

Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria del Paraguay¹

Oddone, Hugo²

Resumen

Característica resaltante de la dinámica demográfica del Paraguay son las migraciones internacionales intensificadas en la presente década. Un tema pendiente es la falta de una política explícita de migración, en ausencia de ella rigen principios implícitos contenidos en la ley de migraciones de 1996. Esta arrastra vestigios ideológicos del liberalismo decimonónico, impuesto por ejércitos de ocupación y una elite extranjerizante en un país económica y demográficamente devastado al finalizar la guerra de la Triple Alianza (1870). El objetivo de la política migratoria de 140 años atrás no fue alcanzado. Las corrientes inmigratorias europeas que promovía fueron insignificantes frente a la de los países vencedores, permitiendo la masiva privatización de tierras del Estado y una mayor pauperización de la población sobreviviente. El sustrato ideológico de la Constitución de 1870 y de la legislación migratoria de posguerra se mantuvo en la ley de migraciones de 1970 y fue recogido por la transición democrática iniciada en los años 90, habiendo consolidado el régimen de concentración de tierras en poder de una minoría, incrementando la desigualdad y la inequidad social.

Introducción

El análisis demográfico ha experimentado en el Paraguay significativos avances, sobre todo a partir del inicio del período democrático en 1989, como resultado de la confluencia de una serie de factores.

Entre ellos pueden citarse, someramente, las innovaciones institucionales incorporadas en la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), a partir de 1990, la amplia divulgación de los resultados del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992, y los estudios realizados sobre las diversas variables con los datos que el mismo aportó, incluyendo el primer mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas; el mayor caudal de demógrafos formados para entonces en los cursos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la creciente interdisciplinariedad de los estudios de población; la emergencia de organizaciones no gubernamentales al amparo de la apertura democrática y su interés interdisciplinario en cuestiones poblacionales; las actividades preparatorias y la elaboración del Informe Nacional para la Conferencia de El Cairo; así como el paulatino mejoramiento y adopción de nuevas tecnologías y herramientas en el manejo de la producción y el procesamiento de la información sociodemográfica.

Lo que parece un tema todavía pendiente en este campo es el desarrollo del pensamiento demográfico, vale decir, el abordaje de nuestra dinámica poblacional desde una perspectiva reflexiva que profundice en las razones, y no solo en las causas, de los procesos poblacionales vividos en el Paraguay. En otras palabras, más allá del esfuerzo exclusivamente analítico y, a veces, inclusive meramente descriptivo de la dinámica demográfica y sus factores endógenos,

¹ Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010.

² Asociación Paraguaya de Estudios de Población: hugooddone@gmail.com

faltaría una profundización en los análisis y estudios que busquen, debajo de lo factual o de las causas de lo que sucede o ha sucedido, las razones ideológicas que las provocaron y que les prestaron un marco económico, social y político, aunque no fuera de política demográfica explícita, para que ellos ocurrieran.

Desde luego que lo ideológico y lo político se configuran por influjo de determinados contextos histórico-sociales y económicos, y que, de esa manera, los hechos del acontecer poblacional y del pensamiento demográfico de una época resultan de una interacción dialéctica. Pero es precisamente la consideración de esa dialéctica, sobre la que advertía Vieira Pinto ya en 1973, la que ha estado generalmente ausente en el desarrollo de la ciencia demográfica de nuestro país.

La proximidad del Bicentenario de la Independencia Nacional parece constituirse en ocasión propicia para intentar una reflexión diferente al habitual análisis descriptivo, y aun interpretativo, de los cambios, tendencias y perspectivas demográficas del Paraguay. Aunque esa tampoco es tentación desdeñable, si consideramos que en los 200 años transcurridos entre aquel acontecimiento trascendental de nuestra vida política y el presente, han ocurrido hechos de enorme impacto en esos ámbitos.

El interés del presente trabajo está orientado hacia un tipo de análisis más bien de carácter histórico-antropológico de los hechos demográficos, tratando de desentrañar el origen de algunos paradigmas ideológicos que han prevalecido a lo largo de los años sobre la cuestión poblacional en el Paraguay, a partir de la posguerra de la Triple Alianza (1864/1870 frente a la Argentina, el Brasil y el Uruguay), influyendo en las políticas públicas y en determinadas conductas sociales de la población paraguaya.

Paradigmas que conciente y deliberadamente se enseñorean de los contenidos de las políticas de Estado durante un largo período, y se mantienen en algunos casos hasta el presente como resabios históricos y que, además, parecieron enquistarse en el sentir colectivo al punto que, mientras los líderes implementaban y justificaban las políticas demográficas con expresa adecuación a ese referente ideológico, la población lo admitía pasivamente adaptándose sin mayor oposición al ordenamiento jurídico impuesto por los sucesivos gobiernos como marco legitimador de su acción.

“El pasado ocurre hoy, cuando recordamos”

La frase es del mexicano Carlos Fuentes (2002). Parafraseando, puede decirse que el pasado ocurre hoy cuando lo repetimos o cuando, más prosaicamente, lo copiamos. Este escrito trata de un presente que no termina de repetir y copiar el pasado. Y de un pasado que, como todo lo que es fruto de la obra humana, tiene luces y sombras, aunque en nuestro país, curiosamente, pareciera que las luces pretéritas fueran opacas y que son sus sombras las que se proyectan como haces luminosos (u ominosos).

Quien se ocupe de analizar los actuales lineamientos de la política migratoria en nuestro país se encontrará, en primer lugar, con la inexistencia de una expresa exposición de principios, objetivos, estrategias y medidas a través de las cuales el poder político establezca su filosofía de acción en este campo. En compensación, si así puede decirse, se verifican aplicaciones empíricas de las normativas dictadas (en la actualidad, su específico marco regulador es la Ley 978 de 1976, y sus decretos y resoluciones pertinentes). Por lo cual, toda aquella base de sustentación filosófica y política de lo que la ley ordena, debe darse como “supuestos” o, más precisamente en nuestro caso, como estereotipos sobre la materia.

En segundo lugar, y como confirmación de que la ley migratoria parte de supuestos o sobreentendidos, se percata de que esta normativa arrastra una herencia de preconceptos, omisiones y contradicciones conceptuales marcadas por la ideología, las políticas y las prácticas corrientes en materia migratoria del Paraguay a lo largo de los 140 años posteriores a la finalización de la guerra de la Triple Alianza.

En efecto, consumado el exterminio demográfico en 1870, la inmigración aparece como el elemento central de un proyecto político supuestamente encaminado a repoblar el país y reactivar su economía sobre la base del ingreso masivo de inmigrantes, en un programa selectivo de inmigración destinado a impulsar la colonización y mejorar la calidad de las prácticas agrícolas.³

Y sin desconocer el valor positivo que los flujos migratorios internacionales tienen como aportes a las economías, a la difusión cultural y a la expansión de conocimientos y tecnologías en la historia de los países, se sostiene en este trabajo que, en el Paraguay de la posguerra del 70 y del casi siglo y medio transcurrido desde entonces, se fomentó la inmigración sin una política migratoria integral explícita y solo en base a leyes cuya argumentación jurídica se origina en un contexto político ideológico de evidente menoscabo de las capacidades de la propia población paraguaya⁴ y de desconocimiento de los cambios que la dinámica demográfica del Paraguay iba experimentando como resultado de su crecimiento natural.

Se tratará de demostrar aquí que la inmigración ni se constituyó en factor fundamental de la recuperación poblacional del país después de 1870, ni fue un elemento clave de reconstrucción de la economía del Paraguay de la posguerra. Y que, pese a esa realidad histórica, el concepto de la inmigración como componente estratégico del desarrollo del país se transmitió, a lo largo de estos 140 años, como un valor teórico absoluto y como premisa a priori de las propuestas doctrinarias de la legislación migratoria, olvidando por completo que el escenario sociodemográfico en ese tiempo había ido cambiando y exigiendo, sobre todo en la época actual, nuevas visiones doctrinarias sobre migración, nuevos marcos jurídicos y nuevas institucionalidades.

Además, sostenemos que, en realidad, el liberalismo implantado casi con ferocidad en el país tras la derrota de 1870, sirvió para instaurar un sistema neocolonial al servicio de empresas extranjeras y de un latifundismo de doble efecto: la exacción de sus principales riquezas naturales, por una parte, y el arrinconamiento y pauperización masiva del agricultor paraguayo en un área de creciente minifundio, por la otra. Y si bien la inmigración no fue la causante de esta situación, la nueva ideología política establecida en el país para cumplir aquella misión, utilizó un discurso más retórico que efectivo sobre la política migratoria en tanto que, en la práctica, privilegiaba la entrega de los recursos básicos de la economía paraguaya a empresas capitalistas extranjeras, con las consecuencias que se analizarán más adelante.

“La ley del conquistador, el monopolio de la tenencia de la tierra por el Estado y la posterior enajenación al capital extranjero, promovieron al mismo tiempo el latifundio y el

³ Vale aclarar que los temas a que se alude en este trabajo (aspectos demográficos, políticos y sociales, inmigración y crecimiento poblacional de la posguerra de la Triple Alianza), no son originales. Cuentan con el sustento de un amplio material bibliográfico que aquí se utiliza reiteradas veces con el fin de argumentar sobre el tema central de esta presentación.

⁴ Véanse más adelante los conceptos escépticos o francamente despectivos de destacados intelectuales de su época sobre las capacidades físicas, intelectuales y anímicas de la población paraguaya.

minifundio” (Pastore, 1975). Pero mientras el monopolio estatal de la tierra, vigente en la etapa previa a la guerra de la Triple Alianza y férreamente sostenida por Francia y Carlos Antonio López, había permitido la cohesión social de la Nación y garantizado la soberanía y estabilidad de un país cuya independencia se había visto constantemente amenazada por presiones externas, fue el latifundio de la posguerra el que impuso el estancamiento histórico de la economía paraguaya.

Calificados testigos radicados en el país en la época, afirmaban que antes de la guerra de la Triple Alianza, el Paraguay gozaba de una situación financiera que muy pocas naciones podían igualar, con un Estado sin deudas y con fuertes reservas monetarias en caja. Durante los gobiernos de Francia y de los López, la propiedad del Estado era una de las más seguras fuentes de la riqueza pública y en las tierras fiscales se contaba con estancias pobladas de ganado, cultivos, yerbales y bosques de valiosas maderas (De Bourgade 1889, edición 2009).

Acabar con la política de concentración de los bienes públicos en manos del Estado fue, en definitiva, el objetivo oculto pero principal de la guerra de la Triple Alianza. Con ella no solo quedó consumada la pérdida de su población, sino también la destrucción de las industrias ganadera y agrícola, la sumisión a los vencedores por parte de la nueva clase gobernante y el espíritu de derrota en la población superviviente. Ese era el terreno fértil que necesitaban las organizaciones internacionales económicas, comerciales y financieras interesadas en el control de las fuentes de riqueza nacional, las mismas que forzaron la venta en el mercado internacional del rico patrimonio territorial del Estado (Pastore, cit.).

“En tales condiciones de venta y arrendamiento, las organizaciones internacionales monopolizaron el territorio del Paraguay, excluyendo a los hijos del país de la tenencia de la tierra. Los productores nacionales hasta entonces arrendatarios de tierras del Estado, fueron desalojados de ellas, sin la posibilidad de readquirirlas en el futuro, vencidos por el poder financiero de las organizaciones del exterior” (íbidem).

Mientras ese era el destino de los recursos naturales del país, el denominado “Gobierno Provisorio” o Triunvirato del Paraguay, implantado por los ejércitos de ocupación de la Triple Alianza instalados en Asunción a inicios de 1869, hacía su auto de fe declarando enfáticamente que *“Los tiranos de nuestra patria, sofocando el sentimiento americano de sus hijos, cerraron sus puertas a la inmigración, que es a la civilización lo que las raudas golondrinas a la bella estación de la primavera. La inmigración es la mensajera, la vanguardia pacífica que la civilización despacha como partidas exploradoras sobre la tierra que quiere favorecer con sus dones, sus artes y sus grandezas. Los tiranos temen la inmigración y la rechazan, porque con ella alborea la era de la libertad. Por eso hicieron de la tierra más fértil y más rica, también la más inhospitalaria”* (Registro Oficial, 1887).

