de tortura a personas privadas de libertad, en particular por parte de agentes de la policía. Identificó como causa principal de la práctica la reducida eficacia de los mecanismos de control y supervisión de la policía existentes. Asimismo, se manifestó preocupación porque –a pesar de las disposiciones del Código Procesal Penal vigente– la policía sigue obteniendo declaraciones bajo tortura o malos tratos, y que estas declaraciones sean usadas en ocasiones por los tribunales paraguayos como elementos de prueba. Asimismo, se constató que no se aplica el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul), ni se capacita a los funcionarios involucrados en la investigación e identificación de tortura. Reclamó la adopción de una política pública contra la tortura y la adopción de medidas para que todas las denuncias de tortura sean investigadas de forma pronta e imparcial por un órgano independiente (Comité contra la Tortura, 2011).

La impunidad no solamente es un elemento estructural que explica la vigencia y extensión de la tortura hasta la actualidad; también es el componente que determina la aquiescencia oficial con esta práctica².

En el contexto de la criminalización y represión de la lucha por la reforma agraria, la CODEHUPY ha constatado que la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes son aplicados extensivamente a los/as campesinos/as detenidos/as, en particular en el marco de los desalojos forzosos de las ocupaciones, al momento de las detenciones en el contexto de tales desalojos, durante los traslados y en las primeras horas de encierro en los centros primarios de detención. Es factible identificar un continuo de abusos y violencia desproporcionada e innecesaria en los procedimientos

2 El propio Estado paraguayo, al rendir su tercer informe periódico al Comité de Derechos Humanos, reconoce sin ambages: “Al respecto, en el año 2004 se registraron 23 causas sobre tortura de las cuales cuatro causas fueron desestimadas, y el resto se encuentra en archivo fiscal; en el año 2005 en total se registraron 48 causas, cinco fueron desestimadas el resto se encuentra en archivo fiscal. En el año 2006 se registraron 25 causas de tortura en total, de las cuales dos prescribieron y el resto se encuentra en archivo fiscal; en el año 2007 se registraron 32 causas en total de los cuales dos fueron desestimadas y el resto se encuentra en archivo fiscal. En el año 2008 se registraron 47 causas en total de las cuales una fue desestimada y el resto se encuentra en trámite” (Comité de Derechos Humanos, 2011: 12). Es decir, entre el 2004-2008 se presentó una denuncia de tortura cada diez días. Todas fueron desestimadas o archivadas.

fiscales y policiales seguidos en tales casos. En estos casos, la tortura está encaminada a tener efectos amedrentadores y desmovilizadores, mediante el temor y la represión física, desactivando ciclos de protesta social (CODEHUPY, 2010; 2011).

Un caso emblemático de la aplicación de tortura a detenidos en el marco de la criminalización de la lucha por la tierra fue el de Ernesto Benítez Gamarra (Comité de Derechos Humanos, 2012b). En este caso, el Comité de Derechos Humanos condenó al Estado paraguayo por violar el Pacto de Derechos Civiles y Políticos luego de tramitar una comunicación que fuera litigada conjuntamente por la CODEHUPY y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT). Este caso también se circunscribe al episodio represivo del 3 de junio de 2003 en el departamento de San Pedro. En esa ocasión, 21 personas, entre manifestantes y dirigentes de la Coordinadora de Productores Agrícolas de San Pedro Norte (CPA-SPN), fueron detenidas y sometidas a torturas y malos tratos en una comisaría al término de la represión. El Comité determinó que el dirigente campesino había sido sometido a un trato que constituye una violación del artículo 7 del Pacto, además sancionó al Paraguay por la futilidad de la investigación que fue adelantada ante los tribunales locales. La indefensión de las víctimas frente a la lenidad de las medidas oficiales que se adoptan para sancionar el crimen de tortura es un factor explicativo de la vulnerabilidad de los colectivos sociales criminalizados.

