

## Capítulo IV

# Los principales actores sociales

Los conflictos de tierra, definidos fundamentalmente en términos de una confrontación entre propietarios y sin tierra, cuyo grado de intensidad varía de acuerdo a las características que ésta va asumiendo, han sido uno de los problemas sociales de mayor trascendencia desde la apertura democrática. El hecho ha motivado a varios analistas de las ciencias sociales a interesarse por el tema. No existe ninguna investigación de carácter social que haya soslayado este problema. Sin embargo, los análisis específicos de tipo monográfico son relativamente escasos, y los que existen han puesto el énfasis en los factores causales y los efectos que producen en términos de descomposición social, de desarraigo y de pobreza. Otros se han interesado en delimitar y definir las categorías de familias sin tierra o poner énfasis en el aspecto jurídico legal. Los aportes han sido significativos desde estos puntos de vista. Pero en lo que respecta a la caracterización de los conflictos y al rol que cumplen los diferentes actores sociales, ya sea como mediadores o facilitadores de la resolución de los mismos hacia uno u otro contendiente, han sido analizados sólo tangencialmente, al igual que los movimientos sociales campesinos como soporte de la lucha por la tierra y de los demás actores.

En el presente trabajo, el énfasis, además de en lo descriptivo, estará puesto en la participación de los tres principales actores que intervienen en todo conflicto de tierra. Los campesinos sin tierra por un lado, los propietarios por otro, y el Estado en su doble rol de intermediador y de facilitador de la resolución de los conflictos. La pregunta que servirá de base es: ¿cuál ha sido entre 1989 y 1999 el papel que han jugado el Estado a través de sus principales instituciones, el movimiento campesino en su conjunto y el sector empresarial/ganadero en los conflictos de tierra en los casos registrados en los departamentos estudiados?

Para responderla es necesario analizar el concepto y las funciones del Estado, especialmente el Estado social de derecho, adoptado por la Constitución Nacional de 1992; los movimientos campesinos como principal soporte en la lucha por la tierra y el gremio empresarial ganadero como obstáculo para la erradicación del latifundio y el minifundio y como herramienta de defensa del interés corporativo de este sector.

### El Estado

El Estado se define generalmente como el conjunto de personas e instituciones a través del cual se ejerce el poder en un determinado territorio; es el timón de la sociedad, es el que establece las reglas de juego, de qué manera se conjugan los diversos intereses privados con los de la sociedad en su conjunto (Revista Crítica, 1985). Comúnmente se pretende presentar al Estado como un árbitro imparcial, como una realidad neutra que está por encima de los intereses en juego en la sociedad. Sin embargo, a esta concepción del Estado se ha opuesto otra que sostiene que está controlado por grupos y organizaciones que tienen el control de la economía de un país. Los países que han adoptado como forma de organización política de la sociedad el sistema democrático occidental han estado permanentemente en la búsqueda de un modelo de organización política que se adecue a las condiciones socioeconómicas y a la evolución de la sociedad.

De esta manera, de un Estado regido por el sistema liberal a ultranza, se ha pasado a adoptar desde la Segunda Guerra Mundial el Estado de derecho, es decir, aquél que se rige por las normas constitucionales, que garantizan gobiernos elegidos democráticamente y donde la división de poderes tiene plena vigencia (Orbe, 1993: 92). Y más recientemente se habla del Estado social de derecho, que significa la profundización de la democracia política a través de una mejor redistribución de la riqueza social. Esto se logra, entre otros medios, con un sistema tributario progresivo y una política social que preste especial atención a la salud, educación, vivienda y medio ambiente, además de encarar de forma central una reforma agraria que termine con el latifundio y la miseria de extensas capas campesinas. El Estado social de

derecho, por lo tanto, combina democracia política con democracia social, esto es, Estado de derecho con justicia social y participación ciudadana (Carlos Martini, IC N° 35, 1991: 39). El Estado social de derecho reconoce explícitamente la existencia de desigualdades, y que el mercado por sí solo no garantiza el necesario equilibrio entre los sectores sociales. La igualdad de oportunidades para todos, proclamada por el Estado liberal, no es suficiente: hace falta la intervención del Estado para amortiguar dichas desigualdades y lograr un mayor equilibrio en términos sociales y económicos.

En el Art. 1 de su Carta Magna promulgada en 1992, el Paraguay adopta el Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado. Esto implica que el Estado está constitucionalmente comprometido a entender los problemas sociales y buscar el equilibrio y la solución de los mismos. Para este Estado, el campesino es un sujeto de derecho y como tal debe contar con las garantías y condiciones mínimas para su desarrollo. El propietario también es un sujeto de derecho, tiene derecho a la propiedad privada, pero no a la posesión irrestricta, que vaya en perjuicio de los demás sujetos, como ocurre en nuestro país.

A casi una década de la promulgación de la Constitución Nacional, que proclama el Estado social de derecho, éste no ha cumplido con su rol de mediador y de canalizador de las demandas sociales, sino por el contrario, ha sido y sigue siendo el principal responsable de la exacerbación de los conflictos al asumir posturas que no conciben con el rol de búsqueda del bienestar de su población. En el fondo, y a pesar de los cambios que ha habido al interior del mismo, sigue siendo un Estado que representa y defiende los intereses de una clase sobre otra (Sartorius, 1983: 43). Esto se ha podido comprobar en los conflictos de tierra, en muchos de los cuales el principal contendor ha sido el propio Estado o personas o grupos estrechamente vinculados a él (CPES-CIPAE, 1995). En otras palabras, el Estado ha sido y sigue siendo una herramienta de control al servicio de los sectores con poder económico y político. Sobre lo que ha sido el rol del Estado, Caballero Carrizosa señala que en Paraguay el Estado de bienestar no ha existido, ni siquiera con la precariedad e imperfección con que lo ha hecho en los demás países de la región. Recién con la apertura democrática las demandas sociales comenzaron a ser abordadas, pero en general la construcción de un sistema de bienestar social<sup>10</sup> sigue siendo una de las tareas pendientes (Caballero Carrizosa, 1999: 244).

Los graves problemas sociales que azotaron a la mayoría de los países de América Latina desde los años '80 como consecuencia del ajuste estructural han obligado a estos países a implementar programas y proyectos con los cuales amortiguar las agudas carencias de los sectores más desfavorecidos. En el Paraguay se han creado instituciones como la Secretaría de Acción Social (SAS), la Dirección Nacional de Beneficencia (DIBEN) y el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), entre otras. Sin embargo, la envergadura del problema ha superado ampliamente la capacidad de respuesta de estas instituciones.

Desde la grave crisis económica producida en la década del '80, se habla con insistencia de la "reforma del Estado". ¿Por qué reforma del Estado en Paraguay? Esta es la pregunta que se hacen Masi y Borda en el estudio *Desafíos y Oportunidades de la Reforma del Estado*. Para estos autores, en el Paraguay, contrariamente a lo que ha acontecido en otros países de la región, antes que hablar de la dimensión del Estado, de achicamiento del Estado, hay que hablar de la necesidad de construir el Estado, porque la herencia dejada por el régimen autoritario ha sido un Estado "vacío, con casi ninguna institucionalidad efectiva, con escasa capacidad de control y supervisión, con fuertes limitaciones para la formulación de políticas y estrategias públicas, y con un mínimo interés en la equidad social" (Borda y Masi, 1998: 56).

El gobierno de transición que asume en 1989 siguió arrastrando esa herencia y ni siquiera con la nueva Constitución Nacional, que ha sido un avance importante en la construcción de la institucionalidad, se la ha podido superar. Actualmente, en las instituciones del Estado sigue predominando una burocracia esclerosada con altos niveles de corrupción y clientelismo político. En los casos de los conflictos de tierra, la lentitud de los trámites y el favoritismo político y económico siguen siendo la norma: "En los hechos, las políticas oficiales de asignación de tierras han estado privilegiando a los empresarios y a los especuladores, cuando se trata precisamente de priorizar la subsistencia, ligada a la función económica y social de la tierra" (Fogel, 1989: 68).

El Estado ha sido muy capaz de distribuir tierras públicas a los no sujetos de la reforma agraria –militares, correligionarios, altos funcionarios públicos– e incapaz de afectar los

grandes latifundios “porque ello afectaría los intereses de gente poderosa que posee tierras y que constituyen aliados importantes del núcleo de poder estatal” (Arditti y Rodríguez, 1987: 62).

En síntesis, se tiene un Estado que se define como “social de derecho” pero que en la práctica no ha respondido a su función de mediador y de contralor para amortiguar las desigualdades sociales.

## **Los movimientos sociales campesinos**

Los movimientos sociales campesinos son analizados en este trabajo como organizaciones o asociaciones que representan los intereses de estos sectores. En particular se analiza el caso de los campesinos sin tierra que buscan modificar total o parcialmente la estructura de la tenencia de la tierra a través de la negociación y/o la apropiación compulsiva de la tierra para desarrollar su actividad productiva y reproductiva. El movimiento social en un sentido amplio implica la presencia de actores sociales colectivos que buscan modificar algún aspecto del orden social o en su defecto la totalidad del mismo.