Cien años después, la Ley 470/74 de migraciones, promulgada por el régimen autoritario del general Alfredo Stroessner, se proponía *“regular la inmigración, la emigración y la repatriación de compatriotas a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere”*, expresión que veinte y dos años después, la Ley 978/96 promulgada al amparo de un sistema democrático, recogía prácticamente de manera textual para repetir que *“esta ley regula la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere”* [negritas nuestra].⁵

⁵ Ley De Migración 470 de 1974 y Ley De Migración 978 de 1976.

Poco más de cien y algo menos de ciento treinta años después de la catástrofe bélica y demográfica del país (1974 y 1996, respectivamente), nuestras leyes asumen todavía, a priori, que el Paraguay debe promover una corriente poblacional y laboral externa “que el país requiere”, expresión que encierra un prejuicio adherido al imaginario colectivo sobre el escaso volumen de nuestra población y su poca o nula calificación para el trabajo, forjado e impuesto por las mentalidades liberales y colonialistas de la posguerra en uso del poder político. Este estereotipo permanece y se transmite durante el casi siglo y medio siguiente, sin importar los vaivenes ideológicos posteriores, y rige tanto para el liberalismo decimonónico, como para el nacionalismo militarista del siglo XX (1936-1947) y el autoritarismo partidario-militar que asoló al Paraguay en gran parte del último medio siglo pasado, o para la nueva época democrática posterior a 1989.

Como se ve, en pleno siglo XX y XXI, la legislación sucesiva se limita a legarnos, por medio de una transcripción casi textual y sin beneficio de inventario de su articulado, esa concepción casi fundamentalista de la inmigración que vale tanto para un momento de destrucción post bélica, como para una era de rígido control policial y bárbara represión política o para un período de construcción democrática e institucional del país.

El objetivo de estas reflexiones es intentar un análisis que aporte posibles respuestas a esta interrogante: ¿Cuáles son los elementos que configuran las bases ideológicas de ese tácito supuesto sobre la incapacidad sociodemográfica del Paraguay para desarrollar su propio modelo de desarrollo agrícola y económico y que lo hace dependiente de la inmigración, mientras internamente se fomenta y se multiplica el desarraigo y la emigración?

El síndrome de la poquedad

Desde luego es lícito admitir que, finalizada la guerra de la Triple Alianza, debió quedar en el poco resto de Nación que había dejado en pie la contienda bélica, un sentimiento colectivo de catástrofe civil, política, demográfica y económica. La población sobreviviente, sobre todo las muchas mujeres y niños y los pocos adultos varones, debió ser conciente de la aniquilación demográfica que había sufrido el Paraguay.

No es el objetivo de esta reflexión analizar ni juzgar la responsabilidad del mariscal López en esta hecatombe. Sin embargo, sin mucho esfuerzo y sin inclinación a favor ni en contra en ese interminable debate entre encarnizados “lopiztas” y “antilopiztas”, tampoco es difícil afirmar que la responsabilidad mayor de la matanza fue de los ejércitos invasores que, al contrario de lo que afirmaron en el Tratado que los alió para compartir la guerra,⁶ pusieron extraordinario empeño en liquidar la mayor cantidad posible de habitantes civiles, inclusive cuando ya el ejército paraguayo, al mando de López, se batía en retirada final sin indicio de posible recomposición de sus fuerzas.

La estimación de muertes como consecuencia de ese conflicto continúa siendo tema de variados debates. Todavía se discute cuántos eran los pobladores del Paraguay antes de la guerra y cuántos sobrevivieron, aun cuando algunos documentos parecen ir develando, con cierto viso de certidumbre, que su pérdida fue de no menos del 50%, y con mayor probabilidad, de hasta del 70% de su población anterior al conflicto. El más reciente hallazgo censal así parece confirmarlo: “¿Cuántas personas murieron o fueron desplazadas durante la Guerra de la Triple Alianza? Todos los datos encontrados indican que el número tiene que

⁶ El Tratado Secreto de la Triple Alianza afirmaba que “la guerra es contra el tirano y no contra el pueblo paraguayo” (Registro Oficial, citado).

haber sido enorme. Antecedentes previos que se referían a un 18 por ciento de pérdidas, al 30 por ciento o incluso al 50 por ciento de pérdidas, ahora deben ser corregidas. La verdadera cifra parece haber alcanzado al 60 y hasta 69 por ciento.” (Whigham y Potthast, 1998).

En efecto, y dando como válida la cifra de 108.070 habitantes consignados por el Censo de 1799, tenido como relativamente fidedigno para la época (Maeder, 1975), y considerando la etapa incipiente de la transición demográfica por la que el Paraguay pasaba en el siglo XIX, podría estimarse que entre inicios de esa centuria y mediados de la década del 60, cuando estalla la guerra de la Triple Alianza, la población habría ya alcanzado una cifra cercana o superior a los 400.000 habitantes⁷.

Así pues, de 250 a 300 mil personas habrían sido las bajas militares y civiles y entre muertes en batallas, hambrunas y crueles matanzas de niños, enfermos y ancianos al finalizar la guerra, si se considera que el país terminó la contienda con una cifra no muy superior a los 116.000 habitantes (aproximadamente la actual población de alguna de nuestras unidades geográficas menos pobladas), según el Censo de 1870 analizado por los citados Whigham y Potthast (1998).

Pero, además, el excedente de aquella matanza se encontraba disperso en el territorio nacional, en un escenario de poblados, villas y localidades rurales arrasadas y abandonadas al empuje del avance de los invasores. Los decretos y leyes promulgados en aquellos años finales de la guerra, dan cuenta del largo peregrinar de los escasos sobrevivientes retornando a sus pueblos abandonados y de las medidas de reorganización político-administrativa, judicial y policial, que los gobiernos de la inmediata posguerra tomaban tratando de asegurar el reasentamiento ordenado de la población en sus antiguos pueblos (Registro Oficial, citado).

Con trágico realismo y obsecuencia a los ejércitos de ocupación, el Gobierno Provisorio instalado por éstos el 15 de agosto de 1869, en pleno desarrollo aún de las acciones bélicas del ejército nacional al mando de López, describía así esa situación: *“El pueblo Paraguayo, escapando de su horrible martirio al favor de los recientes y nuevos triunfos de los Ejércitos Aliados, destrozado y en dispersión, desnudo y hambriento, presa de las epidemias y aniquilado por los padecimientos, llega, y es recibido á las puertas de sus propios hogares, abandonados de orden del tirano, por una población extranjera que honra á la civilización con la humanidad de sus actos y la filantropía de su sentimiento”* (Registro Oficial, citado).

Así entonces, no hay duda de que la población paraguaya quedó cuantitativamente reducida a su mínima expresión y que la inmigración podía constituirse en una medida demográfica de emergencia que las nuevas autoridades gubernamentales del país debían tomar, de manera sensata y perentoria, para repoblar con urgencia el país y restablecer el esfuerzo productivo.

⁷ Durante la etapa incipiente de la transición demográfica, la tasa de crecimiento poblacional puede llegar a asumir valores entre 2 y 3% anual acumulativo. A ese ritmo, una población se duplica cada 35 o cada 23 años. Si esa era la tendencia de la tasa demográfica del Paraguay de la época (como resultado de sus niveles de natalidad y mortalidad), es lícito estimar que hacia entre 1779 y 1864/65 la población del país pudo haber alcanzado entre 400.000 o 540.000 habitantes, según hubiese crecido al 2 o al 2,5% en el período indicado. La elevada tasa de crecimiento de la transición incipiente resulta de altos niveles de mortalidad (superiores a 11 por mil habitantes) vigentes en una época de escasos adelantos en materia de salud pública, pero compensada con tasas de natalidad también altas (32 a 45 por mil habitantes) resultado de las familias numerosas prevalecientes en sociedades tradicionales y altamente rurales, como la del Paraguay de aquella época. Un importante dato convalida esta estimación y es aportado desde la etno historia por la antropóloga Branislava Susnik (1983), al citar un censo poblacional “de jure”, realizado entre 1845 y 1846 por Carlos Antonio López, en el cual se contabilizaban entre 350 y 400 mil almas, sin incluir a la zona selvática y yerbatera del Alto Paraná y Amambay, por entonces inaccesible.

Se inicia, a partir de entonces, la construcción de un imaginario colectivo que percibirá al Paraguay como un país dramáticamente despoblado y carente de fuerza productiva válida. Esta imagen se irá consolidando en la mente de gobernantes y gobernados y no se desprende de la sociedad paraguaya y de los gobiernos que se suceden a partir de entonces, hasta casi finalizado el siglo XX, cuando aun las leyes migratorias se promulgan para promover y regular meticulosamente el ingreso y la residencia de extranjeros al país, sin dedicarle una atención igualmente privilegiada a las incesantes corrientes de emigrantes que abandonan su patria y sin proponer medidas de arraigo y capitalización de un recurso humano propio que, a pesar de lo que la ley migratoria sostiene, se acrecienta notablemente en el último medio siglo pasado, como se verá más adelante.

La literatura política de los años que siguen a la Guerra del Chaco (1932-1935) elabora un lema aciago para expresar aquella imagen: “El Paraguay, un país de hombres sin tierra y de tierra sin hombres”. Lema que, por su parte, presenta la otra cara de la posguerra de 1864-1870: la alta concentración de tierras en poder de pocas y grandes empresas beneficiadas con la venta del patrimonio inmobiliario del país y de una emergente clase terrateniente que impondrá la configuración latifundista que el país arrastrará desde entonces. Eran “las tierras sin hombres” del Paraguay, extendidas en la casi totalidad de la región Occidental y en sus bosques y yerbales al Este de la región Oriental.

En contrapartida, “los hombres sin tierra” se congregarán en la comarca más central de la región Oriental, aledaña a Asunción, conformando el conglomerado de pequeños agricultores con economía de auto-sustento, en lo que se constituiría, hasta bien avanzado el siglo XX, en la región minifundista donde, sobre *“el 4,1% de la superficie se instala el 99% de los propietarios de tierras”*. Minifundio *“que aparece y se desarrolla en el Paraguay al mismo tiempo que el latifundio”* [y que] *ha realizado la epopeya de agrupar, defender y alimentar a la nación.*” (Pastore, cit.).

El síndrome de la “raza impura”

La culminación de la guerra, con sus catastróficos efectos demográficos, no solo permitía al fin la apertura del “mercado poblacional” paraguayo, ante la necesidad imperativa de reponer el stock de personas fallecidas, sino que, además, la justificaba como una oportunidad histórica de elevar de una vez por todas la supuesta baja calidad de su población, ya que era fama difundida por los paraguayos del exilio, recogida con igual convicción en los países vecinos y divulgada ampliamente allí por la prensa, que su población vivía embrutecida bajo el dominio de las tiranías prácticamente desde los tiempos de la Independencia. El origen mestizo del pueblo paraguayo y el uso generalizado del idioma guaraní de raíz indígena como lengua nacional, contribuían sin duda a que circulara esa suerte de “leyenda negra” instalada en la mentalidad de las clases altas y medias del río de la Plata.

Leyenda que ignoraba o despreciaba el proceso histórico y social vivido por el Paraguay desde la Colonia, con un intenso y continuado mestizaje hispano-guaraní, primero, y criollo-guaraní después, que logró configurar al cabo de más de tres siglos una Nación étnicamente homogénea y bilingüe. Para 1811, año de la Independencia, los guaraníes *“adoptaron la cultura provincial no llegando ya a diferenciarse en su vida cultural y social, ni aun en su religiosidad, de la misma cultura mestiza rural o del campesinado rural paraguayo”* (Susnik, 1983). Además, según el mencionado censo de 1845/1846, *“los guaraníes constituían [...] solamente una décima parte de la población total del Paraguay, o sea, en aquel entonces*

unas 35 mil almas” (ob.cit.). Estos datos, coincidentes con otros estudios demográficos sobre la época, remarcan el hecho histórico de que, para fines del siglo XVIII e inicios del XIX, el proceso de mestizaje se había plasmado completamente y la integración social de los guaraníes de la antigua Provincia del Paraguay, a la nueva Nación independiente, se encontraba ampliamente extendida.