DETENCIONES Y PROCESAMIENTOS ARBITRARIOS O ABUSIVOS

Quizás el dispositivo de control social más extensivamente utilizado por el Estado paraguayo en la represión de la protesta social campesina haya sido la criminalización de los medios de expresión y de incidencia de los trabajadores rurales. Apelando a un derecho penal abusivamente aplicado y distorsionado en su sentido, el poder punitivo del Estado se dirigió a detener, someter a procedimientos penales y, eventualmente, a condenar a dirigentes y militantes.

Los procedimientos penales tienen múltiples efectos y repercusiones. Con las obvias consecuencias punitivas y desmovilizadoras, la criminalización de la protesta campesina contribuye a la desnaturalización del conflicto. Cuando una demanda social es “traducida” a un conflicto de naturaleza penal, se logra desviar la intervención pública para colocarla fuera de los ámbitos de gestión competente. De esta manera la demanda social no es tratada por las entidades de la administración responsables de la redistribución de los recursos y de la política agraria. El conflicto es aislado, se lo

saca fuera de las sedes y ámbitos de debate natural en el marco de un Estado de Derecho, para reducirlo a una respuesta institucional binaria del castigo/absolución que se sustenta en la responsabilidad personal frente al ilícito cometido.

Las técnicas de criminalización permiten también aislar de la opinión pública y de sus redes de apoyo y alianzas a los actores sociales demandantes. Facilitan montar alrededor de los liderazgos y colectivos sociales diversas campañas de difamación pública y estigmatización, que se articulan a través de los medios de comunicación comerciales. Los problemas sociales no serán resueltos y quienes lo planteen en términos políticos sufrirán las consecuencias legales y sociales que corresponden a los criminales.

El Estado paraguayo ha recurrido a diversas interpretaciones legales para extender la aplicabilidad del Código Penal a formas de expresión de la protesta campesina. La primera de ellas la da la extensiva aplicación del Artículo 142 que reprime la “invasión de inmueble ajeno”, tipo penal que es aplicado específicamente a la estrategia de ocupar tierras malhabidas o latifundios improductivos, como forma de interpelación y demanda a las autoridades públicas. Las manifestaciones o reuniones en espacios abiertos o públicos, incluyan o no cierres o cortes intermitentes de caminos, son procesados bajo el supuesto previsto en el Artículo 216 del Código Penal, que castiga a las “intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre”, en el sentido que las manifestaciones públicas se tornan obstructivas y que con ello se pone en riesgo el tránsito terrestre. Estos tipos penales son aplicados de manera conjunta o indistinta con otros que permiten derivar a una reacción penal la misma expresión de la protesta social. Por esta vía, un recurso tradicional de las demandas públicas como, por ejemplo, puede ser un emplazamiento para que una autoridad pública resuelva una cuestión determinada que se encuentra bajo su jurisdicción, acaba siendo reconducido a una categoría penal y lo que se supone una conducta protegida, propia de una sociedad democrática, acaba siendo pasible de castigo y represión. Los tipos penales más usuales en esta práctica son “perturbación de la paz pública”, “amenaza de hechos punibles”, “resistencia”, “coacción” y, principalmente, el de “asociación criminal”.

Al aplicar en concurso ideal el hecho punible de asociación criminal (Artículo 239 del Código Penal) el organismo acusador del Estado obtiene ventajas procesales adicionales frente al imputado, ya que este delito cuenta con una expectativa de pena mayor, en comparación con otros. Las posibilidades de eximición de la prisión preventiva o las facilidades legales para negociar salidas alternativas en el proceso penal se ven así reducidas. Pero, lo más importante, es que se abre una posibilidad de considerar organizaciones ilegales a los movimientos campesinos, y ampliar el círculo de potenciales acusados hasta donde desee la Fiscalía, según se expanda el rango de persecución a quienes pertenecen a la organización, a quienes le prestan “apoyo logís-

tico”, incluso a quienes la promueven. Llevado a sus máximas extensiones, ese círculo puede incluir a centenares o miles de personas. Al figurar en una agenda telefónica, en un cruce de llamadas o en una lista de asociados, cualquier persona puede pasar a ser criminalizada sin otro fundamento.