En el Paraguay los sin tierra están estructuralmente ligados a las organizaciones campesinas, sean éstas regionales o nacionales. No han constituido una organización o movimiento independiente, como se ha dado en el Brasil con los Movimientos de Sin Tierra (MST). Cada organización regional o nacional incorpora a los sin tierra en su propia estructura, formando secretarías u organismos internos, al igual que los pequeños productores, los/as jóvenes y las mujeres. Desde esta óptica, las organizaciones campesinas regionales y nacionales son un recurso para los sin tierra para asegurar el apoyo de los mismos y para reforzar su capacidad de resistencia ante sus adversarios.

En el Paraguay, los estudios sobre los movimientos sociales en general y los movimientos campesinos en particular han quedado relegados por las circunstancias sociopolíticas que redujeron el espacio de análisis de las acciones colectivas de los actores sociales subalternos e incluso de relevamiento de los hechos sociales más importantes. No es casualidad que la Universidad Nacional de Asunción no haya tenido una carrera de sociología en toda su vida institucional, y que la carrera creada por la Universidad Católica en el año 1973 funcionara apenas hasta 1983, año en que fue clausurada por las autoridades académicas de la institución bajo el pretexto de “producir tilingos de izquierda”, expresión usada por uno de los académicos para justificar su cierre. La misma fue reabierta recién en el año 1995. La producción de conocimientos en el campo de las ciencias sociales no formaba parte de la agenda de las universidades y el espacio abierto por un corto período fue producto quizás de la presión y la extrema carencia de análisis explicativos de los hechos sociales en una etapa histórica de extraordinaria convulsión social. A treinta años, ese intento de generar un espacio de debate sobre las acciones colectivas, protagonizadas por los movimientos sociales, sigue arrastrando falencias. Hasta el presente, gran parte de los estudios sobre las acciones sociales colectivas y sobre todo la pobreza que afecta a estos sectores sociales no surgen del seno de las universidades sino de organizaciones privadas, de organismos internacionales y de algunas dependencias del Estado como la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría de la Mujer y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

El interés académico sobre los movimientos sociales rurales en América Latina, en general, ha sido mayor de 1960 a 1970. En los años posteriores, la aparición en el escenario de la región de nuevos actores sociales colectivos ha desdibujado en cierta manera la primacía ejercida por los estudios de los movimientos campesinos (Starn, 1991: 19).

Si en los '80 los estudios sobre los movimientos campesinos perdieron relevancia en los demás países de la región, en Paraguay es posible asegurar que fue la década de mayor producción, por la cantidad relativamente importante de trabajos sobre los conflictos sociales y los movimientos sociales (Fógel, 1982; Rivarola, 1986; Alcaráz, 1987; Arditti y Rodríguez, 1987; González et al, 1988, por citar algunos). El empuje observado en esta década declinó en la década posterior con el paso de la dictadura a la democracia. En este período, denominado de transición a la democracia, cobró gran importancia el debate sobre los derechos ciudadanos: la ciudadanía pasó a ser el centro de interés de los analistas sociales y los conflictos sociales en general quedaron relegados a un segundo plano. Hacia finales de 1990, la preocupación sobre el tema de los conflictos sociales y las acciones colectivas cobró nuevo impulso debido a la creciente manifestación de desencanto con el resultado del proceso democrático. La adopción

del modelo neoliberal como nuevo paradigma de desarrollo y la progresiva aplicación de sus recetas, comenzaron a generar descontento en una población acostumbrada al paternalismo del Estado, a pesar de su poca institucionalización, su escasa proyección social y su excesivo centralismo.

El restablecimiento de las reglas de la democracia había permitido a los actores sociales subalternos la exteriorización de sus demandas, pero la hegemonía del mercado desnaturalizó las viejas relaciones sociales, generando incertidumbre y desplazando a los tradicionales actores campesinos y obreros hacia posiciones de mayor subalternabilidad y vulnerabilidad. Los cambios operados han dado lugar al surgimiento de nuevos actores sociales, mujeres, estudiantes secundarios, desocupados, indígenas, niños de la calle, estafados por el sistema financiero, etc., los cuales comienzan a incidir fuertemente en la dinámica social y a articular nuevas formas de protesta.

Este escenario sociopolítico y económico que aparece en la región y que a su vez crea las condiciones para el surgimiento de nuevos actores colectivos introduce el debate de los viejos y nuevos movimientos sociales. Esta distinción no responde a fines meramente clasificatorios sino a un cambio importante en la manera en que la sociedad visualiza a estos actores. Si bien algunos autores manifiestan dudas respecto a esta distinción (Cohen 1988; Starn, 1991; Touraine, 1997), reconocen sin embargo que objetivamente se ha producido cambios en la cosmovisión de los actores. Si la lucha en los primeros se fundamentaba en los aspectos ideológicos y políticos, en los segundos el énfasis está puesto en lo organizativo (Calderón y Jelin, 1987). En el caso de los movimientos campesinos, estos autores señalan: "la acción combinaba orientaciones de transformación de relaciones de clase, de autonomía e identidad nacional y de afirmación étnico cultural". En el caso de Touraine, "los movimientos sociales encarnaron en el pasado un proyecto de reconstrucción radical de la sociedad y una figura del Sujeto" (1997) o son nuevos porque ya no incluyen en su imaginario "sueños revolucionarios de una reforma estructural" (Cohen, 1988). De esta manera, los movimientos sociales en América Latina que pretendían modelos de sociedad distintos al actual o transformaciones radicales fueron perdiendo impulso y en cambio "emergen nuevos actores sociales y nuevas prácticas colectivas, tanto en el seno de los movimientos sociales clásicos (obrero-campesino), como en el desarrollo de nuevos movimientos de género, generacionales, urbanos, étnicos, de derechos humanos, etc., que no llegan a plantearse metas ni acciones holísticas" (Calderón y Jelin, 1987).

El Paraguay, por su larga tradición autoritaria o por una manera particular de su proceso de socialización, vivió en un rezago permanente con respecto a los acontecimientos sociales de la región. La observación hecha por estos autores quizás sea válida para los movimientos sociales emergentes, no así para los movimientos tradicionales campesinos y obreros que poco o nada han perdido el imaginario inicial que les dio sustento. Estos movimientos siguen combinando lo que Touraine llama lo utópico con lo ideológico, en el sentido de identificarse con los derechos del sujeto y de concentrar su lucha contra un adversario social y al interior del Estado. Los movimientos sociales tradicionales apuntan a la consecución de objetivos puntuales: tierra, créditos, precios justos, relaciones laborales más equitativas, entre otros, pero, a la vez apelan a la destrucción de las causas estructurales que provocan las desigualdades y la opresión como el sistema latifundiaro, la intermediación en los procesos de comercialización, la dependencia del capital externo, la explotación laboral, etcétera. Los movimientos emergentes, en cambio, dirigen sus objetivos mucho más a conquistar derechos de ciudadanía o a preservar aquellos ya logrados. Lo expresado con relación a los movimientos tradicionales no implica que éstos se hayan proyectado como un movimiento de naturaleza decididamente política, excepto una cúpula de dirigentes más ilustrados, a pesar de haber sido fuertemente permeados por los movimientos políticos de la región.

Toda proyección en esta dirección desde luego estaba destinada a una vida de corta duración debido al fuerte control de la dictadura que con su red de informantes distribuidos en cada rincón del país haría fracasar cualquier intento por consolidar un movimiento de esta naturaleza. *La sociedad a pesar del Estado: movimientos sociales y recuperación de la democracia en el Paraguay*, publicado en 1987 por José Carlos Rodríguez y Benjamín Arditti, es el reflejo de la lucha de los movimientos sociales al interior de un estado omnívoro, que a pesar de esta característica han podido "ocupar un espacio que ayer les estaba prohibido e, incluso, crear espacios nuevos, modos de actuar y de pensar que no existían, que habían sido olvidados o que la sociedad se negaba a reconocer y hoy debe aceptar" (1987: 21).

En el actual proceso socioeconómico y político del país –agudización de la crisis económica y alta corrupción de la clase política– los movimientos sociales se hallan en una difícil tarea de definiciones y clarificaciones de sus proyectos sociales y políticos. El Estado totalmente vulnerable a los intereses de potencias regionales y extraregionales genera un conflicto que pone en juego la propia supervivencia de los movimientos sociales. La emergencia de “pluralidades colectivas fragmentadas de viejos y nuevos actores sociales” tiene el histórico desafío de construir un proyecto aglutinador; de lo contrario, el escenario posible es una mayor fragmentación. Por fortuna, el actual escenario que se proyecta parece encaminado a lograr una articulación mayor entre dichas pluralidades y un acercamiento entre lo social y lo político que fue una experiencia importante durante gran parte de la larga dictadura stronista.