“El Paraguay como Nación tenía una especial particularidad que es preciso señalar: contenía un pueblo con identidad nacional propia. Era una Nación con un consistente y definido ser político y social. En el Paraguay se produjo un fenómeno sociológico único en la historia americana: los conquistadores adoptaron la lengua de los conquistados. [...] La lengua guaraní se convirtió en un fuerte rasgo de diferenciación con respecto a las demás colectividades americanas, en un cohesivo aglutinante espiritual y en un fuerte lazo que apretó a los paraguayos ante el peligro de lo exterior.”(Proyecto Triple Alianza, 2009).

Pese a esta realidad, desde comienzos de la Independencia, y en particular durante los gobiernos de López, padre e hijo, la elite selecta de *“los 20 apellidos del patriciado criollo paraguayo”*⁸ (Trías, 2008; Castedo, 1978), que rechazaba el régimen estatista y el monopolio de las tierras por el Estado, se había refugiado en la Argentina constituyéndose en fuerza de presión que ejercía una encarnizada oposición al sistema vigente en el Paraguay, llegando a pregonar la necesidad de invadirlo para liberarlo del *“despotismo más feroz que se enseñoorea sobre el honor, sobre la propiedad, sobre la libertad y el porvenir de nuestro pueblo”* (Cardozo, 1949).

La simbiosis ideológica entre la elite porteña y la paraguaya exiliada en la Argentina, esta última primero bajo la denominación de Asociación Paraguaya y, luego, de Legión Paraguaya, quedaba expresada en el himno que un destacado político y cultor de la música en ese país dedicó al grupo de legionarios incorporados al Ejército Argentino en la guerra contra el Paraguay. En efecto, *“Amancio Alcorta envió a la Asociación Paraguaya una canción de la que fue autor y que llamó “Himno de la Cruzada Libertadora Paraguaya”* (Escudé y Cisneros, 2000), una de cuyas expresivas estrofas dice:

*No de Francia
Ese déspota inicuo
Nuestra patria será la tortura
Ni de López jamás raza impura
Su gobierno a tener volverá... (Íbidem)*

La estigmatización sobre la condición de barbarie del pueblo paraguayo atribuida a su sometimiento a las tiranías, con notables alusiones raciales, si bien instalada por los propios paraguayos desterrados, terminaría por darle a la “causa bélica” de la Triple Alianza los suficientes elementos adicionales como para convertirla, además, en aparente “causa justa”. Los diarios porteños de la época, como El Orden del 2 de mayo de 1858, así lo expresaban: *“El Paraguay necesita regenerarse, y esa regeneración creemos que no podrá obtenerse de otro modo que a cañonazos. Los paraguayos necesitan rehabilitarse de dignidad ante el mundo civilizado; pero esa rehabilitación forzoso es que la compren a sangre”* (Cardozo, 1949).

⁸ Algunos de estos apellidos, de visible protagonismo en el país luego de 1870, eran los Loizaga, Machain, Decoud, Díaz de Bedoya, Iturburu, entre otros.

Imbuidos del odio al enemigo que, sin duda, infunden las contiendas, pero no menos por un decantado prejuicio provocado por la larga vigencia de la “leyenda negra” contra el Paraguay, los jefes de los ejércitos invasores argentino y brasileño, atizarían el fuego del desprecio y la minimización de la calidad demográfica de nuestro país. El general argentino José Ignacio Garmendia se refiere al Ejército Paraguayo como “*horda de salvajes, fanáticos y esclavos, ignorantes y bárbaros*” y a sus soldados como “*autómatas embrutecidos, de pie desnudo y sucio, hombres sin corazón, vándalos, hunos, sarracenos*” (O’Leary, 1976), mientras los brasileños tratan de los paraguayos de “*salvajes, serviles, embrutecidos y fanáticos, [...] míseros genízaros del califa de Asunción, defensores de una causa ruin, guaraníes embrutecidos, inconscientes máquinas de guerra, carne de cañón, vándalos, salvajes*” (Íbidem).

Durante los años previos a la guerra, los casi seis años que ella dura y los ocho años de ocupación extranjera, esta prédica debió castigar el sentimiento de identidad de los habitantes del Paraguay, al tiempo que imponía el horror de la aniquilación física de la sociedad paraguaya, la destrucción de su patrimonio histórico, arquitectónico y urbanístico, el saqueo de sus repositorios documentario y archivístico, y la devastación de sus campos de laboreo y sus cosechas. Y a continuación de aquella, no solo se mantiene vivo el discurso que afirma la minusvalidez de la población paraguaya, sino que se actúa con fuerza coercitiva para hacerla realidad e imponer la vigencia de esa idea.

Domingo Faustino Sarmiento, en carta a Bartolomé Mitre de 1872, llegará a afirmar: “*Estamos por dudar de que exista el Paraguay. Era preciso purgar la tierra de toda esa excrecencia humana: raza perdida de cuyo contagio hay que librarse*” (Criscaut, 2010; Proyecto Triple Alianza, 2009).

Persuadidos por el peso de estos juicios y de su “causa justa”, para lo cual contaron con el apoyo de una mínima pero simbólica “legión” de nacionales alzados contra su propia patria, antes y durante el largo período bélico los invasores se encargaron de sentar las bases de la ideología liberal y de la práctica del mercado abierto y la neo colonización del Paraguay, contrastando la barbarie precedente con las glorias de una nueva era liberal que se instalaba. Para ello, se valieron del grupo político y social que, en el propio país devastado, se haría cargo en el futuro de esa tarea.

El gobierno de la “raza pura”

Todavía el Ejército Paraguayo se batía a la defensiva en cercanías de la capital del país, cuando “*el 5 de enero de 1869 las fuerzas aliadas -prácticamente monopolizadas por el aporte imperial [brasileño]- entraron en Asunción, cuya población se había ido casi en su mayoría con su presidente Francisco Solano López a las montañas*” (Escudé, Cisneros, cit.).

“*Bajo control de las tropas brasileñas, el 21 de junio se reunieron en Asunción 21 paraguayos que nombraron un ‘triumvirato de gobierno’ compuesto por Carlos Loizaga, José Díaz de Bedoya y Cirilo Antonio Rivarola. Loizaga era uno de los jefes de la Legión Paraguaya formada para combatir a López junto a los ejércitos de la Triple Alianza; Bedoya era también legionario y comerciante en casa abierta en Buenos Aires; Rivarola, sargento en los ejércitos de López, se había pasado a los brasileños.*” (Íbidem).

El Acta de Instalación del Triunvirato, también designado Gobierno Provisorio, fechada el 15 de agosto de 1869, y cuya composición se acaba de citar, expresa que en esa fecha “*se reunió*

el pueblo Paraguayo, que representa el territorio liberado de las garras del dictador Francisco S. López [...] quedando concluido el efecto de la instalación del Gobierno Provisorio [...] que inauguran la nueva existencia y regeneración de nuestra Patria, a la sombra de los principios liberales del siglo en que vivimos” (Registro Oficial, cit.).

El pueblo paraguayo al que se alude es en realidad la comisión de 21 electores *“en que el Pueblo Soberano ha delegado sus plenos poderes en Asamblea Popular primaria del 22 de julio último [...] con arreglo a las instrucciones que recibieron de sus constituyentes, teniendo a la vista lo acordado por las potencias aliadas en el Protocolo de 2 de junio último”* (Íbidem).

Mientras tanto, *“el pueblo, que ya no estaba compuesto más que de mujeres y viejos, porque la mayoría de los niños había caído valientemente en las primeras filas del Ejército, se moría de hambre, escondido en las partes más remotas de las más aisladas selvas; y por todas partes, el enemigo triunfador ocupaba las ciudades y sometía al campo”* (De Bourgade, 2009).

El Triunvirato así surgido lanza el 10 de setiembre de 1869 un Manifiesto en el que, si algo se destaca con claridad, aparte de su sometimiento a las fuerzas de ocupación, es su pletórica y reiterativa expresión de fe en la ideología liberal. Se declara *“cortejada de todos los principios liberales que son el patrimonio de las naciones más cultas”*, repudia *“la vergüenza y el dolor de ser la única sección americana, cuyos hijos no participaron de las glorias que consagraron la emancipación de la tierra clásica de la libertad, la igualdad y la fraternidad”* y se compromete a *“una amplia liberalidad en las nuevas instituciones”* (Registro Oficial, cit.).

Se consumaba de este modo el acceso al poder de aquella elite de opositores al monopolio estatal vigente durante los gobiernos posteriores a la Independencia. El discurso de esta nueva clase gobernante, que promoverá la vigencia de la ideología liberal y de la política de inmigración abierta y sin controles, como se verá enseguida, estuvo antes y se mantuvo después en la misma línea del desprecio a las capacidades físicas e intelectuales de nuestra población. Los paraguayos ahora ya no solamente eran pocos, sino que eran, como siempre lo fueron para esas mentalidades, gente *“re’i”* y gente *“tavy”*⁹ (Velázquez, 1995) con la que nada podría reconstruirse de lo que se había demolido en cinco años de destrucción masiva.

El vocerío que denigraba al país se había instalado ya al fin en el Paraguay y nada menos que al frente del poder. La prensa liberal fundada por sus altos exponentes, comienza por admitir en publicación creada en 1877 en Asunción que *“lo que necesita el Paraguay es población, porque la que tenía la había perdido en la guerra contra la Triple Alianza, quedando reducida a mujeres, niños y viejos”*, para agregar de inmediato que *“por lo tanto, necesita inmigración”* (Pastore, 1972). Pero la necesita no tanto porque ella es poca, sino porque la nueva clase gobernante *“no tenía fe en la población nativa del país ni comprendió el esfuerzo que ésta realizaba en las excepcionales condiciones transmitidas por una guerra de aniquilamiento”* (Íbidem).

Uno de los miembros prominentes de esa elite, José Segundo Decoud, intelectual, político y destacado hombre público que actúa de Convencional Constituyente en 1870, quien ocupará diversos cargos ministeriales durante varios años y será uno de los principales mentores de la

⁹ Gente de poco valer – gente ignorante

fundación de la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado, en la autoría de cuya acta de fundación tiene papel protagónico, ofrece argumentos “sociológicos” para justificar la inmigración, no ya solo por el escaso número de habitantes del país en la posguerra, sino además por la arraigada incapacidad de la población paraguaya para el trabajo.

En libro publicado el mismo año de 1877, “Cuestiones políticas y económicas”, Decoud afirma que *“la fisonomía moral de un pueblo no es tan fácil cambiarla. Era necesario que el elemento extranjero estuviera en mayor número para que pudiera operar el fenómeno de la transformación de nuestro pueblo, tradicionalmente indolente por más que se diga lo contrario, donde los hombres de la campaña son muy poco afectos al trabajo y prefieren en su mayor parte la vida haragana y vagabunda, y en que las mujeres se entregan regularmente a las faenas agrícolas, mientras que el hombre duerme tranquilamente la siesta, costumbres que, según Decoud, caracterizaban a nuestra raza desde los tiempos más remotos”* (Íbidem).