De acuerdo a datos sistematizados por el Área Sociogremial del Centro de Documentación y Estudios (CDE), organización no gubernamental miembro de la CODEHUPY, entre los años 1990-2006 se contabilizan en el Paraguay un total de 980 conflictos de tierra y/o vinculados a la reforma agraria, y 414 ocupaciones de tierra. En dicho marco, se registraron 366 desalojos y 7.346 detenciones de personas. Datos más recientes del Observatorio de Derechos Humanos y Agronegocios de la organización Base – Investigaciones Sociales, organización también integrante de la CODEHUPY, señalan que entre agosto de 2008 y diciembre de 2009, unas 1.050 personas fueron detenidas por el Ministerio Público y, de éstas, 333 fueron imputadas y sometidas a un procedimiento penal debido a alguna acción de protesta social campesina vinculada a la tierra y al medio ambiente (Palau, 2012: 62).

No existe una relación causal evidente entre el número de campesinos detenidos, quienes son efectivamente imputados, y quienes van finalmente a juicio y condena. En algunas ocasiones, la totalidad de campesinos detenidos en un desalojo son dejados en libertad horas después de su detención, sin que se formule imputación. En otras, se imputa y acusa selectivamente con criterios variables a una lista determinada de personas, entre personas detenidas en los operativos, dirigentes de alguna organización (aunque no hayan participado efectivamente de la protesta) y otras personas que a veces no mantienen relación alguna con la organización ni participaron de la protesta. En un número considerablemente menor de casos, la Fiscalía lleva las cosas hasta el juicio oral y la condena.

Los criterios que rigen esta selectividad penal no se encuentran mayormente vinculados a cuestiones jurídicas sino políticas y se originan en negociaciones y sedes externas a la magistratura. Importan mayormente los intereses privados afectados por la protesta y sus vínculos con el poder político, fundamentalmente autoridades del Poder Ejecutivo y legisladores. Estos factores son los que determinan el tiempo que pasarán en prisión los campesinos detenidos y el desenlace final de la causa. La CODEHUPY ha observado paralelamente la influencia creciente de criterios políticos y económicos en la selección de personas para los cargos judiciales y en el Ministerio Público, en todos los niveles de la estructura judicial, así como la influencia del Legislativo y del Ejecutivo en la gestión del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, órganos constitucionales encargados de la selección, ingreso y remoción de los magistrados y fiscales (CODEHUPY, 2006: 134-136; Martens et. al., 2008: 166-169).

El sentido y razón de la criminalización no es tanto el juicio sino el proceso, que agota sus fines en sí mismo, mediante la prisión preventiva o las medidas cautelares que se aplican en sustitución a la privación de libertad, aunque se carezca de pruebas y fundamentos. La mayoría de las causas nunca llega a juicio y se extinguen por el transcurso del plazo razonable máximo de duración de los procesos penales. Pero, en el intervalo que media entre la apertura y la extinción de la causa, con el mero y formal requisito de una imputación fiscal, se arbitran medidas alternativas a la prisión violatorias de derechos constitucionales e incompatibles con una sociedad democrática, como la vigilancia policial y fiscal, y las prohibiciones de participar en reuniones y manifestaciones, transitar libremente por el país, o salir fuera del país, o comunicarse con los demás compañeros/as de organización que se encuentren imputados.

Un caso significativo de la criminalización, que ilustra el patrón de represión descrito, es el de Evelio Ramón Jiménez, dirigente de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) del departamento de Caazapá, condenado por el delito de invasión de inmueble ajeno, aunque la ejecución de la condena fue suspendida bajo condiciones tales como la prohibición de mantener reunión con más de tres personas, acercarse a la propiedad “invadida”, someterse a una vigilancia judicial y la prohibición de abandonar su domicilio desde las 20:00 hasta las 06:00 horas, todos los días. En la realidad, los tribunales condenaron al dirigente por un hecho que no es punible: protestar para reivindicar derechos fundamentales para la sociedad.