En este aspecto lo señalado por Quijano (1967: 171) en la década de los sesenta, la “tendencia del campesinado de algunos países a diferenciarse y a organizarse como un sector específico de intereses sociales, que se manifiesta en la emergencia de vigorosos movimientos político-sociales, varios de los cuales han logrado alcanzar un nivel considerable de desarrollo y han ejercido una profunda influencia sobre sus respectivas sociedades”, tampoco cuadra del todo con el caso paraguayo. En algunos períodos de la historia paraguaya el movimiento campesino tuvo un rol político importante, pero sin la proyección necesaria para modificar la relaciones sociales vigentes.

Si bien el férreo control que impuso la dictadura stronista durante treinta y cinco años ha limitado los estudios sobre los movimientos sociales en el Paraguay, ello no ha significado que no haya habido intentos por incorporar el tema en los debates. Uno de esos trabajos fue *Los movimientos sociales en el Paraguay*, una compilación de varios estudios editada por Domingo Rivarola (1986), en la cual los autores trataron de establecer un primer marco descriptivo de los movimientos sociales dado el escaso conocimiento sobre el tema. Los actores sociales estudiados fueron los campesinos, los obreros, las mujeres y los estudiantes. Otra contribución la encontramos en el libro *Avances teóricos en la explicación de los movimientos sociales rurales* de Ramón Fogel (1982), en el cual el autor realiza una revisión de varios de los enfoques que analizan los movimientos sociales rurales desde el punto de vista de los factores que hacen posible su aparición y trata de aplicarlos a dos casos históricos de movimientos sociales que aparecieron en el Paraguay en 1960 y 1970, las Ligas Agrarias de Misiones y la secta Pueblo de Dios de Caaguazú. Entre los enfoques analizados está el que propone que los movimientos sociales son resultado de la prosecución racional del interés colectivo. Oberschall (1973), expresa que la acción colectiva es un fenómeno organizacional protagonizado por grupos con capacidad organizativa para defender colectivamente sus intereses (citado por Fogel, 1982: 14). Otros autores analizados por Fogel son Hobsbawm (1968) y Wolf (1972), quienes sostienen que la aparición de los movimientos sociales rurales es una reacción a la descomposición campesina. La misma se produce por la alteración de la sociedad campesina como consecuencia de la expansión del capitalismo en la agricultura. Tanto la tierra como el trabajo y la producción se convierten en mercancías, y de esta manera se da una separación de los campesinos de sus recursos productivos y de su matriz social habitual (Fogel, 1982: 29). A partir de estos enfoques define los movimientos sociales como “grupos subalternos que buscan a través de formas organizadas influir en grupos que no hacen parte de sus adherentes para la prosecución del interés colectivo [...] Estos grupos en sus formas más desarrolladas establecen alianzas, se organizan a nivel nacional y buscan influir al gobierno para la defensa del interés común” (1).

Otro de los trabajos importantes sobre los movimientos sociales es el libro *La sociedad a pesar del Estado: movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay* de Benjamín Arditti y José Carlos Rodríguez (1987). Los autores sostienen que los movimientos sociales “contribuyen a la producción de formas, espacios y mentalidades democráticas a partir de una actividad desarrollada en el terreno usualmente designado con el nombre de sociedad civil”. Dicha acción no excluye a la de los partidos políticos sino que la complementa pero en otro terreno, en el extra-estatal, el terreno propiamente societal (30)

Con relación a estos dos últimos trabajos, Campos (1992) señala que en el Paraguay se hubiera podido dar un interesante debate teórico entre estas dos corrientes: por un lado, “una corriente americana, economicista, reformista y racionalista, y por otro lado, una corriente europea más política”. Sin embargo, este debate no se dio (62). Frente a estos dos enfoques, él plantea otro que parte de un análisis histórico del modelo de desarrollo paraguayo dependiente que produce una diferenciación social que polariza la sociedad no en clases

antagónicas, sino en bloques antagónicos definidos en base a la dialéctica opresión-liberación. El bloque liberación se constituye dinámicamente como el bloque antihegemónico frente al de opresión, que es el bloque histórico hegemónico. “Dentro de esta perspectiva, actores individuales en base a un proceso dinámico de lucha constituyen actores sociales colectivos y se organizan en la búsqueda de la liberación para actuar en la producción de una sociedad modificada, transformada y humanizada con proyecto alternativo” (63).

Otro factor u otra manera de entender el proceso sociohistórico que podría explicar la aparición de movimientos sociales en el Paraguay, sobre todo en la última década, es el gran déficit que aún se da en materia de desarrollo de la ciudadanía. Las reacciones colectivas podrían deberse a la negación de los derechos fundamentales reconocidos legalmente. En el caso de los sin tierra, este factor es clave en la medida en que el reclamo parte de una premisa constitucional que establece que todo paraguayo tiene derecho a la tierra propia. Si bien esta premisa fue modificada en la Constitución Nacional de 1992, ella permanece viva en la memoria colectiva de los campesinos. Esta concepción parte de un supuesto básico de que la “ciudadanía es la condición del hombre moderno. Este se caracteriza por ser una persona con derechos y responsabilidades en su relación con el Estado y la comunidad política (...) y se sostiene por medio de las garantías constitucionales, institucionales, organizativas y recursos que el Estado moderno ofrece” (López Jiménez, 1997: 39).

Esa ciudadanía puede ser vista desde perspectivas diferentes:

- liberal: enfatiza las relaciones individualistas de autoridad, la libertad para actuar sin impedimentos ni restricciones, libertad de propiedad, de compra y venta, de contrato, etc.

- democrática: pone énfasis “en la participación igualitaria de todos los ciudadanos en la elección de las autoridades y en la definición de las políticas públicas, en el acceso igualitario a los cargos públicos y en el establecimiento de los límites constitucionales y democráticos mediante la titularidad del poder en manos de los ciudadanos” (López Jiménez, 1997: 385).

- Socialdemócrata: enfatiza la igualdad de oportunidades y el acceso de los ciudadanos al bienestar y a la riqueza que produce la colectividad, sin dejar de lado la libertad y la participación política. Subraya los derechos sociales de los ciudadanos.

Estas perspectivas comparten sin embargo “un núcleo básico constituido por dos elementos centrales: el carácter universal de la ciudadanía y la homogeneización de las diferencias como forma de concretar esa universalidad” (López Jiménez, 1997: 385).

Estos intentos de explicar las acciones de los actores sociales colectivos en el Paraguay desde perspectivas diferentes no han tenido continuidad en los ámbitos académicos públicos ni privados, lo que confirma que el escaso conocimiento sobre las acciones de estos actores sociales al cual hacía mención Rivarola (1982) veinte años atrás perdure. Uno de los grandes problemas de los movimientos sociales en el Paraguay es su fragmentación, debido quizás a la poca claridad del escenario sociopolítico que se quiere proyectar y la escasa contribución de los analistas sociales al esclarecimiento de estos escenarios complejizados cada vez más por una estrategia política y económica que busca borrar de la memoria colectiva las luchas y las conquistas de los movimientos sociales.

## **Origen y desarrollo de los movimientos campesinos en el Paraguay**

El origen de las primeras organizaciones campesinas en el Paraguay se remonta a finales de 1800, cuando las tierras que trabajaban y que pertenecían al Estado fueron privatizadas y se quedaron sin sus fuentes de sustento. Estos trabajadores del campo, que eran en su gran mayoría pequeños productores que combinaban la producción agrícola con la ganadería en pequeña escala, se vieron obligados ante el nuevo contexto a asociarse para defender sus posesiones. La organización, por tanto, fue desde sus inicios una modalidad de agrupación formal e informal creada con el propósito de promover o de luchar por un objetivo común. Estos objetivos pueden ser económicos o sociales. En el caso de las primeras organizaciones campesinas en el país, la finalidad era detener el desalojo peticionando a las autoridades que sus derechos de ocupación fueran reconocidos y respetados.

Se presume –no hay investigaciones, excepto la de Francisco Gaona, que hayan rescatado esta parte de la historia social del país– que por lo limitado de sus objetivos estas organizaciones no atraían a grandes contingentes de personas, sino a aquellas directamente

afectadas por este nuevo contexto. Por esta razón, no constituían movimientos sociales en el amplio sentido de la palabra sino que más bien podrían ser caracterizadas como movimientos de protesta, grupos de presión (Heberle, 1974: 264) aislados unos de otros, como fueron los casos de Atyrami (Atyrá, Cordillera) en 1887 y de Cali (Emboscada, Cordillera) en 1894, entre otros (Gaona, 1987: 127). Estas protestas consistían básicamente en peticionar a las autoridades la detención de las órdenes de desalojo, la devolución de las tierras de las que fueron desalojados o la formalización de las ocupaciones ante los pedidos de desalojo de los nuevos propietarios. Si bien Gaona señala que desde los inicios de 1900 las protestas aumentaban e iban adquiriendo un mayor nivel de agitación, la nota distintiva era su aislamiento. Hubo casos en que los agricultores eran apoyados por otros lugareños, como el de Chape Cue de Emboscada (Cordillera), acompañados por agricultores de Limpio y Luque (127), pero no constituían organizaciones de segundo nivel conocidas en la actualidad como coordinaciones zonales, regionales o nacionales.