Y todavía en los albores del siglo XX, destacados intelectuales abundaban en sus argumentos sobre la minusvalidez de la población paraguaya. El más encumbrado de ellos, el liberal Cecilio Báez, sostenía que los paraguayos son *“seres sin voluntad ni discernimiento”* (Tiempo de Historia, 2008), y en 1932, en pleno inicio de la Guerra del Chaco, otro ilustre intelectual liberal, el Dr. Teodosio González, en su obra *“Infortunios del Paraguay”*, lamentaba el encierro mediterráneo del Paraguay y sostenía que *“Derivada de la pereza física, tira el pueblo paraguayo la pereza mental; la falta de iniciativa para emprender algo constructivo y la falta de tenacidad y perseverancia en lo que ha emprendido le dominan. A veces surgen en él entusiasmos momentáneos pero enseguida desmayan y se apagan [...] En todas las esferas de la población en el Paraguay, aun en las más elevadas, se nota la falta de seriedad, de formalidad y de consecuencia en los actos, que más las necesitan. Es que, para el pueblo del Paraguay, la seriedad y la formalidad no consisten como en otras partes, en la corrección, exactitud y puntualidad en el cumplimiento de los deberes oficiales, comerciales o sociales.”* (González, 1982).

Esta es la visión antropológica del grupo social y político que, dividido en 1887 en dos ramas partidarias diferentes, la una Liberal, la otra Republicana (o Partido Colorado), instaura la ideología liberal apenas constituido el Gobierno Provisorio, el 15 de agosto de 1869, y la inscribe posteriormente en la Constitución Nacional promulgada el 25 de noviembre de 1870.

Con la finalización de la guerra se consuma así la clausura del período estatista, establecido luego de la Independencia, y un selecto y minoritario sector social de elite, sometido a los triunfadores y a sus ejércitos de ocupación, en el que prima la convicción de la inferioridad de capacidades de la menguada población paraguaya, impone el régimen liberal sobre las ruinas de la economía y la devastación demográfica del país. El sistema liberal queda plenamente estatuido en la Constitución Nacional de 1870, promulgada el 25 de noviembre y sancionada el día antes por cincuenta y siete convencionales.

La nueva Constitución consagra *“la forma democrática representativa”* de gobierno (Artículo 1°) y las más amplias garantías y derechos a los habitantes de la República, como los de propiedad, trabajo, reunión, tránsito, asociación, expresión de sus ideas, culto, prensa, elección de autoridades y todas cuantas sean posibles en un régimen donde *“las declaraciones, derechos y garantías que enumera esta ley fundamental, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana, democrática y representativa”*, según dispone el Artículo 34° de la misma (Álbum Gráfico, 1911 Edición 1983).

Las buenas intenciones declarativas, sin embargo, comenzarían a verse frustradas apenas instalado el nuevo régimen e iniciadas las disputas internas por el poder aun en plena etapa de sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Producida la renuncia de dos de los triunviros¹⁰, a fines de agosto de 1870, *“convertida circunstancialmente en Congreso elector, [la Asamblea Constituyente] nombra Presidente a Facundo Machain el 31 de agosto de 1870, quien jura y asume como mandatario ese mismo día”* (Rivarola, 1998). Sin embargo, horas después, *“con el apoyo de los generales Vedia y Guimaraes –jefes de las fuerzas aliadas– se lleva a cabo el primer golpe de estado del período constitucional”*, instalando en el cargo de Presidente a Cirilo A. Rivarola quien *“obtiene el reconocimiento de la Asamblea en la mañana siguiente”* (Íbidem).

Se daba inicio así, tempranamente, a un período de anarquía política, luchas intestinas, magnicidios y transgresiones a los preceptos constitucionales que habían consagrado solemnemente el inicio de la era liberal en el Paraguay.

“La vanguardia pacífica que la civilización despacha”

Ese ha sido el proceso y esa la base política, social y cultural que dio origen a las concepciones sobre inmigración plasmadas en el Manifiesto inicial del Triunvirato y consagradas con la vigencia de la Constitución de 1870. En sus fundamentos, si bien no en su argumentación explícita, los síndromes de poquedad e incapacidad de la población y de la fuerza laboral paraguaya, se mantienen en los sustratos de la legislación que hasta hoy rige la política migratoria del Paraguay, más que una política de migración, un conjunto de normas y reglamentaciones para garantizar el ingreso y la radicación de inmigrantes.

La Constitución de 1870 disponía: *“El Gobierno fomentará la inmigración americana y la europea y no podrá restringir, limitar, ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio paraguayo de los extranjeros que traigan por objeto mejorar las industrias, labrar la tierra é introducir y enseñar las ciencias y las artes”* (Artículo 6°) y todos los habitantes de la República gozan del derecho de *“entrar, permanecer, transitar y salir del territorio paraguayo libres de pasaporte”* (Artículo 18°) (Álbum Gráfico, cit.).

Lo que en la Constitución adquiere lenguaje jurídico, en el Manifiesto del Gobierno Provisorio fechado el 10 de setiembre 1869, *“Año 1° de la libertad de la República”* según reza el mismo, es exaltación declarativa. El Triunvirato comienza por reconocerse deudor de *“sus compatriotas y extranjeros”*, de *“los pueblos de la alianza”*, del *“comercio y la numerosa inmigración”*, para declararse finalmente dispuesto a que, *“donde fue prohibido el entrar y salir, transitar y traficar”*, *“el derecho de locomoción sea perfecto para las personas y los intereses: que el pasaporte sea abolido. Que las puertas del Paraguay, cerradas y fiscalizadas, sean abiertas de par en par a todos los hombres del mundo que quieran residir entre nosotros, comerciar, ejercer su industria, su culto y sus artes libremente”* (Registro Oficial, cit.).

Estas exultantes afirmaciones sobre inmigración evidentemente iban dirigidas más a los ejércitos invasores instalados en Asunción, a quienes se debía probar fidelidad y sumisión, que a una ciudadanía nacional en estado de disolución. En ese contexto, la inmigración no ha de ser vista tanto como la previsible medida política de extrema urgencia para afrontar la

¹⁰ *“El triunviro J. Díaz de Bedoya había sido enviado a la capital argentina a vender unas 300 arrobas de platería eclesiástica. Una vez lograda la venta, envió su renuncia y viajó a Europa con el importe”*. (Rivarola, cit.). Posteriormente, Carlos Loizaga también renuncia, produciéndose la acefalía de hecho del Triunvirato.

catastrófica merma del caudal demográfico, sino como la rotunda manifestación de adhesión al liberalismo que irrumpía en el Paraguay de la mano de los triunfadores y de empresas interesadas en apropiarse de sus tierras y recursos.

La profesión de fe en la inmigración de la nueva elite instalada en el poder político, representaba la más alta expresión de una irrestricta apertura del Estado paraguayo a las nuevas corrientes ideológicas vigentes en el río de la Plata y, sobre todo, a las prácticas de la economía regional y europea que ya no toleraban el monopolio estatal de sus recursos naturales y la restricción a la propiedad privada.

Así lo exigía la ya mencionada elite de *“los 20 apellidos del patriciado criollo”* paraguayo que, emigrada a la Argentina, constituiría en 1857 en Buenos Aires la *“Sociedad Libertadora del Paraguay”*, convertida luego en la Legión Paraguaya que acompañaría al ejército argentino en la campaña de la Triple Alianza, al declararse en su acta de fundación *“desterrados, proscritos, perseguidos en nuestros bienes, en nuestras familias, contemplando desde riberas extrañas el despotismo más feroz que se enseñorea sobre el honor, sobre la propiedad [...]”* (Cardozo, cit.). Y así lo reclamaba a su vez la prensa extranjera que, ese mismo año, pregonaba la guerra al Paraguay como causa *“útil porque ese país libertado enriquecería a sus vecinos con la multiplicación de sus productos y la libertad de sus ríos.”* (Íbidem).

En eso consistiría la inmigración, *“mensajera, vanguardia pacífica que la civilización despacha como partidas exploradoras sobre la tierra que quiere favorecer con sus dones, sus artes y sus grandezas”*. Más que de una apertura del “mercado poblacional”, cuyas puertas a la inmigración habían sido cerradas a cal y canto por Rodríguez de Francia y mantenida bajo estricto control por Carlos Antonio López, la apetecida exploración apuntaba en realidad hacia el control de su economía, en plena expansión al estallar la guerra, y de los extensos recursos naturales de que disponía. Por ello *“los tiranos de nuestra patria temen la inmigración y la rechazan [...] Por eso hicieron de la tierra más fértil y más rica, también la más inhospitalaria”* (Registro Oficial, cit.).

Si bien la promoción jurídica de la inmigración se inicia poco después de finalizada la guerra, con la creación de una Oficina de Inmigración a través de una escueta ley de 1872, el gran esfuerzo realizado por las exhaustas finanzas del Estado para atraer inmigrantes se basa en la Ley del 7 de junio de 1881 que crea *“un Departamento General de Inmigración, bajo la dependencia inmediata del Ministerio del Interior”*, propone crear colonias agrícolas con inmigrantes y dispone una serie de medidas de organización y funcionamiento de las mismas. (Íbidem).

Y aun cuando también se establece que el *“Departamento de Inmigración podrá hacer venir del extranjero a familias agricultoras para establecerlas en estas colonias”* (Íbidem), lo que no quedan claros son los mecanismos a través de los cuales se logrará captar a esas familias en sus lugares de origen. En cambio, se disponen medidas generosas de atracción como la gratuidad del pasaje de venida y la manutención también gratuita de las mismas durante seis meses, prorrogables por otros seis más, así como la entrega de un lote y la opción de adquirir a bajo costo hasta otros cuatro lotes.

Respecto a estas disposiciones, el propio vocero principal de la ideología liberal y de la teoría de la indolencia inveterada del hombre paraguayo, José Segundo Decoud, *“afirmaba que, en las condiciones de entonces, no se podía pensar en una gran corriente inmigratoria, porque el Paraguay era poco conocido en el exterior y carecía de recursos para costear pasaje y*

manutención de los colonos, debiendo por tanto buscarse la colaboración de las empresas privadas de colonización” (Pastore, 1972). En otras palabras, se preparaba el terreno para el ingreso de la empresa privada en el negocio inmobiliario que no sería, precisamente, en beneficio de la inmigración, del mayor desarrollo de la agricultura y del restablecimiento de la economía, sino de la masiva extensión del latifundismo en el país.

Ciertamente la inmigración extranjera al Paraguay, si bien significativa en general en cuanto a su calidad y su relativa representatividad, dado el escaso volumen de habitantes nativos al fin de la guerra, fue insignificante frente al auge que tuvo en los países vencedores de la contienda. Entre 1881 y 1930, a lo largo de los casi 50 años posteriores a la promulgación de la Ley de Inmigración, el Brasil había captado 3.964.300 inmigrantes, la Argentina 3.813.600 y el Uruguay 579.800, mientras al Paraguay había llegado apenas un total de 25.600 (Pidoux, 1975; Sánchez, 1991).

En cambio, frente al escaso resultado de la inmigración, la política de privatización de bosques y yerbales tuvo extraordinario éxito. La enajenación de los bienes públicos se inicia mucho antes y de nuevo es el Gobierno Provisorio, o Triunvirato, el que aporta un fundamento ideológico al afirmar su Ministro de Hacienda, en noviembre de 1870 que *“el áncora de salvación para el gobierno, para el país y para el mundo con él relacionado, es la desamortización de todos los bienes del fisco; [...] debe venderse todo cuanto pertenezca al fisco”* (Pastore, 1972).

Por cierto, eran los únicos recursos tangibles que habían quedado al Paraguay en medio de las ruinas y del que debía disponerse para subvenir los gastos y deudas del gobierno. *“En 1870 el Estado paraguayo era propietario de la mayor parte de las tierras del país. Las tierras del Chaco le pertenecían en propiedad en su totalidad. [...] El Estado era también propietario de setenta y dos kilómetros de ferrocarril en explotación, ciento cuarenta y ocho edificios en la capital, y trescientos cincuenta y dos en las ciudades y pueblos del interior”* (Íbidem).