El orden político, tal como funciona en la realidad, hace prácticamente imposible la observancia de una auténtica independencia de la magistratura, sobre todo en procesos que tienen repercusiones políticas o en los que altos funcionarios han dispuesto la necesidad de aplicar la represión, para la defensa de sus propios intereses o de sus clientes políticos o financistas.

DESALOJOS ILEGALES Y ARBITRARIOS

Las organizaciones campesinas durante el periodo democrático posterior a 1989 pusieron en la agenda pública la cuestión de la reforma agraria apelando a una amplia batería de recursos de interpelación y medios de movilización y de expresión de sus demandas sociales. El medio de presión más efectivo fue la toma y ocupación de las tierras reclamadas, para llamar la atención de la opinión pública y para impactar en las autoridades. La ocupación de tierras permite que los casos ganen estado público y se transparente ante la ciudadanía la situación de la tenencia de tierras reclamadas

para la reforma agraria. De esta manera se discute y se visibiliza la inequidad en la distribución de la tierra y se obliga a transparentar la existencia o la legalidad de los títulos de propiedad que el supuesto propietario alega tener. Las ocupaciones generan un nivel de conflicto que obliga a las autoridades a intervenir y solucionar el problema, y las condiciones para que otros actores sociales, políticos e institucionales se posicionen sobre el tema.

De esta manera, el campesinado se constituyó en uno de los principales protagonistas de la transición. Desde entonces, los campesinos sin tierra con el apoyo de sus organizaciones inician la ocupación de las grandes propiedades privadas, proceso que continúa hasta ahora. Ya en el primer día de la apertura política, los sintierras ocuparon dos latifundios improductivos de 10.000 y 11.000 hectáreas en la localidad de Maracaná, distrito de Curuguaty (Canindeyu) y otro de 5.000 hectáreas en Limoy, distrito de Minga Porã (Alto Paraná). Estas acciones eran el prelude de las masivas ocupaciones de tierra que vendrían posteriormente y representaban una dura prueba a la nueva administración del Estado (CODEHUPY, 2007: 56-57).

Los sucesivos gobiernos de la transición democrática apelaron al endurecimiento de las vías procesales e institucionales para reprimir las ocupaciones y desalojar los inmuebles ocupados. En esta línea, los procedimientos de desalojo efectuados se caracterizaron por su incorrección, ilegalidad y ausencia de debido proceso.

En la legislación paraguaya el juicio de desalojo es un procedimiento civil, regulado en el Código Procesal Civil (Artículos 621-634). Esta es la única vía procesal válida e idónea para que un propietario expulse de su inmueble a cualquier ocupante precario cuya obligación de restituir un inmueble o parte de él fuere exigible, en virtud de un título. Este contencioso garantiza la intervención judicial y el debido proceso, estableciendo medios y plazos procesales para que quien ocupa conteste la demanda de desalojo y oponga pruebas a su favor. Por otra parte, el procedimiento en sí exige el propietario deba asumir la carga de la prueba de su propiedad, es decir, debe presentar el título al plantear la demanda.

Este procedimiento plantea serios problemas cuando el o los presuntos propietarios carecen de título o, si lo tienen, éste haya sido obtenido de manera fraudulenta y fácilmente objetable en términos legales, como sucede en la mayor parte de los conflictos agrarios.