La formación de las primeras organizaciones de agricultores un poco más estructuradas fue obra de actores externos. Los gremios obreros pertenecientes a la corriente anarquista – ideología dominante de la época dentro de los gremios de trabajadores– tomaron la iniciativa y organizaron a los agricultores entre 1910 y 1930. Varias de estas nucleaciones fueron creadas en los distritos cercanos a Asunción, Itá, Luque, Emboscada, Mariano Roque Alonso, Caraguatay, etc., y fueron llamadas sociedades de resistencias. Los objetivos que se proponían eran el estudio y defensa de los intereses campesinos, la enseñanza agropecuaria, inculcar el sentimiento del ahorro, combatir el alcoholismo, practicar la asistencia social y la ayuda mutua, y estimular el esfuerzo rural por medio de los lazos federativos (Gaona, 1987: 132-133).

Estas primeras experiencias de organización culminan en los inicios de la década de 1930, cuando el presidente de la república José P. Guggiari (1929-1932) decretó en 1931 el estado de sitio en todo el país y disolvió por la fuerza la mayoría de los sindicatos, acusándolos de subvertir el orden y la paz interna. La guerra contra Bolivia también se aproximaba, y los dirigentes obreros de la época se oponían a la misma. En una conferencia de paz llevada a cabo en Montevideo, los obreros paraguayos y bolivianos declararon guerra a la guerra. El gobierno aprovechó este acontecimiento para acusar a las organizaciones obreras de subversivas, peligrosas y antipatrióticas (Lambert y Villalba, 1991: 28-29).

Desde entonces hasta 1960 las organizaciones campesinas dejaron de existir. El reinicio de las mismas se produjo a comienzos de la década del '60 con la formación de las primeras Ligas Agrarias bajo el influjo de la Iglesia Católica. De acuerdo a Campos (1992: 18), la reconstitución del actor colectivo campesino fue posible gracias al trabajo realizado por la acción pastoral de la Iglesia. En esta tarea de recomposición se destacaron las organizaciones promovidas por la acción católica en la década anterior, que dio impulso a la formación de las primeras Ligas Agrarias Cristianas (LAC).

Paralelamente con esta modalidad organizativa se desarrollaba otra, promovida desde el Estado con el apoyo de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), la cual planteaba un modelo de organización que debía conducir a la cooperativización. Producto de esta tarea emprendida por el Estado fue la creación de varias cooperativas en el interior del país, lo que condujo a la formación de dos centrales de cooperativas, la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD), que aglutina a los medianos y grandes productores fundamentalmente de los departamentos de Itapúa y Alto Paraná, y CREDICOOP, que es una central de cooperativas que agrupa a los pequeños productores agropecuarios (Campos, 1992: 20).

Con la represión a las Ligas Agrarias Cristianas en 1975 y 1976 termina un período de gran avance de las organizaciones campesinas en el Paraguay.

### **El reinicio del proceso de articulación**

Uno de los canales de reencuentro de los dirigentes campesinos ex miembros de las Ligas Agrarias fueron las ONGs y las pastorales sociales de la Iglesia Católica. En 1980 líderes provenientes de varios departamentos comenzaron de nuevo a encontrarse con el objetivo de buscar nuevas formas organizativas a través de las cuales viabilizar las inquietudes de los campesinos. Estos encuentros iniciales, que comenzaron con alrededor de diez dirigentes,

fueron incorporando paulatinamente a otros hasta llegar a una coordinación que a poco más de un año ya abarcaba a varios distritos de varios departamentos. Con pequeños proyectos productivos canalizados a través de una organización no gubernamental (ONG), apoyados por agencias externas de cooperación y la pastoral social arquidiocesana de la Iglesia Católica, se dio inicio a la reorganización de los campesinos bajo una modalidad organizativa llamada comités de agricultores. La coordinación creada como resultado de esta nueva experiencia fue denominada Servicio Arquidiocesano de Comercialización (SEARCO), nombre que surge justamente por el apoyo de la pastoral arquidiocesana, que donó un terreno en las inmediaciones del Mercado Central de Abasto de Asunción para el local de la nueva coordinación. La utilización conjunta de un depósito de venta mayorista del Mercado de Abasto con la Coordinación de Horticultores de la zona central (CCH), que ya venía trabajando desde fines de 1970 con el apoyo de Misión de Amistad –organización no gubernamental perteneciente a la iglesia Discípulos de Cristo– para la comercialización de sus productos, le dio al SEARCO cobertura y pudo pasar desapercibido ante los controles de las fuerzas represivas. Cabe destacar que para la dictadura no significaba un peligro organizarse para mejorar la producción, la organización se volvía peligrosa cuando trabajaba temas educativos fuera del ámbito oficial y, sobre todo, si tenía por objetivo elevar la conciencia crítica de sus asociados. No es casualidad que el Estado autoritario haya intervenido y reprimido dos ONGs (Banco Paraguayo de Datos en 1983 y el Servicio de Educación y Apoyo Social en 1988) que trabajaban en la producción y promoción de materiales educativos que daban cuenta de la realidad social y política del país.

Esta nueva modalidad organizativa, los comités de agricultores, a diferencia de las Ligas Agrarias, que tenían un carácter más político y movimientista, se caracteriza por su orientación economicista (Campos, 1992: 40), con fuerte apoyo de la Iglesia y de las llamadas organizaciones no gubernamentales que tuvieron su expansión como nuevo actor social en la década del '80.

El SEARCO, que inicialmente estaba conformado por comités de productores y horticultores de los departamentos de Caaguazú, Guairá, San Pedro, Concepción, Paraguari y Cordillera, a medida que se iba consolidando fue creando sus propias coordinaciones regionales, que posteriormente con otras organizaciones regionales de otros departamentos fundaron en el año 1985 la Coordinación Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA). Otros dirigentes se acoplaron a otras organizaciones nacionales como la Organización Nacional Campesina (ONAC), fundada en el año 1986 bajo la influencia de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), afiliada a la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) de orientación humanista.

Además de este canal de organización que fue el SEARCO, ya se venían desarrollando otras experiencias organizativas similares en los departamentos del Guairá y Caazapá con el apoyo del Centro Paraguayo de Cooperativistas (CPC) desde mediados de 1975, que culminaron con la creación de la Regional Campesina Guairá-Caazapá en los inicios de la década del '80. La otra experiencia ya citada fue el trabajo del Programa Rural de la Misión de Amistad, con los horticultores de los distritos de Villeta, Itá e Itauguá del departamento Central.

Las nuevas experiencias organizativas de carácter económico-productivo surgidas con el apoyo de las ONGs y de las pastorales sociales de la Iglesia Católica no se agotaron en éstas. Otra organización de carácter más movimientista en el sentido de más abarcante, que incluía a jóvenes, sin tierra, mujeres, pequeños productores y a los familiares de desaparecidos y asesinados de las Ligas Agrarias, fue el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), fundado en diciembre de 1980. Esta organización campesina, a diferencia de las demás, se declaraba explícitamente clasista e independiente de toda tutela de los partidos políticos, de las ONGs y de la Iglesia. Sus dirigentes provenían en su mayoría de la rama juvenil de las Ligas Agrarias conocida como Juventud Agraria Cristiana (JAC). Los dos principales departamentos donde operaba fueron Caaguazú y Misiones, y posteriormente se extendió a Alto Paraná y San Pedro.

A mediados de 1985 tuvo su aparición pública otra organización nacional, la Unión Campesina Nacional (UCN), también declarada independiente de los actores externos citados. Esta organización tuvo su origen en algunos distritos del departamento de Paraguari bajo el liderazgo de un ex funcionario del IBR que comenzó a realizar una contrapropaganda a la siembra del algodón, conminando a los productores a dejar de sembrar este rubro, por beneficiar sólo a los exportadores y a la cadena de intermediación que se crea entre éste y el

productor, y dar prioridad a los rubros de consumo. Desafiando a las autoridades de la dictadura distribuyó panfletos con dicha consigna, lo que le valió la cárcel.

Inmediatamente después de la caída de la dictadura, para direccionar la lucha por la tierra tanto en el campo como en la periferia de las ciudades, se fundó la Coordinadora Nacional de Lucha por la Tierra y la Vivienda (CNLTV), bajo el asesoramiento de la Misión de Amistad. Esta coordinadora se bifurcó en 1993 en dos organizaciones: la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) y la Coordinadora Interdepartamental de Sin Tierra (CIST).