La necesidad de respaldar la emisión de moneda para el pago de funcionarios y otras obligaciones del gobierno, movilizó la maquinaria privatizadora ya ese año, autorizando la venta de tierras y del ferrocarril entre Asunción y Paraguairí. Las leyes que disponían la venta de bienes del Estado y sus medios de efectivizarla y ejercer el control correspondiente, si bien con marchas y contramarchas, se extienden desde fines de 1870 hasta bien avanzada esa década. Este proceso fue, sin embargo, apenas el ensayo previo de la política de privatización masiva que daría inicio, en palabras de Pastore, a *“la instalación del imperialismo capitalista en el Paraguay”* (Íbidem).

El país de la tierra sin hombres y los hombres sin tierra

Ese período se inicia con la ley del 2 de octubre de 1883 cuyo primer artículo autorizaba al Poder Ejecutivo a vender tierras públicas por determinado monto, dividiendo en tres clases las que se extendían desde los distritos actuales del área más cercana de Asunción (como San Lorenzo, Ñemby, Ypané, Guarambaré, Villeta, Limpio, Emboscada y Arroyos y Esteros), hasta otros situados en los apartados departamentos de Ñeembucú, San Pedro, Concepción, Misiones, Caazapá, Cordillera y Paraguairí, siendo de primera clase las que contenían mayor existencia de campos de pastoreo y densidad demográfica, de segunda clase el área de bosques y yerbales y de tercera las restantes. (Registro Oficial, f/d).

La citada ley se promulga “en momentos en que repuntaba el valor de la propiedad inmobiliaria en el Paraguay y en que comisionistas del capitalismo extranjero visitaban el país y adquirirían tierras con praderas para ganadería y con bosques para la explotación forestal y exportación de maderas. La influencia del capitalismo extranjero y de los intereses de la clase alta criolla se manifiesta en las disposiciones principales de esa ley.” (Pastore, 1972).

La creciente valorización de las tierras, bosques y yerbales del Paraguay, produce en el extranjero una suerte de “fiebre del oro” por sus recursos inmobiliarios. Se organizan sociedades y sindicatos de compradores que van expandiendo su dominio territorial en el país, sobre todo rural aunque también en propiedades de Asunción y urbanas del interior. Pero la gran masificación de las ventas se produce con las leyes de mayo de 1885 (yerbales del Estado) y de julio del mismo año (tierras fiscales).

De Bourgade (2009) ofrece el siguiente testimonio: “Se formaron grandes empresas sobre diferentes mercados americanos: la Société Paraguay-Argentine, La Paraguay Land Co., el Banque Territoriale, etc. Junto a eso, varios sindicatos importantes también empezaron a funcionar [...]; se fundó en Asunción, con el nombre de Industrial Paraguaya, una de las sociedades cuyo futuro es de los más brillantes en América del Sur”. Ya en 1891 estaba establecida en Concepción la poderosa sociedad ganadera de origen francés “Société Foncière du Paraguay” que, para 1927, concentraba 414.000 hectáreas “de los mejores campos situados entre los ríos Paraguay y Apa” (Olmedo, 1927).

Al tiempo que se sancionaban las citadas leyes, José S. Decoud, comisionado a Londres para renegociar el empréstito de más de 3.000.000 de Libras esterlinas concedidas entre 1870/1871 al país, y de las cuales llegaron a las arcas del Estado apenas poco más de 400.000 mientras el resto quedaba en el camino en concepto de comisiones y acciones fraudulentas de diverso tipo cometidas por los negociadores, había logrado canjear dicha deuda con los acreedores por 500 leguas cuadradas de tierras, equivalentes a alrededor de 885.000 hectáreas.¹¹

Así, antes de finalizar el siglo XIX, no más de una decena de empresas extranjeras de origen argentino, brasileño y europeo habían adquirido 14.000.000 de hectáreas de los mejores bosques y yerbales del país (35% del territorio nacional); de ellas, Carlos Casado 5,6 millones en el Chaco y, en la Región Oriental, La Industrial Paraguaya 2,6 millones, Domingo Barthe 1,9 millones, The Paraguay Land and Cattle 1,7 millones, la Mate Larangeira, la Liebig's, la Foncière y otras entre 350 mil y 800 mil hectáreas cada una (Rivarola, cit.).

Quedaba establecida de esta manera en el Paraguay la dualidad latifundio-minifundio, ya que frente a esta gran concentración de tierras en poder de pocas empresas latifundistas, en su mayoría meramente extractivas de los recursos forestales y yerbateros, la gran masa de familias campesinas de pequeños agricultores se había visto desplazada y arrinconada en la zona central minifundista u obligada a emplearse en peonaje de establecimientos ganaderos, obrajeros y yerbateros, muchas veces en condiciones de semi esclavitud. (Pastore, cit.; Rivarola, cit.).

En tal situación, no es de extrañar que la calificación y la calidad del capital humano fuera realmente baja. A la aniquilación producida por la guerra, se sumarán décadas de despojos y de falta de oportunidades para una población que comienza a crecer de nuevo de manera

¹¹ Una legua cuadrada equivalía a 1.769 hectáreas

natural, y no por contribuciones significativas de la inmigración, sin contar con políticas públicas de arraigo en su propio suelo y sin esfuerzos reales por incrementar sus capacidades y tecnologías productivas.

Esta situación se extendería, sin solución de continuidad, hasta bien avanzado el siglo XX. Entre 1926 y 1950 el crecimiento del producto per capita había sido nulo y entre 1938 y 1958 la economía había permanecido estancada (Cifuentes, 1961). Este estancamiento se atribuía a la poca dedicación que la mano de obra masculina ofrecía a la agricultura y sus preferencias por la actividad ganadera, una pauta de cultura instalada a fuerza de extensión de los campos de pastoreo de los grandes propietarios. *“La ganadería es una de las actividades productoras más extendidas entre el pueblo paraguayo; el número de vacunos que se posee determina el ‘status’ y la dignidad de los propietarios ganaderos, agricultores, comerciantes y militares que constituyen las clases que tienen el poder en el Paraguay y manejan la economía del país”* (íbidem).

Sin embargo, según el mismo autor, la población daba muestras de cambios positivos en las capacidades laborales y productivas en la medida en que se abrían mejores medios de comunicación, se rompía el aislamiento y el determinismo geográfico del Paraguay y se tenía acceso a mejores tecnologías transmitidas por misiones técnicas *“que se esfuerzan por transmitir ideas, conocimientos y técnicas avanzadas”* de producción. *“Las personas que entran en contacto con centros más desarrollados, regresan con inquietudes y deseos de transformación que a veces son anulados por las fuerzas tradicionales o las limitaciones que impone cierta estrechez de miras...”* (Íbidem).

Lo que no daba señales de modificarse era la estructura de tenencia de la tierra, mantenida fuertemente polarizada entre latifundios y minifundios. Todavía en 1946, en la región Occidental, 14 propietarios eran dueños de cerca de 7,6 millones de hectáreas y poco más de 320 propietarios detentaban la propiedad de 5,6 millones de hectáreas; en la región Oriental, 11 personas poseían más de 5,5 millones de bosques, yerbales y las mejores praderas para ganadería, en tanto que menos de 1.200 eran propietarios de casi 10 millones y solo algo más de 500 mil hectáreas se repartían entre el resto de la población (Cifuentes, cit.; Benítez, 1964).

Diez años después, según el Censo Agropecuario de 1956, la situación era similar en líneas generales. De poco más de 147.000 explotaciones agropecuarias censadas, algo menos de 104.000 (70%) se encontraban sobre propiedades menores de 10 hectáreas (2,5% del total de las tierras), mientras que el 97,5% restante de las tierras (16,4 millones de hectáreas) pertenecían a algo más de 43.600 explotaciones (30% de todas las censadas). De estas últimas, el dominio territorial de 302 explotaciones de la región Occidental era superior a 7,5 millones de hectáreas y, a nivel nacional, 534 explotaciones concentraban la propiedad de 12.3 millones de hectáreas (Benítez, cit.).

“La corriente poblacional y la fuerza de trabajo que el país requiere”

Por lo demás, la población paraguaya siguió creciendo de manera significativa en los años posteriores a la guerra como resultado de un proceso esencialmente vegetativo (natalidad menos mortalidad) ya que, como se ha mencionado antes, la contribución de la inmigración fue prácticamente irrelevante a los efectos del incremento demográfico.

Y si bien el primer recuento censal realizado por primera vez con normas y estándares técnicos y estadísticos internacionales se registra recién en 1950, algunos censos previos, con todas las deficiencias técnicas y de cobertura que pudieran presentar, daban ya indicios de ese

importante crecimiento vegetativo de la población. En 1886 la población de 1870 se había duplicado ascendiendo a casi 240.000 habitantes, con solamente 3,3% de población extranjera, lo que comprueba la escasa inmigración hasta esa fecha (Rivarola, cit.).

En ese contexto sociodemográfico, *“solo el 35% de las empresas asuncenas tenían propietarios paraguayos, y la presencia de empresarios y artesanos italianos era muy importante, no solo en la capital (un 30% de las industrias y comercios pertenecían a inmigrantes de esa nacionalidad), sino también en las otras ciudades del interior”* (Íbidem), confirmando que, si bien el peso cuantitativo de la inmigración era escaso, su importancia en términos de poder económico se imponía al de los nacionales.

Casi en los albores del siglo XX, según Informe al Congreso de la Oficina de Inmigración, el país llegaba a cerca de medio millón de habitantes¹². Si bien se trata de una dinámica de crecimiento sumamente acelerada, bien podría tratarse de valores muy próximos a la realidad si se toman en consideración, por un lado, las posibles omisiones por deficiente recuento en los censos anteriores y, por el otro, las altas tasas de natalidad que son características de la etapa de transición demográfica que atravesaba el Paraguay en la época.

Como para confirmar esta dinámica, el citado primer Censo Nacional de Población y Viviendas de 1950, registraba alrededor de 1.330.000 habitantes, una cifra superior en 800.000 personas a las censadas en 1899¹³, lo cual representa casi una triplicación de la población en 50 años y una tendencia consistente con la información censal relativa a la evolución del tamaño demográfico del Paraguay después de la guerra de la Triple Alianza. Para reforzar esta afirmación, nótese que la tasa de crecimiento de la población a lo largo del medio siglo pasado, se mantuvo siempre oscilando en torno a un promedio superior a 2,5% - entre 1950 y 1992- para reducirse ligeramente a 2,2% recién entre 1992/2002.

Según los censos modernos, la población fue asumiendo valores más significativos en esas últimas décadas manteniéndose los porcentajes de extranjeros en torno al histórico 3,2% de 1886, salvo en los años 1982 y 1992 que asumen valores superiores (5,6% y 4,6% del total poblacional del país), por razones que se mencionarán posteriormente.

Censo Año	Total Población
1950	1.328.452
1962	1.819.103
1972	2.357.955
1982	3.029.830
1992	4.152.588
2002	5.163.198

En todo caso, lo que interesa destacar es que, pese al incremento constante del tamaño de nuestra población, el peso de la migración llegada del exterior y residente en el país, siguió siendo muy poco representativo y que, históricamente, *“el Paraguay es un país de emigración antes que de inmigración, especialmente si se compara con vecinos de la región”* (DGEEC,

¹² El documento menciona 490.000 habitantes a los cuales adiciona 145.000 pobladores más que calcula distribuidos entre las guarniciones militares y obrajes de la región Occidental, yerbales y comunidades indígenas (Rivarola, 1998). Ya que el censo anterior, de 1886, no se refiere este tipo de datos complementarios, habría que prescindir de esa cifra adicional a fin de mantener comparativos los censos indicados.

¹³ Este incremento se logra aun cuando, entre 1932 y 1935, se produce la Guerra del Chaco entre el Paraguay y Bolivia, estimándose en 30.000 las muertes del lado paraguayo.

2004). Pese a ello, y al creciente porcentaje de población económicamente activa en los últimos años (de 50% a 54% del total poblacional entre 1972 y 2002), el poder político ha mantenido inalterable el paradigma de que el Paraguay es un país poco poblado y con escasa o incompetente fuerza laboral.