Para tales casos, la estrategia institucional diseñada fue llevar a cabo el procedimiento, pero mediante una vía penal. Mediante este recurso, el presunto propietario denuncia la comisión de un hecho punible de invasión de inmueble ajeno (Artículo 142, Código Penal), o a veces simplemente la presencia de personas armadas en un inmueble determinado. Previo acuerdo con un agente fiscal penal y con la policía (que

puede incluir un arreglo económico previo), el agente del Ministerio Público resuelve la constitución de la fuerza pública a los efectos de “constatar” la comisión del ilícito y, en su caso, aprehender a quienes encontrare. En otras ocasiones, se requiere una orden de allanamiento, con la misma finalidad. El caso es que una vez en el terreno, se procede al desalojo violento, la detención de personas, la destrucción de viviendas y de la producción alimentaria de las comunidades. De esta manera se consuma, de hecho, el desalojo, aunque sin seguir la vía legal correcta. Y fundamentalmente, se evita que los campesinos tengan la oportunidad legal de ejercer su defensa y, se soslaya el debate sobre la legalidad del título del presunto propietario, documento que nunca se presenta.

PUESTA EN VIGOR DE UNA NORMATIVA LEGAL PUNITIVA

El proceso de apertura democrática tutelada, iniciada con el derrocamiento militar de Stroessner en 1989, planteó el “pleno respeto a los derechos humanos”. En un primer momento, esta política de apertura política de la transición significó la cesación de la persecución directa a los opositores políticos, la vuelta de los exiliados, la liberación de presos y una agenda de reformas legales e institucionales que tenían el propósito de suprimir las formas que dieron a las arbitrariedades de la dictadura un ropaje de legalidad aparente. La derogación de las leyes penales liberticidas³ y la reforma constitucional en 1992 fueron las señales más claras de esta transformación⁴.

En otro sentido, la recuperación de las libertades públicas con el inicio de la transición significó el surgimiento de las organizaciones sociales. En el campo rural, la protesta en reclamo de una reforma agraria integral se avivó desde un inicio y los conflictos por la tierra adquirieron un carácter masivo a partir de 1989. Esta recuperación de las organizaciones rurales muy pronto desafió al gobierno en su capacidad de dar una solución estructural a la demanda, sin afectar con ello la base de la estructura de inequidad sobre la que se sustenta todo el sistema político.

Se produjeron desafíos paralelos a la institucionalidad y a la legalidad. La ausencia

3 Mediante la Ley N° 9 del 4 de setiembre de 1989 se derogaron la Ley N° 294 de “Defensa de la democracia” del 17 de octubre de 1955 y la Ley N° 209 de “Defensa de la paz pública y libertad de las personas” del 18 de setiembre de 1970, normas que permitieron la penalización de delitos políticos y de opinión.

4 Mediante la reforma constitucional de 1992 se modificó profundamente la figura del Estado de Sitio, mecanismo que en las constituciones de la dictadura (1940 y 1967) permitía al Poder Ejecutivo ordenar la detención sin causa, plazo ni control judicial de los disidentes políticos.

de una normativa democrática que legitimara la sanción de la protesta campesina demandó una recomposición de formas legales y sentidos de lo represivo entre la dictadura y la transición a la democracia, que se expresó a través de la configuración de un nuevo marco legal que permitiera la continuidad de políticas punitivas legítimas, en el contexto de un orden público en el que ya estaría prohibida la persecución ideológica. Los amplios márgenes de excepción que permitieron al stronismo ejercer la violencia pura como método de gobierno, quedaron muy restringidos. Gobernar la exclusión social rural en el marco de una legitimidad democrática formal requería de otras normas e instituciones, y aquí tuvo un papel decisivo la adopción de nuevas normas penales que se adoptaron en democracia.

Y en 1989, el gobierno del general Andrés Rodríguez planteó una estructura fugaz y malograda que intentó contener la demanda de reforma agraria abriendo espacios de negociación bajo control de los militares. En agosto de 1989 (Decretos N° 1.172/89 y 1.941/89) el Poder Ejecutivo creó el Consejo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Rural (CONCODER), a cuyo frente designó a un coronel. Este organismo pretendió ser un ente coordinador de instituciones de la política agraria preexistentes, pero en gran medida su rol se limitó a descomprimir la presión de los conflictos. El CONCODER fue disuelto por decisión del Consejo de Ministros en junio de 1990, por su incapacidad institucional para cumplir sus fines y la cuestión agraria volvió a quedar bajo la competencia de las entidades preexistentes (Informativo Campesino, 1989b: 21; 1989c: s/p; 1990b: 19).