Estas fueron las organizaciones nacionales que se crearon en la década del '80. Además de las nacionales, varias otras organizaciones regionales y distritales fueron surgiendo en la medida que la crisis económica impactaba cada vez con mayor fuerza la vida en el campo y con la aparición en el escenario urbano y rural de los organismos no gubernamentales, que comenzaron a expandir su trabajo. Ya en la década del '90 se creó otra organización nacional llamada Unión Nacional Campesina (UNC), agrupando a organizaciones regionales y distritales del departamento de Concepción y parte de San Pedro, con proyecciones posteriormente a otros departamentos como Itapúa.

Además de las organizaciones campesinas que se declaran autónomas e independientes, están los comités de agricultores promovidos a través de algunas dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como el Servicio de Extensión Agraria (SEAG). En 1997, las organizaciones de base llamadas comités de agricultores, surgidas a instancias del MAG, sumaban alrededor de 1.775, con 27.557 socios/as (Ocampos y Rodríguez, 1999: 65). La característica de estos comités es su escasa proyección social. Sus objetivos se agotan en la búsqueda de una mayor productividad y en el mejoramiento de los precios a través de ventas conjuntas.

Como se pudo notar, la fuerte represión contra las organizaciones campesinas y la amenaza permanente de represión no en todos los casos tuvieron su efecto sobre los campesinos. Con la aparición de varias organizaciones a sólo cuatro años de haberse producido la dura represión a las Ligas Agrarias (1976), los campesinos comenzaron de nuevo a rearticular sus fuerzas, y para mediados de los '80 ya el campo estaba minado de nuevo con organizaciones de diversas características y niveles de estructuración, base, zona, región y país. Las organizaciones surgidas en la década del '80 se proyectaron en la del '90, expandiendo aún más su base de operaciones, y se puede afirmar con un escaso margen de error que en el país deben ser pocos los distritos que no cuentan en su interior con algún tipo de organización campesina.

## **Principios y objetivos**

Las organizaciones campesinas nacionales, así como algunas regionales, se definen como de carácter gremial y asumen como objetivo la defensa de los intereses de su sector. Otras tienen una proyección de menor alcance, regional o distrital, y sus objetivos son más limitados. Todas, sin embargo, tienen un denominador común: buscan mayor bienestar para sus asociados. En algunas de estas organizaciones las ideas que expresan esos principios y esos objetivos son más claras; en otras en cambio aparecen más difusas. Esta mayor o menor claridad en la definición de los principios y los objetivos también se refleja en el campo de la acción. Algunas dan prioridad al trabajo de base y otras priorizan el trabajo de impacto en las políticas públicas. A las primeras les interesa por sobre todo el desarrollo de programas que den mayores beneficios a corto plazo, sin descuidar las políticas públicas, pero dejándolas en segundo plano. Esta sería la razón que explica el enclaustramiento de ciertas organizaciones en su entorno comunitario, distrito o a lo sumo región. A las segundas les interesan las políticas públicas, y las ponen como prioridad en sus estrategias de acción. Ambas priorizaciones llevadas al extremo conducen a la larga a conflictos intra e inter-organizacionales. El basismo practicado en su máxima expresión no conduce a soluciones de carácter más estructural y no tiene ningún impacto ni en las políticas ni en la opinión pública. Por otra parte, priorizar el polo opuesto, centrando la estrategia en el ataque sistemático a las políticas públicas, puede conducir al abandono de las bases y a la pérdida de la esperanza porque no se logra nada, la lucha es estéril.

Estos dos posicionamientos, que en la realidad no se dan de manera estricta, siguen proyectados en algunas de las organizaciones tanto nacionales como regionales y constituyen

uno de los principales motivos de divisiones en el seno de las organizaciones campesinas del país. La principal causa de la división del movimiento campesino desde unos años atrás ha dejado de ser la independencia o la dependencia con respecto a los actores externos que durante la dictadura se percibían más claramente, y tiene que ver fundamentalmente con la orientación. Lo que Campos llama una orientación economicista vs. una orientación politicista. La asunción de una u otra orientación obviamente responde a cuestiones ideológicas, aunque algunos dirigentes no lo ven así o lo niegan, dejando entrever que la división es el resultado de la falta de coincidencias en las grandes líneas de acción y no necesariamente de problemas ideológicos.

Otro aspecto no aclarado y que suele ser motivo de controversias es la relación entre lo gremial y lo político. Los límites no son claros. El parcelamiento o la atomización de las organizaciones suelen ser motivados por lo difusa que resulta esta relación. La primera gran escisión de la Federación Nacional Campesina (FNC) se ha debido a esto. La inserción de movimientos políticos al interior de las organizaciones, captando miembros importantes de su dirigencia, genera dificultades por el hecho de que el dirigente o los dirigentes que responden a una determinada línea política buscan permeare las acciones de la organización con sus ideas políticas, que a veces no coinciden con el objetivo de la organización y con la percepción de la mayoría de los miembros que componen la conducción de la organización o sus socios. Si hay coincidencias se produce una dinámica distinta: si lo político y lo gremial encuentran un punto de convergencia, la organización que logra esta coincidencia asume un protagonismo público de gran trascendencia en la sociedad.

La diversidad de los acontecimientos sociales, económicos y políticos exige a las organizaciones respuestas también puntuales. Esta diversidad que afecta a las organizaciones también suele ser motivo de desencuentro porque las respuestas se diversifican. Mientras más aisladas son éstas respecto a los fenómenos que van ocurriendo, más difícil se vuelve la concertación entre las distintas organizaciones.

### **Estructura organizativa**

La estructura organizativa o el modelo de organización de la gran mayoría de las organizaciones actuales son casi similares. La unidad más pequeña de organización suele ser el comité, compuesto de alrededor de diez familias o por la cabeza de familia, que es generalmente el hombre. Últimamente se han formado también comités de mujeres, pero son aún escasos. En una zona o distrito estos distintos comités coordinan entre sí formando las llamadas organizaciones zonales o distritales. Si en un departamento se conforman varias zonales, de la coordinación de los representantes zonales surge la regional, y de éstas, finalmente, las nacionales. El modelo organizativo descrito, aunque aparece como el dominante, no es exclusivo. Se ha dado también otra modalidad organizativa, sobre todo en aquellas organizaciones de carácter más movimientista, en las cuales la adhesión no se da a través de pequeños grupos como el comité, o comisiones vecinales de sin tierra, sino que la adhesión es a los principios y objetivos de la organización. En este caso los adherentes no necesariamente pertenecen a un sector como el campesino, sino que la organización queda abierta a que otros sectores puedan formar parte de ella. El MCP ha sido una de las organizaciones que ha ensayado este tipo de modalidad. En algunos asentamientos tampoco se forman pequeños núcleos, sino que todos los asentados forman parte de una organización centralizada.

La constitución en 1994 de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), una confederación que de hecho llegó a aglutinar a todas las organizaciones campesinas más representativas del país, ha significado el avance quizás más importante que hayan logrado las OCs desde la desaparición de las Ligas Agrarias Cristianas a mediados de la década del '70. A partir de entonces las OCs han pasado a constituirse en un actor social gravitante en el escenario social del país. Este avance, sin embargo, sólo se ha podido mantener por pocos años. En 1998 se produce la fractura en el seno de la MCNOC con la separación de varias organizaciones nacionales. Actualmente las OCs están divididas en dos grandes bloques, por un lado, la MCNOC que agrupa a cuatro organizaciones nacionales, varias regionales y distritales y la Comisión Nacional de Lucha por la Reforma Agraria, que aglutina a tres organizaciones nacionales: la FNC, la ONAC y el Movimiento de la Juventud Campesina Cristiana (MJCC).

La unidad de las organizaciones campesinas ha sido un objetivo largamente buscado, no sólo entre ellas sino también con los gremios obreros. Ya durante la vigencia del Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT) en los '80 se intentó formar una confederación entre los gremios campesinos para conformar la unidad obrero campesina, pero por diversos motivos este intento no prosperó. Pero en 1989 el MCP y la CONAPA participaron de la fundación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), inserción que tampoco duró mucho tiempo. En menos de dos años, las organizaciones se retiraron de la Central. La ONAC, por su parte, se adhirió a la Central Nacional de Trabajadores (CNT), en la cual continúa hasta el presente. En el año 1989 las diversas organizaciones intentaron crear la Central Única Campesina, en vista de los numerosos problemas de tierra que existen y la necesidad de contar con una instancia de discusión y de decisión en la toma de medidas en torno a las prioridades del sector. La idea era construir un modelo de organización sólido que llevara el clamor campesino ante los organismos gubernamentales y otras empresas. Este intento tampoco prosperó (IC N° 14, 1989: 4).