Consecuente con este enfoque, cuya raíz ideológica liberal se origina en los momentos más críticos de la derrota bélica del Paraguay en 1870, con un país económica, política, demográfica y socialmente devastado, se ha erguido desde entonces la bandera de la inmigración como política estratégica para la solución de esos graves problemas, sin que se prestara atención al verdadero dilema histórico de nuestra dinámica demográfica representado por la emigración.

Efectivamente, el Paraguay ha sufrido, en particular desde la posguerra del 70, de una permanente fuga de importantes contingentes de emigrados, un fenómeno que para el tamaño y la historia poblacional del país asume proporciones significativas y anima a acuñar el neologismo de “demorragia” para expresar ese derrame caudaloso y permanente de habitantes hacia el exterior, que es lo ocurrido a lo largo de casi un siglo y medio en que el poder político, a través de su normativa, instituciones y reglamentaciones detalladas y minuciosas, antes que detener esa pérdida poblacional, pretendió compensarla transfundiéndola a la población nacional flujos de inmigrantes que, pretendidamente, sustituirían la merma demográfica e incrementarían la calidad de su capital humano.

Mientras tanto, paradójicamente, el impulso emigratorio de la población paraguaya se ha visto estimulado por las mismas razones que las leyes de migración han aducido como argumento para promover la llegada y radicación de extranjeros, vale decir la necesidad de incentivar una “corriente de población y fuerza laboral que el país requiere”, deficiencias implícitamente reconocidas como limitantes de nuestro desarrollo. Cuando que tanto la población paraguaya como su fuerza laboral han venido creciendo sostenidamente y lo que realmente se requieren son políticas de calificación y fortalecimiento del capital humano, de arraigo a su propia tierra, de empleo productivo y de construcción de un modelo de desarrollo económico y social autónomo y sustentable.

A la búsqueda de la tierra sin mal

Terminada la guerra en 1870, no solo se produce el reagrupamiento en el territorio nacional de los restos de población pauperizada y hambreada por los estragos de la contienda; también se inicia el éxodo hacia el extranjero de importantes contingentes de supervivientes, particularmente mujeres, retomando lo que la etnohistoria paraguaya ha denominado el etos del *oguatá* (caminante) para la búsqueda del *yvyamarany* (tierra sin mal) de la mitología guaraní (Susnik, 1969), “*una estrategia de adaptación a situaciones cambiantes, como lo son las relaciones conflictivas con otros grupos, las transformaciones en las condiciones de vida, la imposibilidad de continuar con ciertas prácticas en determinados espacios, entre otras*” (Remorini, 2001).

Las mismas tropas de ocupación brasileña seleccionan a mujeres jóvenes y niños llegados a Asunción luego de su largo peregrinar por los campos desolados del país, y los envían a Corumbá o los llevan consigo a Mato Grosso del Sur, a medida que se retiran del Paraguay, política promovida por el gobierno imperial brasileño que ofrece pasajes gratuitos a los emigrados paraguayos para trasladarse a esa región hasta entonces en disputa con el Paraguay y donde el Brasil busca consolidar sus dominios territoriales de posguerra (Machuca, 1955). Menudean los matrimonios entre ex soldados brasileños y mujeres paraguayas que se

constituyen en la base sociodemográfica del poblamiento del territorio de esa región hasta hoy con fuertes influencias culturales y lingüísticas paraguayas.

Hacia 1876 se habían otorgado más de 5.000 pasajes gratuitos y, atraídos por esa presencia fundacional en aquella región, una numerosa corriente de braceros paraguayos fue afluyendo con el tiempo hacia allá, para sumar su fuerza de trabajo a la explotación de bosques y yerbales, actuar como carne de cañón del régimen de los mensú y convertirla en un híbrido étnico donde la cultura paraguaya se refleja visiblemente hasta la actualidad. Cincuenta años después, en 1920, más de 17.000 paraguayos varones y mujeres eran censados en el Brasil, de los cuales 13.000 residían en lo que, luego de la guerra, se convertiría en el Estado brasileño de Mato Grosso do Sul. Finalmente, el Censo brasilero del año 2000 contabilizó a 28.822 residentes de nacionalidad paraguaya en ese país.

También, y particularmente, la Argentina se constituye desde aquella época en el destino preferido de la emigración paraguaya, al punto que entre 1869 y 1914, es decir en un período de tiempo menor e iniciado antes que el que demandó al Paraguay captar alrededor de 26.000 inmigrantes entre 1881 y 1930, un total de 46.442 paraguayos residían ya en ese país casi duplicando al número de los inmigrantes de ese período (Adepo, 2009).

Y si bien la inmigración cobró mayor volumen entre 1931 y 1950 que el que tuvo en todo el período anterior, alcanzando un total de 28.012 inmigrantes (Pidoux, cit.), lo cierto es que ni entonces ni en los años censales modernos (1950 a 2002) ha podido lograr la dimensión alcanzada por la emigración en todos los años posteriores a 1870. Solamente los paraguayos residentes en la Argentina llegaban en 1947 a más de 93.000, mientras que en 1960, 1970 y 1991 superaban ya los 155.000, 212.000 y 250.000, respectivamente, para alcanzar en 2001 una cifra cercana a 323.000 (Adepo, cit.). Mientras tanto, la población extranjera residente en el Paraguay en 1972 era de 81.100, en 1982 de 168.104, en 1992 de 190.907 y en 2002 de poco más de 173.000.

En estas cifras no se toman aun en consideración a los emigrados del Paraguay hacia otros países, pero aún así se constata que solo en uno de ellos, la Argentina, la cantidad de emigrados ha sido siempre superior a la cantidad de inmigrantes de todas las nacionalidades residentes en el Paraguay. Los paraguayos varones y mujeres, imbuidos quizás de la idea de que en el Paraguay se privilegiaba a los extranjeros por su mayor calificación para promover la producción agrícola y el desarrollo económico, buscaban en el exterior la tierra sin mal de sus ancestros guaraníes, cediendo territorios de los que ya habían sido despojados por las leyes de venta del patrimonio inmobiliario de la República y demostrando en los países de acogida la laboriosidad y capacidades creativas que se les desconocían en su propio tierra.

Como se puede ver, y como fue anticipado más arriba, solo en los años censales de 1982, 1992 y 2002 la cantidad de residentes extranjeros en nuestro territorio logra alcanzar cifras relativamente más significativas que los valores prevalecientes en años previos. Sin embargo, ello se debió específicamente a los importantes contingentes de brasileños ingresados al país por un hecho coyuntural: la construcción, en la frontera paraguayo-brasilera, de la represa hidroeléctrica de Itaipú. Estos inmigrantes, que representaron el 58%, el 57% y el 47% del total de residentes extranjeros en el país en los años indicados, han ido retornando de nuevo al Brasil, como lo indican los porcentajes descendentes, una vez que declinó el inicial empuje de las obras hidroeléctricas y de los asentamientos agrícolas de mediano porte en la zona fronteriza.

Cuando no era mano de obra brasileña para la represa, se trató de una corriente de pequeños y medianos productores agrícolas, provenientes de movimientos migratorios internos del Brasil, que ingresaron atraídos por un mercado inmobiliario activado en esa región del Paraguay junto con las obras civiles de la hidroeléctrica, la extensión de la red vial y la apertura de la frontera agrícola a expensas de un extensivo proceso de deforestación del bosque atlántico. El modelo de pequeños y medianos productores, sin embargo, fue muy pronto desplazado por las grandes plantaciones mecanizadas de soja en poder de poderosos empresarios, quedando instaurado un nuevo régimen neocolonial capitalista, similar al que motivó a uno de los autores citados más arriba a referirse a “*la instalación del imperialismo capitalista en el Paraguay*”, a finales del siglo XIX. En otras palabras: se consumaba una forma moderna de repetir el pasado.

Significativamente y coincidentemente con ese proceso, los censos agrícolas de 1991 y 2008 muestran, una vez más, que en el presente la propiedad de la tierra en el Paraguay solo ha sufrido algunas modificaciones en su composición interna, pero sin alterarse en su estructura de alta concentración y polarización entre grandes y pequeñas explotaciones.

Entre esos dos años citados, las fincas de hasta 10 hectáreas tuvieron un leve incremento, pasando de 61,6% a 63,6% del total de las censadas; sin embargo, en el mismo lapso, el de por sí escaso porcentaje de hectáreas con que contaban descendió de 2,78% a 2,11% de las tierras. Por el contrario, la extensión de tierras en poder de las explotaciones mayores de 5.000 hectáreas, que en 1991 superaba las 13 millones de hectáreas, en 2008 se había incrementado hasta sobrepasar las 17 millones de hectáreas. En porcentaje aparenta haber descendido su representatividad, debido al hecho de que, entre el primer y el segundo año indicado, la cantidad de fincas censadas se redujo en 17.500 unidades, es decir de más de 307 mil a poco menos de 290 mil (CAN, 2008).

Censo 1991	Cantidad de fincas	%	Hectáreas	%
Hasta 10 Hás	189.355	61,63	661.693	2,78
+ de 10 > 10.000	116.982	38,08	9.779.952	41,06
> de 10.000	884	0,29	13.375.823	56,16
Totales	307.221	100	23.817.737	100
Censo 2008	Cantidad de fincas	%	Hectáreas	%
Hasta 10 Hás	184.221	63,60	654.715	2,11
+ de 10 > 10.000	104.144	35,96	13.075.366	42,06
> de 10.000	1.284	0,44	17.356.813	55,83
Totales	289.649	100	31.086.894	100

La estructura de la tenencia de la tierra, junto con la falta de empleo, siguen siendo sin duda factores de expulsión de la población que ha seguido emigrando en proporciones variables, pero crecientes, durante todo el siglo XX y lo que va del presente siglo. La búsqueda de la tierra sin mal es el síntoma de los males que persisten en la propia tierra.

El pasado ocurre hoy, porque lo repetimos

Tampoco sería justo desconocer que en la casi centuria y media transcurrida desde la finalización de la guerra y la instauración del liberalismo, se produjo el arribo de muy

valiosos grupos de inmigrantes europeos y americanos en general, no tan significativos por su número como por la integración social y cultural de la mayoría de ellos a nuestro país, la fundación algunos centros urbanos y por sus aportes a la economía.

Hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX llegaban pequeños núcleos de alemanes, austriacos, franceses y suizos que establecieron colonias agrícolas, algunas de las cuales hoy son florecientes distritos. La importante inmigración italiana, en cambio, no se caracterizó por formar colonias agrícolas ni localizaciones específicas en el territorio, como por su carácter urbano en general y su gran dilución en la sociedad paraguaya, dando origen al surgimiento de vastas familias de ascendencia italiana. Algo similar ocurrió con las corrientes españolas y sirio libanesas. Pequeños grupos de súbditos británicos, altamente calificados, cumplieron destacado papel en la instalación y extensión del ferrocarril paraguayo y dejaron descendencia.

Ucranianos, rusos, alemanes, canadienses, mejicanos, norteamericanos, fueron los orígenes nacionales de la corriente conocida en el país como menonitas, por su adhesión religiosa más que por constituir una unidad étnica, y han cumplido un papel clave en el desarrollo del área central del Chaco paraguayo y luego en enclaves bien localizados de la región Oriental.

Japoneses y más recientemente coreanos han sumado sus aportes, los primeros con colonias agrícolas prósperas y progresistas y los últimos dedicados al comercio urbano, al igual que los poco numerosos pero emergentes flujos de asiáticos y árabes que llegan al área urbana y altamente comercial de Ciudad del Este. En la zona de Itapúa se establecieron importantes grupos de rusos, ucranianos, eslavos y alemanes que le dieron a esa zona una configuración sociocultural peculiar. Finalmente, representativos núcleos de residentes argentinos han tenido su peso histórico en el total de extranjeros residentes y a ellos se sumaron los brasileños como principal corriente a partir de los años setenta.

En cualquiera de los casos, el volumen cuantitativo de la inmigración nunca fue tan considerable como el de la emigración, como ya se afirmó, y tampoco produjo una transformación global e integral de la economía aunque sí estimuló algunos sectores de la misma y ciertas áreas territoriales del país.