En paralelo a la creación de este organismo, el primer gobierno de la transición creó la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) “Urunde’y”, una combinación de policías y militares, bajo comando de éstos últimos, que se encargó durante los primeros posteriores a la dictadura de reprimir los conflictos en el campo. Casi todas las organizaciones campesinas vigentes en ese entonces denunciaron pública y reiteradamente su accionar represivo y la intervención militar en los conflictos del campo. Esta fuerza fue disuelta para 1990.

El 1° de agosto de 1990, el Ministerio del Interior creó mediante una resolución ministerial la Policía Especial de Operaciones (PEO) con el objetivo de “atender los problemas derivados de las ocupaciones ilegales de propiedades privadas”. A partir de esa fecha, el desalojo en las ocupaciones quedó a cargo de esta fuerza especial. El 23 de agosto de 1994, por Resolución N° 39 de la Comandancia de la Policía Nacional, este cuerpo fue disuelto y en su reemplazo se creó la Agrupación de Protección Ecológica y Rural (APER), fuerza que desde ese entonces fue la responsable de la represión rural (CODEHUPY, 2007: 67). Las Fuerzas Armadas rara vez volvieron a ser movilizadas en los desalojos y cierres de ruta, salvo como reservas tácticas y mediante orden del Poder Ejecutivo. En los últimos años, ese rol de reserva táctica de último recurso lo

ejerce el Grupo Especial de Operaciones (GEO) de la Policía Nacional, una fuerza militarizada con poder de fuego de armas de guerra.

Las primeras medidas adoptadas para penalizar las ocupaciones fueron de carácter administrativo. Ante la ausencia de previsiones en el antiguo Estatuto Agrario (Ley N° 854/1963) vigente al inicio de la transición, el Consejo del IBR -entonces ente de aplicación de la política agraria- dictó la Resolución N° 1.089/1989 disponiendo que los ocupantes clandestinos de predios del patrimonio fiscal del IBR o de dominio privado, no serían sujetos de la reforma agraria, ni tendrían derecho a la indemnización por las mejoras introducidas en sus ocupaciones clandestinas⁵.

Pronto las disposiciones de penalización administrativa de las ocupaciones demostraron su insuficiencia por ser demasiado teóricas, a futuro e incompatibles con la legislación común. Además, no permitían realizar con eficacia desalojos forzosos sin recurrir a los procedimientos ordinarios. Entre los años 1989 y 1990, en el ámbito de las entidades públicas agrarias del Poder Ejecutivo se discutieron dos proyectos de Decreto-Ley⁶ perfilando las bases de lo que serían los dispositivos institucionales y legales posteriormente usados para criminalizar y reprimir la protesta campesina. En mayo de 1989, el IBR sometió a consideración del Poder Ejecutivo un proyecto de Decreto-Ley que establecía un procedimiento rápido y de excepción para efectuar desalojos. El mismo establecía que sería aplicada la sanción prevista en el Código Penal para el delito de usurpación (Artículo 409), a los ocupantes, instigadores, cómplices y encubridores. Pero, además, disponía que el juez en lo criminal de la circunscripción respectiva, a petición de los propietarios o sus representantes, ordenaría el desalojo en el plazo de 48 horas, de comprobarse que la ocupación era reciente y no constituía un asentamiento estable. Los ocupantes perdían el derecho a reclamar las mejoras que hubieran introducido (Informativo Campesino, 1989a: 14-15).