En el '88 se ha creado una instancia de coordinación obrero-campesina denominada Coordinación Obrero Campesina (COC), que se escindió con la fractura de la MCNOC ese mismo año. El grupo conformado por la FNC, la ONAC y el MJCC junto con la CNT y otros sindicatos se quedaron en la COC, mientras el grupo que conservó el nombre de la MCNOC con otras organizaciones sindicales y sociales creó otra instancia que se llamó Frente Social y Sindical.

## **Demandas**

### **De lo puntual a una visión integradora**

Acceso a la tierra, crédito blando, asistencia técnica, precio justo por los productos, libertad de organización, cese de la represión, etc., fueron demandas históricas de los campesinos organizados, a las que se sumaron otras más puntuales, como la no impunidad para los asesinos de los dirigentes del sector. Desde la caída de la dictadura las organizaciones campesinas comenzaron a presionar por otro tipo de demandas sin abandonar las anteriores, dando origen a un listado cada vez más amplio de reclamos. Una investigación realizada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE) entre 1992 y 1993 y publicada en mayo de 1994 bajo el título de Censo de las Organizaciones Campesinas reveló que las demandas del sector organizado del campesinado tenían que ver prioritariamente con aspectos relacionados a la prestación de servicios y la producción. Las demandas giraban en torno a la educación, la salud, la tierra y la infraestructura, por un lado; el desarrollo rural, la producción, el crédito, la asistencia técnica y la comercialización, por otro. En segundo nivel de importancia se encontraron la organización, la participación y la igualdad de derechos.

De las 768 organizaciones de base encuestadas, 398 de ellas respondieron que la necesidad más sentida es la escasa cobertura en educación, y le siguen salud con 327 respuestas; crédito, 293; infraestructura, 236; tierra, 224; producción, 202; asistencia técnica, 136; y comercialización, 131. Las otras demandas consideradas importantes por las organizaciones fueron desarrollo rural, organización y participación. Estos datos revelan que "la preocupación de las organizaciones campesinas de base apunta a prioridades que hacen relación a la satisfacción de las necesidades básicas –o de sobrevivencia– y relega a segundo plano los aspectos relativos al desarrollo rural, a la organización y la participación" (Rodríguez y Dávalos, 1994).

A principios de 1990, las organizaciones campesinas, en un intento por unificar criterios y presentar un paquete de reclamos a las autoridades gubernamentales, realizaron un seminario en Asunción en el que los principales puntos debatidos fueron tierra, colonización, poder local, crédito, política de precio, política fiscal, educación, salud, organización y representación campesina. Este seminario fue realizado en el marco de una campaña denominada NEIKE "caminar juntos y con prisa", campaña para la participación campesina por la democracia.

Otro hecho relevante en la vida institucional de las organizaciones campesinas fue el pedido de condonación de la deuda. La acumulación de la deuda con los organismos financieros del Estado –Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)– a raíz de los bajos precios del algodón comenzaba a inquietar a los productores debido a la ejecución judicial de la misma, lo que conduciría irremediablemente a la pérdida de la escasa infraestructura con la que contaba el productor,

incluida su tierra. Fue a raíz de este pedido que en 1993 las organizaciones iniciaron un proceso de articulación que condujo a la formación de la Coordinación Interdepartamental de Organizaciones Campesinas (CIOC), y un año después a la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), una confederación de hecho que aglutinaba a todas las OCs más representativas del país. Con la conformación de esta Mesa se inició un período de movilizaciones que produjo un impacto social y político de grandes proporciones en el país. La presencia de aproximadamente 20 mil campesinos/as de todas las edades por las calles de la capital el 15 de marzo de 1994 alteró la rutina de la ciudadanía asuncena, y desde entonces los campesinos se han constituido en una fuerza social importante. En esta movilización los reclamos fueron: asistencia a los asentamientos abandonados; expropiación de los inmuebles ocupados; regularización y legalización inmediata de las ocupaciones de tierra existentes; agilización de trámites en el IBR; apoyo al desarrollo de la producción de subsistencia, cuya cuantificación debe ser incluida en el acta de acuerdo; designar los 3.818 millones de guaraníes que la Cámara Algodonera del Paraguay (CADELPA) cedió al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a la condonación de deudas por semillas e insecticidas de los productores de algodón; y participación de dirigentes campesinos en la elaboración de una nueva ley agraria donde se contemplen planes de producción y fijación de precios mínimos de algodón y otros rubros agrícolas.

A partir de entonces, todos los años las organizaciones campesinas realizan su movilización en la capital y a los viejos reclamos se van sumando otros, muchos de los cuales superan las preocupaciones que afectan sólo al espacio propiamente rural para proyectarse a las de toda la sociedad. Los pedidos se extienden al congelamiento de precio de los productos de la canasta familiar; no privatización de empresas e instituciones de servicios públicos; retiro de Paraguay del MERCOSUR; despartidización de entes públicos; rubro para todas las escuelas y alimentación para los escolares de escasos recursos; atención a mujeres embarazadas y a niños; construcción y equipamiento de hospitales con medicina y médicos. Otro de los reclamos incorporados fue la jubilación del productor agrícola a los 55 años de edad. Estas demandas muy generales quizás hayan restado capacidad de negociación a las organizaciones. Tampoco el Estado tuvo capacidad de responder a varios de estos pedidos, generando un ambiente de insatisfacción general y el aumento de la tensión entre el campesinado organizado y el Estado. Incluso dentro de la élite pensante "progresista", y mucho más dentro del gremio empresarial, algunas de estas demandas fueron tomadas despectivamente, como el caso del retiro de Paraguay del MERCOSUR. Sorprendentemente, este mismo reclamo que los campesinos habían planteado formalmente en el año 1996, los empresarios del sector industrial lo plantearon cuatro años después, durante las movilizaciones que impulsaron en el 2000. Para los dirigentes campesinos, desde un principio el MERCOSUR significaba la muerte del pequeño productor por el escaso desarrollo tecnológico de la agricultura paraguaya y mucho más de la agricultura tradicional campesina. Los compromisos asumidos por el país en el marco de esta integración regional prácticamente no tuvieron difusión ni mucho menos han dado lugar a discusiones entre los diferentes sectores sociales (Los campesinos y el MERCOSUR, 1994: 1). Los efectos han comenzado a sentirse en las pequeñas y medianas industrias, así como en los pequeños productores, cuyo nivel de competitividad está muy por debajo de sus pares brasileños y argentinos.

La condonación de la deuda hasta la suma de seis millones de guaraníes fue lograda recién en marzo del año 1999, siete años después, en ocasión de los acontecimientos políticos ocurridos en dicha fecha y durante los cuales los campesinos que habían realizado su tradicional marcha a la capital consiguieron la aprobación del proyecto de ley en un momento histórico en el cual el país necesitaba aglutinar a todas las fuerzas democráticas para forzar el cambio del gobierno de Raúl Cubas, quien había asumido en agosto de 1998.

La incorporación de demandas que van más allá de las necesidades propias del sector campesino indicaba que el problema comenzaba a ser visualizado como de toda la sociedad y no sólo como de un sector. La solución a mediano y largo plazo podrá ser realidad en la medida en que los problemas del sector rural sean resueltos junto con los de otros sectores económicos: industria, servicios, etcétera. Esta visión integradora que comenzaba a ser realidad en los dos o tres últimos años del '90 coincide con lo que plantea Edelmira Pérez sobre la necesidad de que lo rural sea integrado al conjunto de la sociedad y desterrar la idea del papel secundario que cumple en la economía (Pérez, 2001).

## De lo asistencial a un programa nacional

El avance cualitativo de las organizaciones campesinas, que condujo a la articulación en instancias inter-organizacionales, contribuyó a la generación de procesos sociales que posibilitaron la superación de la mera contestación para asumir roles más proactivos. Este gradual proceso tuvo su concreción más visible a partir del año 1999, en el que algunas de las organizaciones campesinas asumieron como estrategia plantear propuestas que superen el esquema puramente asistencial para pasar a las de tipo estructural, al reclamar del Estado programas de desarrollo nacional basados en la reactivación económica global y no sólo en la del sector rural. Estos programas se fundamentan en la necesidad de transformar la materia prima, sobre todo agrícola, dada la abundancia de la mano de obra y de energía eléctrica. Sin esta transformación, los dirigentes campesinos no creen que la profunda crisis de la producción campesina fuera resuelta de manera aislada: “Nos dimos cuenta de que el problema agrario no se restringe sólo al campo y al campesino, sino que es una cuestión nacional, ya que la crisis agraria está repercutiendo en todos los demás sectores, el de los comerciantes, de los profesionales y empleados. Entonces abrimos el debate nacional, que realizamos en todos los departamentos del país, que comenzó en junio de 1998, y en octubre del mismo año realizamos el debate en Asunción con presencia de varios profesionales y otros sectores sociales, pero del que no participaron los partidos políticos tradicionales y otros más nuevos, de lo cual deducimos que no había esperanzas de emerger de esta crisis porque en manos de los partidos tradicionales están las riendas del país” (Eladio Flecha, presidente de la FNC, 2000).