Como contrapartida de ese fenómeno, la emigración paraguaya asumía una notable dinámica. El destino preferido de los paraguayos eran inicialmente los países vecinos, particularmente la Argentina y en menor medida el Brasil. Ya después se sumaron los EEUU y más recientemente España, con un gran poder de atracción en la primera década del presente siglo, y otros países europeos. A las cifras señaladas de emigrantes en la Argentina y el Brasil, se deben agregar los residentes en EEUU que, de poco menos de 1.800 en 1970, pasaron a más de 6.000 en 1990 y a cerca de 12.000 en 2000. Por su parte, la emigración a España alcanzó niveles inusitados para el año 2009 superando las 81.600 personas según datos censales de las comunidades autónomas de ese país (Adepo, cit. Anexo 11). Para resumir, solo entre 2003 y 2007, cerca de 256.000 personas emigraron del Paraguay hacia diferentes destinos, pero en particular a la Argentina (DGEEC, EPH, 2008).

En otras palabras, la emigración tiene una larga tradición histórica y un volumen altamente ponderable en el Paraguay, aunque la deficiencia de los registros estadísticos de salida no la puedan cuantificar de modo fidedigno y solo sea posible constatarla a través de las fuentes estadísticas en países de destino. Estos emigrantes, cuyos flujos tuvieron sus momentos culminantes en épocas de inestabilidad o persecución política, pero siempre bajo impulso de

la búsqueda de trabajo como razón principal para migrar, se fueron estableciendo en diversos países del mundo y en algunos, especialmente vecinos, un importante número de ellos se arraigó y formó familia, de modo que hoy, en los censos de esos países, solo se hacen visibles aquellos residentes menos antiguos que lograron regularizar su documentación residencial.

Es por esta razón y por las muchas familias que, o han vivido su propia experiencia migratoria y retornado al país o tienen parentela y amistades residiendo en el exterior, que en el Paraguay existe también un imaginario colectivo sobre este fenómeno por lo cual se manejan cifras hipotéticas sobre el volumen total de la emigración. Y si bien no cabe duda de que las cifras estadísticas de fuente censal y oficial de los países de destino deben adolecer de subenumeración, debida en parte al carácter irregular de la residencia de muchos inmigrantes, lo cierto es que las mismas permiten estimar ese volumen en al menos 700 mil personas (12% de nuestra población total actual), mientras que en los más diversos sectores sociales paraguayos se arriesgan cifras que oscilan entre un millón y un millón y medio (equivalentes a 17 o 25% del total, respectivamente).

Sea cual fuere el valor numérico real que asuma este fenómeno, lo indiscutible es que el Paraguay es un país de emigración y no de inmigración, como afirma el documento de la DGEEC citado, que hay una percepción colectiva de esta realidad y que, pese a ello, nuestra legislación y nuestra implícita política de migración lo siguen desconociendo. En otras palabras, la Ley actual (1996), heredada casi textualmente de la anterior (1974), es más una legislación para la inmigración que para la migración en general y sigue imbuida de los conceptos que surgen de la ideología de la posguerra de 1870.

Las leyes se acatan, pero no se cumplen

En tiempos de la colonia, en el Paraguay como en muchos otros dominios del reino de España, era común admitir que las leyes que llegaban del poder metropolitano “se acatan pero no se cumplen”, lo que equivalía a decir que se reconocía el poder del Estado español de legislar para sus colonias, pero que las leyes tenían poco efecto en la realidad. Una de las prácticas prohibidas por las leyes del reino de España, por ejemplo, era el tráfico de esclavos y, sin embargo, la compra-venta de africanos para destinarlos a la esclavitud era práctica admitida y común en la economía colonial de muchos países sudamericanos.

La expresión “se acata pero no se cumple”, ampliamente recogida en la literatura histórica, señala la contradicción entre la fuerza mandataria de la ley, que emana de un poder del Estado reconocido para legislar, y la factibilidad o la funcionalidad fáctica de su aplicación. Para nuestro caso, expresa de qué manera un marco legal puede organizarse divorciado de la realidad para la cual legisla y equivale a decir que las leyes se dictan pero no cumplen su función intrínseca, según el concepto de que la ley es “una regla dotada de necesidad entendiéndose por necesidad: 1) la imposibilidad (o la improbabilidad) de que lo regulado acaezca de otra manera o bien, 2) una fuerza que garantiza la realización de la regla” (Abbagnano, 1996).

La Ley 978/96 “De Migración”, partiendo todavía del principio decimonónico de que el Paraguay requiere incorporar población y fuerza laboral externa, como si careciese de ellas, desconoce aspectos esenciales de la realidad y de los cambios sociodemográficos ocurridos en el país y se constituye, de hecho, en una simple reglamentación detallada de los procedimientos administrativos a aplicar para el ingreso, residencia o egreso de extranjeros en el país.

La citada ley crea una vez más el órgano administrativo responsable de cumplir estas funciones bajo la denominación de Dirección General de Migraciones y, en la misma línea de la Ley de 1881, la hace depender del Ministerio del Interior y la define como *“el órgano de ejecución de la política migratoria nacional”*. Ante la ausencia de dicha política y la falta de indicación específica sobre la verdadera instancia responsable de elaborarla, la institución se limita simplemente a ejecutar las medidas administrativas señaladas más arriba.

La ley tampoco contempla con igual detalle que para la inmigración, el marco normativo explícito y amplio sobre aspectos fundamentales y de notable primacía en la movilidad geográfica del Paraguay, como la emigración o la migración interna. Ante la ausencia de política migratoria, y en lo que podría considerarse una exposición de principios legales sobre la misma, el segundo artículo de la ley determina cuatro puntos que *“se tendrán especialmente en cuenta”* en su aplicación: los tres primeros se refieren a la inmigración (privilegiar la inmigración de recursos humanos calificados; de extranjeros con capital y de agricultores que se incorporen a proyectos de colonización con nuevas tecnologías y en condiciones de expandir la frontera agrícola); y el cuarto punto propone *“el fomento del retorno de paraguayos naturales emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales, y los que por sus altas calificaciones profesionales obtenidas se considera necesaria su incorporación al país”* (Ley 978/96).

Dos hechos relevantes pueden señalarse respecto a esta ley. En primer lugar, que de los 155 artículos que componen su texto, *“118 abarcan todos los aspectos administrativos, nominales, organizacionales y técnico-burocráticos de la inmigración, 15 hacen alusión a la administración y el ordenamiento técnico, incluyendo los aranceles estipulados, el papel de la Dirección General de Migraciones, etc. –, y solamente 22 artículos referidos a los procesos de emigración. Dentro de este reducido número de artículos destinados a la emigración: 7 artículos legislan sobre las condiciones para cónyuges e hijos de compatriotas que quieran retornar al Paraguay; 2 sobre migración fronteriza y zafra; 6 sobre retorno y repatriación; 5 sobre migración en general –en los que se detallan las instituciones encargadas de llevar a cabo algunas acciones referidas al proceso, así como las competencias de los centros de emigrantes de paraguayos en el exterior, entre otros –; 1 sobre la promoción de radicación de la pequeña y mediana empresa de connacionales, y sólo 1 artículo sobre la protección de nacionales en el extranjero”* (López, 2009).

La extensa exégesis de la ley de migración que realiza la autora citada, más que un énfasis en esos aspectos cuantitativos, que sin embargo son relevantes, destaca la poca consistencia de los 22 artículos destinados a la “emigración”, pues la mayoría de ellos se ocupa realmente de la repatriación, dando como hecho consumado y sin aparente posibilidad de regulación y administración política por el Estado, el permanente e incontenible flujo de emigrantes.

El segundo hecho significativo de la Ley 978 es que se elabora, se estudia, sanciona y promulga, al promediar la década de los noventa, cuando –según la autora citada – *“en los años noventa, específicamente entre el quinquenio 1990-1994, se generó uno de los picos más altos de emigración de paraguayos a la Argentina”* (íbidem), por lo cual se hacía aún más necesario legislar sobre esa situación.

Pero aún más claro indicador de la falta de adecuación de la ley a la realidad sobre la que pretende actuar, es el hecho de que no responde a una fidedigna interpretación de los acontecimientos y cambios sociodemográficos y económicos que ocurrían en los años de su

promulgación. Pretender que el Paraguay precisaba promover corriente poblacional y fuerza de trabajo al trasponer la mitad de la década de los noventa, fue síntoma claro de que no se había comprendido ni tomado conciencia del comportamiento de la dinámica demográfica vivida desde mediados del siglo XX y de las graves cuestiones sociales que azotaban al país en ese momento.

Entre 1950 y 2002, la población total del Paraguay se había cuadruplicado. Solo en el período 1982-1992 la tasa de crecimiento demográfico ascendió a 3,2% y el incremento poblacional neto fue de más de 1.100.000 personas; en la siguiente década, aun con menor tasa anual, volvió a sumar un millón más de habitantes. Por otro lado, entre 1995 y 2000, el desempleo abierto había ascendido de 5,9% a 15,3% de la PEA y el subempleo de 16,7% a 22,1%, mientras el nivel de pobreza pasaba de 30,3% a 33,9% de la población (DGEEC, cit.; Borda, 2008).

La combinación de un alto crecimiento demográfico, creciente desempleo, subempleo y pobreza, no era precisamente escenario adecuado para promover inmigración de nuevos pobladores y de fuerza laboral sino, antes bien, para definir políticas de empleo, equidad social, fortalecimiento del capital humano, ordenamiento del territorio rural y urbano, arraigo de la población y canalización ordenada de las migraciones internas a base planes y programas que impulsaran el crecimiento de la economía y el desarrollo del país.

Conclusiones: El futuro es hoy, si lo proyectamos

De nuevo parafraseando al mexicano Fuentes, para quien *el futuro también ocurre hoy cuando lo deseamos*, podría decirse que el país precisa construir un futuro poblacional que incluya los procesos migratorios, basado más que en la repetición equívoca de los hechos del pasado, en las evidencias que le ofrece hoy la numerosa información sobre sus tendencias y proyecciones. No se trata tanto de deseárselo, sino de proyectarlo y construirlo.

Se ha hablado en los últimos años de manera reiterativa en el Paraguay sobre la necesidad de construir un “proyecto de país”. Las fuentes de información y los estudios sociodemográficos, que como se dijo al inicio de este trabajo han tenido un positivo y gran avance, ofrecen una estructura básica sobre la que se pueden trazar las líneas estratégicas de ese proyecto en base a estimaciones de población disponibles y que merecen ser estudiadas y tomadas en cuenta con rigor por técnicos, políticos y legisladores.

El Paraguay puede y debe ser un país que potencie, por sobre cualquier otro recurso, su capital humano a base de grandes inversiones en educación general y en formación técnica y científica. Solo un capital humano altamente calificado comprenderá el valor y hará uso adecuado de los demás recursos para el desarrollo, al tiempo que será capaz de convertirse en su actor central.

Hay un plus demográfico constituido por una creciente población joven-adulta y adulta plena, que va tomando un peso extraordinario en la estructura de nuestra población, que se convierte año a año en fuerza laboral capaz de transformar radicalmente la fisonomía del país y que cobrará su máxima dimensión antes de llegar a la mitad del presente siglo, cuando dos tercios de la población estará comprendida en edades activas y casi 80% en edad de trabajar.

Todo dependerá de que sea una fuerza laboral creativa y constructiva y eso solo será posible a base de educación, ciencia y tecnología aplicadas a su formación integral. En 2008, la fuerza

laboral del país mantiene un perfil educativo intermedio: 15% con 13 a 18 años de instrucción, 37% con 7 a 12 años, vale decir 52% con formación entre educación media y terciaria.