En marzo de 1990, al tiempo que el presidente general Andrés Rodríguez anunciaba que “se declaraba la guerra a los invasores de propiedades privadas”, el Poder Ejecutivo hizo público otro proyecto de Decreto-Ley que ampliaba los requisitos legales para ser beneficiario de la reforma agraria. Esta iniciativa establecía que no podían ser beneficiarios de la reforma agraria, adjudicatarios de lotes fiscales o de colonización privada, ni recibir créditos o asistencia técnica oficial las personas que hubiesen usur-

5 Una disposición de penalización administrativa similar aparece ya con rango de ley en el actual Estatuto Agrario (Ley N° 1.863/2001), que en su Artículo 98 dispone que “[s]erán desestimados los expedientes de expropiación a favor de los invasores sobre inmuebles que sean objeto de invasión u ocupación ilegítima y que hayan tenido intervención judicial”. Es decir, la ocupación del inmueble transforma en inexpropiables a las tierras, aunque estas no cumplan con su función económica y social y excedan los límites legales permitidos.

6 Bajo la Constitución de la Dictadura del año 1967, vigente en ese momento, el Poder Ejecutivo tenía la potestad de dictar Decretos con fuerza de Ley, durante el receso del Congreso o encontrándose éste disuelto.

pado tierra del dominio privado o fiscales, aunque no hubiesen empleado violencia o intimidación, o hubiesen procedido en virtud de autorizaciones de personas o instituciones sin competencia para ello. El proyecto de norma además disponía la subasta de las mejoras introducidas, la sanción a los que patrocinen o instiguen las ocupaciones, incluidos los abogados defensores de los campesinos, quienes serían condenados por los daños y perjuicios que ocasionaren las ocupaciones. Para la ejecución de los desalojos, bastaría una resolución del IBR que califique de clandestina la ocupación, que junto al título del presunto propietario lesionado, serían los documentos requeridos para la intervención judicial inmediata (Informativo Campesino, 1990a: 27-28).

Si bien estos proyectos de Decreto-Ley no fueron aprobados ni pasados luego por las cámaras del Congreso, planteaban ya las bases de lo que sería la estrategia a seguir: además de la penalización administrativa, que podría resumirse en pérdida de todos los derechos para los ocupantes, los conflictos serían procesados penalmente y en este marco se gestionarían desalojos sumarios, mediante medios de aparente forma legal.

A diez años de transición democrática, la sanción y puesta en vigencia de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, buscaron reemplazar el viejo sistema penal inquisitivo por un nuevo sistema basado en el paradigma garantista y acusatorio. Sin embargo, estos avances no fueron más allá de la vigencia meramente formal, porque los viejos vicios y prácticas del sistema inquisitivo demostraron una enorme capacidad de supervivencia, legitimados en el nuevo esquema procesal. Además, cinco años después de su entrada en vigor la reforma garantista fue sometida a un profundo deterioro derivado de un proceso de contrarreforma, con leyes modificatorias que menoscabaron garantías del plazo razonable y la defensa en juicio, a la par que dispararon la dosimetría penal selectivamente, endureciendo las penas en determinados delitos.

Este proceso se puede observar con las leyes penales puestas en vigencia para castigar la ocupación de las tierras por parte de los campesinos. En el esquema anterior del Código Penal de 1914, se apeló a la aplicación del Artículo 409 que castigaba la “usurpación de propiedad”. El Código Penal de 1997 modifica esta disposición, al introducir el nuevo delito de “invasión de inmueble ajeno” (Artículo 142), que eleva la pena a dos años de cárcel o multa, para quien “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”. En el 2008, el Código Penal es reformado y aumenta la pena de cárcel a cinco años, cuando la invasión se realizara con el objeto de instalarse en el inmueble (Ley N° 3.440/2008).