Este proceso de pasar de la reivindicación a la proposición, sin embargo, creó fisuras en los gremios campesinos que podrían ser atribuibles a la falta de claridad y de sinceridad en los planteamientos. Estas rupturas observadas en el gremio del sector campesino paraguayo no son ajenas a lo que ocurre en otros países de América Latina, tal como lo señala Diez Hurtado, en el sentido de que los campesinos fueron capaces de organizarse a nivel macro mediante la articulación en gremios de mayor alcance, altamente politizados, para luego caer en una crisis de representación y posterior fragmentación (Diez Hurtado, 2001: 196). Al igual que en el espacio rural peruano analizado por Diez Hurtado, en el Paraguay también hubo y hay más organizaciones y menos proyectos comunes, aunque la gran brecha se establece entre dos grandes gremios: la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), ruptura que se produjo en 1998. Este hecho no deja de ser una paradoja, ya que las necesidades son comunes a ambas y atacarlas centralmente hubiera sido lo más prudente.

En Paraguay, a diferencia quizás de otros países, el salto que dieron las organizaciones campesinas de pasar de lo asistencial a un programa de desarrollo nacional no surgió de estrategias urbanas; al contrario, nace en el seno del propio movimiento campesino. Dentro de esta estrategia se plantea el desarrollo de diversos programas cuya ejecución debe estar dirigida por el Estado, pero bajo control y vigilancia del movimiento social. El único programa nacional con que cuenta el Estado para el campesino es el del algodón; los otros rubros no son tenidos en cuenta y quedan al arbitrio del mercado y de las necesidades y posibilidades de los agricultores. Esta visión que nace y se reproduce en la dirigencia del movimiento social campesino, compatible con el centralismo democrático, pone en entredicho los paradigmas de la descentralización como una forma de organización sociopolítica de la sociedad: “El Estado debe ser responsable para que pueda dar solución a los problemas tanto del desempleo, el problema agrario, el problema de la salud, de la educación (...) Este hecho es mucho más complejo en las actuales circunstancias sociopolíticas en las que las instituciones del Estado están muy debilitadas. Hay un descreimiento generalizado de la población hacia las autoridades que administran el país y en estas condiciones de ingobernabilidad y de pérdida de autoridad moral de las autoridades es mucho más complicado reestructurar la sociedad teniendo como eje la descentralización política y económica” (Areco, IC N° 145, 2001 y Quiroga, IC N° 150, 2001). La lucha por la tierra está concebida dentro de esta estrategia. Los dirigentes de las organizaciones campesinas son conscientes de que el acceso a la tierra por sí solo no resolverá la crisis del sector, pero sí es uno de los componentes más importantes, es la base de sustentación para evitar la extinción del campesino.

Otro aspecto destacable en los últimos tres o cuatro años guarda relación con el protagonismo de las dirigencias campesinas, que no se reduce a la simple presentación de propuestas para que sean analizadas por los burócratas de las instituciones, sino que han logrado una participación paritaria en la discusión y defensa de dichas propuestas. En este

aspecto, es importante visualizar que desde las grandes movilizaciones iniciadas en 1994, a pesar de las dificultades observadas, se ha podido notar un gradual avance en la cualificación del cuadro directivo de las organizaciones campesinas. La defensa de los intereses campesinos ya no sólo se desarrolla en el espacio geográfico rural, sino que se ha trasladado a los ámbitos de decisión política, donde los protagonistas han logrado debatir y defender sus propuestas en igualdad de condiciones. Si bien muchas de ellas han quedado en meras promesas, el hecho de que hayan ocupado esos espacios anteriormente mediatizados por referentes partidarios o eclesiales es un avance significativo. El dilema 'dependencia vs. autonomía', que permanentemente se recrea dentro de las organizaciones campesinas, paulatinamente se ha inclinado a favor de la última.

Sin embargo, las propuestas y las múltiples manifestaciones de protesta hasta el presente no han tenido un impacto político importante en las estructuras del Estado, quizás porque el movimiento social en su conjunto, y el campesino en particular, no han podido estructurar un proyecto hegemónico alternativo debido a las divisiones internas y por las no coincidencias en las grandes líneas de acción. En este aspecto conviene destacar lo señalado por Bareiro, en cuanto a que el "campesinado ha desempeñado roles convergentes y divergentes en relación a sus intereses históricos, lo que significa que la gran masa de campesinos, no ha tenido ni tiene aún coherencia o conciencia para sí (...) no ha producido su propia ideología" (Bareiro, 1997: 76). Esta visión pesimista se contrapone a la reciente publicación del sociólogo norteamericano James Petras, quien señala que la "expansión de los nuevos movimientos campesinos se centra en la transformación social, cultural y económica que ha convertido a los campesinos aislados en una fuerza revolucionaria cohesionada y con conciencia de clase" (Petras, 2001). Estas visiones, ubicadas en polos opuestos, por ser muy generales no reflejan en su real dimensión la situación actual, a la que conviene tratar con cautela, porque la realidad no es ni lo uno o lo otro o es ambas cosas a la vez, pero en circunstancias y coyunturas concretas y en grupos bien definidos, evitando generalizaciones y más aún homogeneizaciones. En el Paraguay no existe el movimiento campesino sino movimientos campesinos, algunos de los cuales desarrollan trabajos que suponen un avance importante de la conciencia de clase y otros que aún permanecen en la nebulosa. Pero lo cierto y lo concreto es que ningún grupo ha desarrollado todavía una estrategia alternativa anti-sistema que ponga en peligro el modelo de desarrollo actual, por lo menos formalmente.

## **El gremio empresarial ganadero**

El empresariado es en el Paraguay un sector social poco estudiado. Algunos trabajos hacen referencia a sus actividades y a sus demandas, pero casi nada a su composición social, sus facciones y fracciones y sus modos de acumulación. Con relación al empresariado rural, Ramón Fogel publicó un trabajo en la Revista Paraguaya de Sociología bajo el título "Los conflictos agrarios y la intervención del Estado", en el cual releva las diversas fracciones que operan al interior del empresariado rural. Los empresarios, como es sabido, son actores que tienen mucho poder dentro de la estructura del Estado. Durante la dictadura, constituían una de las bases de sustentación del régimen, sobre todo la fracción más conservadora, conformada por la oligarquía terrateniente y el grupo ligado a la mafia del contrabando. La otra fracción más modernizante, ligada a la industria y a la agroindustria, aunque no tenía mucha influencia en el gobierno, gozaba de las concesiones del gobierno en su calidad de representante de la economía formal, que le aseguraba condiciones de estabilidad para desarrollar su actividad sin mayores interferencias de los sindicatos y de los campesinos (Borda y Masi, 1998: 94). Otra fracción, quizás la de mayor poder económico y político, que emergió en la transición hacia la democracia, es la ligada al capital financiero, cuya acumulación inicial provino de la construcción de las dos grandes represas hidroeléctricas.

Dentro de este entramado, no resulta fácil hacer una distinción entre las diferentes fracciones del empresariado: los límites son difusos y se entrecruzan. Lo que aparece es una oligarquía ligada en mayor o menor medida a los diferentes sectores económicos. El empresario industrial es a la vez ganadero, terrateniente y en algunos casos agroexportador o agroindustrial. De aquí resulta que el empresario es "un sujeto social y político complejo y heterogéneo" (Luna y Valdez, 1990: 9).

En la medida en que la economía paraguaya continúa sustentada en el sector agropecuario, la tierra es un factor importante de riqueza, de poder y de prestigio. Datos recientes señalan

que el 90% de las exportaciones registradas provienen de este sector; es responsable del 35% del empleo y del 25% del PIB. El 70% del PIB industrial corresponde a la agroindustria (Halley Merlo, 2001). Este hecho hace que los sectores ligados a la tierra (ganaderos, grandes empresarios agrícolas, agroexportadores y agroindustriales) se resistan a la transformación de la estructura agraria concentradora y excluyente. Esta tarea de transformación y de modernización de las estructuras agrarias sigue teniendo las mismas dificultades en esta nueva era. La toma del poder en 1989 por un general-empresario ligado al capital financiero y dueño de grandes extensiones de tierras hizo sentir sus consecuencias cuando en 1990 el nuevo presidente del país vetó una ley del Congreso que expropiaba 150 mil hectáreas de un latifundio improductivo de 408 mil hectáreas en los departamentos de Concepción y Amambay, perteneciente a otro empresario. En 1993, otro empresario vinculado a la construcción, la ganadería y la agroexportación se hizo cargo del gobierno, con lo cual la influencia de este sector se hizo más notoria. Desde entonces "el relacionamiento y la influencia empresarial sobre el Gobierno Nacional se harían fundamentalmente por los conductos del Ministerio de Industria y Comercio, donde los titulares serían escogidos de los gremios empresariales" y donde las propuestas de éstos se convirtieron en políticas públicas (Borda y Masi, 1998: 95).