En ese sentido, el proceso educativo y la formación general de la población menor de 15 años, se irá volviendo menos onerosa y más efectiva en la medida en que el número de niños y niñas de esas edades, cuyo crecimiento es ya cada vez más lento, comience a disminuir a partir del año 2025 para asumir en el 2050 un peso bastante menor que el que tiene actualmente. Entre los grandes proyectos educacionales, se deberá considerar la reducción drástica de la deserción y la repitencia escolar y lograr que se eleve el umbral de educación del porcentaje de Población Económicamente Activa con apenas instrucción primaria (46% en 2008).

Por otra parte, el país seguirá su marcha acelerada hacia una urbanización expansiva aunque previsiblemente en torno a sus principales núcleos urbanos actuales (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación), con una tasa de crecimiento que duplica actualmente a la del área rural y que en 2030 prácticamente la triplicará. Los intensos movimientos migratorios internos, serán una de las principales causas de este proceso en el que, de nuevo el área urbana será receptora de migrantes rurales. Se esperan en área urbana saldos netos positivos de migración interna proveniente del área rural, de entre 125.000 y 135.000 personas por quinquenio entre 2010 y 2030.

Estas previsiones demandan un decidido esfuerzo de planificación del ordenamiento y del desarrollo territorial que deberá incluir programas de inversión productiva tendientes a un arraigo ordenador de la población en el territorio nacional. Hay que considerar que la mayoría de los migrantes internos se encuentra comprendida en edades laborales y que la mayor parte de ellos son mujeres, de modo que la presión en este sector se incrementará crecientemente en área urbana, planteando además desafíos en términos de equidad de género.

Si las condiciones económicas y de trabajo mantuvieran sus tendencias actuales, la primera con oscilaciones entre crecimiento negativo y ligeramente positivo, y el segundo con altos niveles de subempleo y escasa expansión del empleo, es previsible que la emigración seguirá su curso acelerado pasando a representar, junto con las numerosas comunidades paraguayas residentes actualmente en el exterior, uno de los principales retos a la futura política poblacional y migratoria.

Respecto al incremento de la emigración paraguaya, téngase en cuenta que la misma se ha venido caracterizando por el alto nivel educativo de los migrantes; en general presentan promedios por encima de los 9 años de estudio y superan ese promedio si su origen es urbano. Y aunque esta característica de los emigrados no les garantiza mejores condiciones laborales en el exterior, no hay duda de que su alejamiento del país significa un menor nivel de calificación de nuestro propio capital humano.

Además, las numerosas comunidades de emigrantes paraguayos en el exterior han comenzado a tomar conciencia de su propio peso como participantes a la distancia de la vida de su país, se van haciendo más visibles y corporizando en organizaciones, asociaciones y federaciones que reclaman sus derechos y la debida atención a su existencia. Son una región virtual de nuestra geografía que se expande por el mundo y ha cobrado fuerza no solo porque envíe remesas en dinero, sino porque representa una importante reserva para nuestro capital humano por su mayor calificación y una vanguardia de la expresión de nuestra propia identidad

cultural en el mundo. Y, por sobre todo, es un Paraguay peregrino que desea reintegrarse al suelo patrio.

Finalmente, es indudable que las nuevas políticas a ser encaradas no pueden proponerse fuera del contexto de una concepción innovadora del modelo productivo del país, un sistema de distribución de la tierra y de los recursos socialmente equitativa, con unidades de producción que no sean expulsoras de población, que demanden empleo y que estén seriamente comprometidas con la preservación de un ambiente sano y equilibrado. El régimen de latifundio y la existencia de tantos pequeños productores agrícolas en precarias condiciones de tenencia, es un lastre histórico que debe ser modificado.

En ese contexto debe llevarse adelante el proceso de elaboración de la política de migración, una política que garantice que el Paraguay es un país celoso de su propio capital humano, un país que se declare decidido a “potenciar a su población como recurso estratégico para impulsar el desarrollo sustentable, contribuir a la reducción de la pobreza e inequidad social, territorial y de género y propender a la elevación de la calidad de vida de todas las personas, sin discriminación” (MI/CIP, 2009).

En suma, un país que toma medidas efectivas a la luz de la nueva realidad sociodemográfica y sus perspectivas futuras, para garantizar derechos humanos fundamentales a nacionales que residen en el país, a inmigrantes que lleguen para aportar al desarrollo, a repatriados que desean recuperar el derecho a vivir en su propia tierra y a comunidades nacionales radicadas en el exterior. En definitiva, la política migratoria debe consagrar derechos humanos universales y constituirse en herramienta clave para el desarrollo sustentable del Paraguay.

Bibliografía

1. Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
2. Adepo (Asociación Paraguaya de Estudios de Población). Desarrollo Humano en movimiento. Informe sobre migración laboral paraguaya, elaborado por contrato con el Sistema de Naciones Unidas en el Paraguay, Asunción, setiembre de 2009. El informe ha sido editado y publicado por Naciones Unidas con su © bajo el título "Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya", en noviembre de 2009.
3. Álbum Gráfico de la República del Paraguay. Publicado bajo la dirección de Arsenio López Decoud, 1811-1911. Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos, Buenos Aires, 1911. Edición Facsimilar, Asunción, 1983.
4. Benítez González, Manuel. Situación de la agricultura en el Paraguay. En: Revista Paraguaya de Sociología, Año 1, N° 1, setiembre/diciembre 1964, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, Paraguay.
5. Borda, Dionisio. Crecimiento económico y empleo: sostenido, sustentable y equitativo. En: Notas para el debate electoral 2008, CADEP, Asunción, 2008.
6. Castedo Franco, Eliana: El proceso social de la revolución de mayo. En: Estudios Paraguayos, Revista de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Volumen VI, N° 2, Asunción, 1978.
7. Cardozo, Efraim. Paraguay Independiente. En: Historia de América y de los Pueblos Americanos, Tomo XXI, Dirigida por Antonio Ballesteros y Beretta, Salvat Editores, S.A. Barcelona, Madrid, Buenos Aires, México, Río de Janeiro, 1949.
8. Censo Agropecuario Nacional (CAN/2008). República del Paraguay. San Lorenzo, Paraguay, 2009.

9. Cifuentes T., Jaime. Estudio económico del Paraguay, preparado para el Gobierno del Paraguay, Naciones Unidas, Informe TAO/PAR/5, Reservada, Nueva York, 5 de julio de 1961.
10. Criscaut, Andrés. La disritmia paraguaya. A dos años de la elección presidencial de Fernando Lugo. *Le Monde diplomatique* (el Dipló N° 130), abril 2010. Cita de *El Nacional, Buenos Aires, 12-12-1877*.
11. De Bourgade de la Dardye, E. El Paraguay 1889, Embajada de Francia, Editorial Arte Nuevo, Asunción, 2009.
12. DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). Paraguay, resultados finales Censo Nacional de Población y viviendas. Año 2002. Total país. Fernando de la Mora, agosto, 2004.
13. DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2008, en: <http://www.dgeec.gov.py/>
14. Escudé, Carlos y Cisneros, Carlos: Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000. En: <http://argentina-rree.com/historia.htm>
15. Fuentes, Carlos. En esto creo, Seix Barral, Buenos Aires, 2002.
16. González Teodosio. Infortunios del Paraguay, Editorial El Lector, Asunción, 1997.
17. López, Magdalena. Tras llovido, mojado para los migrantes paraguayos. Paraguayos en la Argentina en la década del '90: legislación y políticas públicas. En: A 15 años del Cairo: Avances y expectativas en el Paraguay, Adepo/UNFPA, 2009.
18. Machuca Martínez, Marcelino. Mapas históricos del Paraguay Gigante, El Arte, Talleres Gráficos, Asunción, Paraguay, 1951.
19. Maeder, Ernesto J. La población del Paraguay en 1799: El censo del Gobernador Lázaro de Ribera. En: Estudios Paraguayos, Revista de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", vol. III, N° 1, Asunción, 1975.
20. MI/CIP (Ministerio del Interior/Comité Interinstitucional de Población). Política de Población. 3ª Edición, Asunción, Julio de 2009.
21. O'Leary, Juan E. Prosa polémica, Ediciones NAPA, Asunción, 1982.
22. O'Leary, Juan E. El Paraguay en la unificación argentina, La guerra de la Triple Alianza. Instituto Colorado de Cultura, Asunción, Paraguay, 1976.
23. Olmedo, Natalicio. Álbum Gráfico de Concepción, Talleres Gráficos La Colmena, Asunción, 1927
24. Pastore, Carlos. La lucha por la tierra en el Paraguay, Editorial Antequera, Montevideo, 1972.
25. Pastore, Carlos. Orígenes, evolución y estado actual del latifundio y minifundio en el Paraguay, en Estudios Paraguayos, Revista de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", vol. III, N° 1, Asunción, 1975.
26. Pidoux de Drachenberg, Lyra. Inmigración y colonización en el Paraguay 1870-1970. En: Revista Paraguaya de Sociología, Año 12, N° 34, setiembre/diciembre 1975.
27. Proyecto Triple Alianza. Proyecto de Investigación y Divulgación Documental: Guerra de la Triple Alianza, 2009. <http://www.skyscraperlife.com/paraguay/22633-la-guerra-de-la-triple-alianza-contada-por-un-argentino-merece-la-pena.html>.
28. Registro Oficial de la República del Paraguay Correspondiente a los años 1869 á 1875, Tomo I, Editores Fischer y Quell, Bazar y Librería "La Ciudad de Berlín", Calle Palmas esquina Atajo, Asunción, 1887. (Véase: La República del Paraguay, Manifiesto del Gobierno Provisorio, 10 de setiembre de 1869).
29. Registro Oficial de la República del Paraguay correspondiente a los años 1880 a 1885. Seis tomos fecha edición desconocida por carecer de respectivas carátulas.
30. Remorini, Carolina. Caminar a través del monte. Una aproximación a la movilidad Mby'á en el pasado y el presente. En II Jornadas de Poblamiento, Inmigración y

- Colonización en la Provincia de Misiones. Instituto de Investigaciones Históricas “Antonio Ruiz de Montoya”, Posadas, Misiones, Argentina (2001).
31. Rivarola Espinoza, Milda. La República Liberal. Capítulo IX. En: Crónica histórica ilustrada del Paraguay, Tomo II, Paraguay independiente, Distribuidora Quevedo de Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 1998.
 32. Sánchez Albornoz, Nicolás. La población de la América Latina 1850-1930. Capítulo 4. En Behtell Leslie Editor. Historia de América Latina, Universidad de Cambridge, 7. América Latina: economía y sociedad c., 1870-1930 – Editorial Crítica, Barcelona, 1991.
 33. Susnik, Branislava. Apuntes de Etnografía Paraguaya. Primera Parte. Manuales del Museo Etnográfico Andrés Barbero. 4ta Edición. Asunción, 1969.
 34. Susnik, Branislava. El rol de los indígenas en la formación y en la vivencia del Paraguay. Tomos I y II, Instituto Paraguayo de Estudios Nacionales (IPEN), Asunción 1983.
 35. Tiempo de Historia. Polémica sobre la historia del Paraguay, Cecilio Báez y Juan E. O’Leary, Asunción, 2008.
 36. Trías, Vivian: El Paraguay de Francia el Supremo a la Guerra de la Triple Alianza. Cuadernos de Crisis, N° 19, Crisis, Buenos Aires, 1975.
 37. Velázquez, Rafael Eladio. La sociedad paraguaya en la época de la Independencia. Presentado en el IV Congreso Internacional de Historia de América, Buenos Aires, 5 a 12 de octubre de 1966. En: Pasado y presente de la realidad social paraguaya, Volumen 1, Historia Social, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1995.
 38. Vieira Pinto, Álvaro. El pensamiento crítico en demografía, CELADE, Santiago de Chile, 1973.
 39. Whigham, Tomas L. y Potthast, Bárbara. La piedra “Rosetta” paraguaya: nuevos conocimientos de causas relacionadas con la demografía de la Guerra Paraguaya, 1864-1870. En: Revista Paraguaya de Sociología, Año 35, N° 103, setiembre/diciembre 1998.