El derecho de manifestación tuvo un recorte y deriva punitiva similar. En el plano administrativo, durante la democracia se estableció por primera vez una regulación legal del derecho de manifestación y reunión pública (Ley N° 14/90 modificada total-

mente por la Ley N° 1.066/97 conocida como “Ley del Marchódromo”). El artículo 32 de la Constitución de 1992 consagra el derecho de reunión y manifestación “sin necesidad de permiso” de la autoridad pública, y señala que este derecho podrá ser objeto de reglamentación en materia de tiempo y lugar, en salvaguardia de los derechos de terceros y del orden público definido en la ley.

La legislación vigente en la actualidad establece restricciones al horario, lugares y modo y número de personas. Asimismo, señala un procedimiento que debe seguirse para solicitar autorización a la Policía Nacional para realizar una manifestación, la que podrá oponerse a su realización. La ley prohíbe que un espacio público sea ocupado por más tiempo que el permitido o que se obstruyan vías de comunicación. La CODEHUPY ha manifestado que estas restricciones no son razonables ni necesarias en una sociedad democrática, y no tienen un objetivo legítimo ni se motivan en una necesidad social imperiosa⁷. Asimismo, sus restricciones indebidas y el requisito del permiso policial previo a la manifestación han dado pie a interpretaciones abusivas por parte de la Policía Nacional, legitimando abusos y prácticas autoritarias (CODEHUPY, 2006: 147-150).

Adicionalmente, la reforma del Código Penal en 1997 produjo una inflación en la previsión de tipos penales asociados a la represión de formas tradicionales de protesta e incidencia pública de las organizaciones. Esta reforma introdujo delitos novedosos como el ya mencionado de las intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre (Artículo 216) que castiga con tres años de pena privativa de libertad o multa a quienes produjeran un obstáculo y con ello pusieran en riesgo la seguridad del tránsito terrestre. Esta norma es la que da una base jurídica a la represión y criminalización –selectiva– de manifestaciones y cierres de ruta.

Es muy fácil que cualquier manifestación se torne obstructiva del tránsito terrestre, así como que ocupe un espacio público. De hecho, toda manifestación o reunión pública obstruye aunque sea temporalmente el tránsito y ocupa espacios públicos. Pero la delgada línea en que esta conducta deja de ser el ejercicio de un derecho a ser protegido y pasa a ser punible es tan inestable como la discrecionalidad fiscal y judicial. Estas disposiciones no permiten deslindar con precisión aquellas conductas que caen fuera de la norma y que son medios legítimos de expresión de la crítica ciudadana, del descontento y de la protesta social.

7 El Comité de Derechos Humanos, tras el examen del Segundo Informe Periódico en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos presentado por el Paraguay, señaló al Estado que observaba “con inquietud que la ley 1066/1997 limita en la práctica el derecho de manifestación pacífica al establecer condiciones irrazonables de tiempo, lugar y número de manifestantes y al requerir previa autorización policial”. Asimismo, el Comité recomendó al Paraguay “modificar dicha legislación para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica” (Comité de Derechos Humanos, 2006: 5).

La última vuelta de tuerca a la penalización de la libertad de reunión y manifestación se ha dado con la sanción de la Ley N° 4.024/2010 “Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”. Esta ley suscita los mismos problemas de ambigüedad, porque determina que será calificado de terrorismo –y consecuentemente sancionado con penas que van desde los diez a los treinta años de prisión- una serie de conductas ya definidas por el Código Penal, pero cuando sean realizadas en determinadas circunstancias. La principal preocupación radica en que entre estos delitos que por derivación pueden ser calificados de terrorismo está el Artículo 216 del Código Penal. Es decir, cualquier obstrucción de una vía pública que se haga con el propósito de “coaccionar a los órganos constitucionales o a sus miembros en el ejercicio de sus funciones” puede dar lugar a una acusación de terrorismo, tan arbitraria como lesiva.

Si bien esta disposición específica aún carece de precedentes de aplicación directa a un caso en particular, su sola vigencia ya supone una disuasión muy efectiva que circunscribe la libertad de reunión y manifestación a límites que la privan su potencial de participación y de incidencia públicas.