Desde la crisis de 1982 un sector del empresariado industrial reclamaba al gobierno medidas tendientes a la liberalización económica, tales como las referentes a tasas de interés, tipos de cambio, flexibilización laboral, etcétera. Sin embargo, estas medidas no fueron acompañadas por un proyecto que significara sacar al país de su prolongada crisis. Las medidas reclamadas y logradas en algunos casos sólo contemplaban los intereses de los sectores minoritarios y nada para la mayoría, cuya situación empeoraba cada vez más. Las contradicciones al interior del propio gremio empresarial se hacían sentir. Mientras un grupo de empresarios reclamaba una lucha frontal contra el contrabando, otro grupo, en connivencia con las propias autoridades nacionales y aduaneras en particular, se dedicaba a la introducción de grandes volúmenes de mercaderías sin pagar las tasas portuarias correspondientes, minando el mercado con productos de contrabando y quebrando a las empresas nacionales. Un claro ejemplo de estas contradicciones ocurre con la producción del azúcar. Por un lado, los productores hacían el esfuerzo por mejorar la productividad de la caña dulce; por otro, el contrabando traído del Brasil hacía tambalear el esfuerzo de los productores, tornando imposible la competencia por la gran diferencia de precios entre uno y otro producto. Se estima que sólo el 30% de los ingresos en concepto de tasas aduaneras ingresa al fisco, y el resto se lo reparten las propias autoridades y los funcionarios.

Tradicionalmente, la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), junto con los empresarios ganaderos, son los que han tenido mayor influencia sobre las políticas económicas del país. Sus demandas se dirigían básicamente a la racionalización de los gastos públicos y a la privatización de las empresas públicas generadoras de déficits. En cambio, la Unión Industrial Paraguaya (UIP) dirigía sus reclamos a la reconversión industrial, para lo cual exigía definir una política de crecimiento hacia afuera, con la adopción de medidas de tipo monetario y fiscal que sirvieran de estímulo al sector industrial junto con la creación de fondos industriales, zonas francas y polos de desarrollo industrial (Borda y Masi, 1998: 99).

En el contexto rural, el grupo predominante es la Asociación Rural del Paraguay (ARP), gremio de ganaderos, aunque algunos combinan la ganadería con la producción agrícola y otras actividades. Este gremio no es homogéneo; al interior del mismo coexisten grupos con orientaciones capitalistas modernas, y otros con visiones más arcaicas, como el liderado por la Sociedad Paraguaya de Defensa de la Tradición, la Familia y la Propiedad, de clara orientación conservadora y reaccionaria, para la cual la tierra no es concesión del Estado sino que emana del orden natural creado por Dios. Las diversas fracciones que componen el empresariado rural están conformadas por: ganaderos que combinan sus actividades con el capital financiero así como con empresas de construcción civil; ganaderos tradicionales con orientación desarrollista; otros provienen de la oligarquía y mantienen su explotación extensiva con escasa incorporación de capital y tecnología; otros forman parte de los nuevos grupos económicos y al mismo tiempo están insertos en otros sectores económicos, entre los cuales se encuentran militares con orientaciones económico-corporativos y estamentales; y, finalmente, los agentes ligados a las grandes corporaciones de capital transnacional, que combinan la explotación agrícola-forestal con la ganadera. Todos estos grupos o fracciones del empresariado rural tienen una coincidencia básica: la resistencia a toda propuesta seria de reforma agraria (Fogel, 1992: 122-123).

## **El Estado, el movimiento campesino y el gremio empresarial**

La relación del movimiento campesino con el Estado y con el sector empresarial-ganadero se ha dado casi siempre dentro de un escenario de confrontación. Las veces en que el Estado ha invitado al movimiento campesino a una mesa de concertación, ésta termina con la retirada de los campesinos por no constituir un ámbito adecuado de resolución de conflictos y sí de cooptación y de manipulación. Así lo han interpretado sus dirigentes. Esta desconfianza hacia el Estado se mantiene, razón que explica la ausencia de representación del sector campesino en los procesos de cambio. La experiencia de participación de dos representantes nombrados por las cinco organizaciones nacionales en septiembre de 1989 (CONAPA, MCP, ONAC, UNC, MJCC) en el Consejo Nacional de Coordinación del Desarrollo Rural (CONCODER) duró menos de seis meses: se retiraron en febrero de 1990 (IC N° 17, 1990: 4). Estas organizaciones, que habían sido motivadas por aspiraciones de mayor desarrollo, rápidamente denunciaron que la política del Consejo es de neutralización de la lucha campesina: mientras por un lado prometía solución, por el otro utilizaba a las Fuerzas Armadas para desalojar a los ocupantes y amedrentar a los sin tierra. La participación en los ámbitos de poder, por tanto, fue efímera y sin resultado positivo.

Mientras tanto, el movimiento campesino apela a la reivindicación de sus derechos como estrategia fundamental de lucha. Esta estrategia, en la cual el "Estado es visto como proveedor potencial y como adversario actual (...) no puede simplemente explicarse por opciones ideológicas, sino por una historia donde el Estado y la clase política funcionaban en general con la pretensión de absorber a la sociedad civil y en particular, a las iniciativas campesinas" (Rodríguez, 1999: 223-225).

De esta manera, el movimiento campesino aparece como un movimiento fundamentalmente reivindicativo, no como un movimiento decididamente anti-sistema. Aún cuando en los discursos apela a la destrucción de ese sistema, en la práctica el Estado sigue siendo el receptor y el refugio de todas las propuestas de reivindicación, pues busca que el Estado le reconozca sus derechos, y cuando éste los niega se produce el conflicto.

En el estado social de derecho se reconoce y se respeta la heterogeneidad social. Se busca universalizar el concepto de ciudadanía, pero esta ciudadanía sólo se ha afirmado en lo político y no en otras dimensiones como en lo social, económico, cultural, ambiental, las relaciones de género, entre otros aspectos. Hay una gran brecha entre lo que establece la legislación y la realidad cotidiana: "La emergencia de la ciudadanía implica un cambio fundamental en las relaciones tradicionales de autoridad. Gracias a ese cambio, los gobernados dejan de ser objeto sometido al poder para convertirse en un sujeto y titular legítimo del poder" (López Jiménez, 1997: 43).

En los conflictos de tierra, en la mayoría de los casos, las reacciones son consecuencia de los elementos o factores señalados en los enfoques revisados, fundamentalmente en el de la descomposición campesina; sin embargo, éstas reacciones parecen tener una cercanía mayor al enfoque que parte de la negación de los derechos de ciudadanía y de la búsqueda de la construcción de una sociedad más democrática, tal como lo señalan Rodríguez y Arditti (1987). En su discurso el campesino apela a su condición de paraguayo, a su derecho de contar con una parcela de tierra. Para ello continúa reivindicando el derecho de cada ciudadano paraguayo de asentarse sobre un pedazo de tierra propio, y por lo tanto está fuera de toda lógica y de la lógica campesina que un grupo minoritario se apropie de una gran extensión de tierra o que los extranjeros tengan más privilegios que un paraguayo. El slogan lanzado en la revolución febrerista de 1936, de que la tierra es de quien la trabaja, ha calado hondo en la memoria colectiva campesina y ha sido una de las principales fuerzas motivadoras en la lucha por la tierra.

La confrontación se produce en un ámbito en el que los propietarios y el empresariado en general, junto con el gobierno, priorizan la perspectiva liberal de ciudadanía, aquella para la cual la ley es inviolable, es para todos, no importa el estrato social al que un grupo o sector pertenezca, ni las asimetrías sociales que genera o reproduce. Por otro lado, el movimiento campesino encara su lucha por la igualdad de derechos y de oportunidades, buscando eliminar la asimetría en el marco del sistema democrático. En otros términos, los primeros pretenden imponer un modelo de ciudadanía conocido como el de la ciudadanía asistida, donde el sector más vulnerable es percibido como objeto de intervención de las políticas sociales

gubernamentales, y no el de la ciudadanía emancipada, donde dicho sector es visto como integrado por sujetos y actores sociales autónomos y en el que la prioridad debe ser la distribución de la riqueza generada por toda la colectividad (Bustelo y Minujín, 1996, citado por Galeano y Rivarola, 2000: 29). Esta última percepción es compatible con la que plantea López Jiménez, la de ciudadanía entendida desde la perspectiva de la socialdemocracia.

## **Notas**

10. Caballero desarrolla el concepto de sistema de bienestar social porque permite abordar la problemática desde una perspectiva diferente. “La idea del sistema de bienestar social no involucra sólo al Estado ni sólo a la Administración Pública central sino que deja abierta la posibilidad para construir una red de actores que interactúan en forma sistemática para producir resultados concretos en cuanto a los índices de bienestar de los ciudadanos”.