

CARLOS MORA*

PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN PARAGUAY

INTRODUCCIÓN

En Paraguay, las organizaciones campesinas han tenido un marcado protagonismo en su resistencia al modelo económico neoliberal. Este protagonismo surge desde abajo, desde las familias campesinas y sus organizaciones de base, que analizan y discuten el impacto de las políticas a nivel local y nacional.

Aunque en el gobierno y el parlamento existen líderes de extracción campesina, las organizaciones campesinas como tales no tienen representantes en los partidos políticos¹. Los partidos tradicionales (Colorado y Liberal) son los que absorben a la mayoría de los campesinos, aunque como un sujeto pasivo. Los partidos de izquierda, si bien aglutinan a la mayoría de los dirigentes campesinos regionales y nacionales, no logran el apoyo electoral de la población en

* Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), Asunción.

1 En las últimas elecciones fue electo senador por el Movimiento Político Patria Querida el ex secretario general de la Organización Nacional Campesina (ONAC).

general y del mismo sector campesino, aunque comulguen con la mayoría de sus ideas y realicen acciones coordinadas de presión. El sector campesino, por tanto, aun cuando tenga un alto potencial electoral (47% de la población habita en el sector rural), no responde en ese momento a los partidos de izquierda, por lo que no logra definir un grupo político.

Las acciones colectivas por parte de los campesinos han sido importantes frente a los procesos de privatización de instituciones públicas, la derogación de leyes (seguridad del Estado), la exigencia de la condonación de sus deudas con la banca, el acceso a la tierra, el abastecimiento en insumos, la adjudicación de proyectos, etcétera. Estas acciones son encaradas por las diferentes organizaciones, ya sea en forma coordinada o no, con el fin último de beneficiar a sus miembros y dentro de un *modelo* de país deseable.

Las modalidades de acción de las organizaciones campesinas se enmarcan en la definición de movimientos sociales, en la cual un grupo social cuestiona una forma de dominación (Touraine citado por Riquelme, 2003: 9). En este sentido, tales acciones son, sobre todo, una defensa frente a acciones externas que ponen en peligro su supervivencia.

En Paraguay, referirse a los movimientos campesinos es hablar de participación popular debido a la amplia movilización de los sectores campesinos en las protestas de tipo reivindicativo llevadas a cabo por las organizaciones sociales. Definimos la participación como una actividad de reproducción y transformación de la realidad social que permite el desarrollo de la identidad colectiva y la capacidad del actor o sujeto social (Blanco, 2001: 12). En este caso, los movimientos sociales constituyen fuerzas clave del cambio social e instancias aglutinadoras de la participación ciudadana, en especial en aquellas regiones más marginales, en donde surgen como intermediarios de las demandas de la población. Sin embargo, la participación en estos movimientos sociales es variable, dependiendo de la *conciencia de clase del grupo* así como del tipo de liderazgo ejercido localmente. En este sentido, las modalidades de las acciones colectivas del sector campesino tales como las movilizaciones, la ocupación de tierras, el cierre de rutas, la toma de instituciones públicas, etc., se corresponden, en Paraguay, con las características de su estructura agraria, así como con las transformaciones registradas en los últimos tiempos (Fogel, 2001: 27).

Este trabajo pretende analizar las organizaciones campesinas en Paraguay, buscando identificar las formas de participación de las

poblaciones campesinas dentro de los diferentes tipos de organizaciones existentes, ya sean locales, regionales o nacionales.

CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR RURAL

El sector agropecuario en el Paraguay genera el 27% del Producto Interno Bruto (PIB), ocupa el 36% de la población económicamente activa y aporta el 90% de las divisas. En este sentido, Paraguay es un país eminentemente agropecuario y con una economía zafra, tanto en lo económico como en lo social.

Si bien el país está dividido en dos regiones, la oriental y la occidental, las actividades agropecuarias se concentran en la región oriental donde se localizan el 97% de las explotaciones agropecuarias y el 99,5% de las explotaciones menores de 20 ha.



La estructura agraria del país está conformada mayoritariamente por minifundios, que constituyen gran parte de las “explotaciones campesinas en degradación” o degradadas, con escasas posibilidades de proyección (MAG, 2002: 54). En este contexto se desarrollan las organizaciones campesinas.

La tenencia de la tierra ha mostrado desigual comportamiento. Existen sectores que acceden en demasía a la tierra, mientras que otros no tienen esta posibilidad, o bien lo hacen en situación muy desigual. Esta desigual distribución de la tierra no es un problema nuevo. En 1956 más del 44% de las explotaciones agrícolas situadas en la región central del país eran de menos de 5 ha. Actualmente representan el 37% pero mantienen la misma relación en cuanto a la

superficie ocupada (1%). Por su lado, la superficie total de las explotaciones con más de 1.000 ha pasó de 14.548.859 ha en el censo de 1956 a 18.358.260 ha en el censo de 1991². Este estrato corresponde al 1% de las explotaciones pero representa más del 77% de la superficie total censada, por lo general en manos de personas relacionadas al poder político. Así, el Índice de Gini, que expresa la concentración de la tierra, es de 0,93 (Riquelme, 2003: 202). Los sistemas de explotación van desde la gran empresa (con grandes extensiones de tierra) a la pequeña empresa familiar (agricultura familiar), pasando por el mediano productor (*farmer*).

La pobreza ha crecido aceleradamente, llegando hoy a abarcar al 48% de la población total del país. Esta situación hace que los conflictos agrarios hayan aumentado en los últimos años, acelerados en este caso por la crisis económica, en especial en el agro. Estos conflictos, en su mayoría, están referidos al acceso a la tierra por parte de familias campesinas.

Aparte de la escasa tecnología empleada en la actividad agrícola y pecuaria, la gran mayoría de las parcelas se encuentran degradadas. Esta degradación es el resultado de prácticas inadecuadas, así como de la misma fragilidad de los ecosistemas en donde se encuentran las familias, que deriva de una incorrecta planificación del uso del territorio y de la habilitación de asentamientos en lugares no apropiados.

Esta degradación de los ecosistemas trae consigo una disminución de la producción y la productividad, por lo que las familias campesinas asentadas en nuevas colonias tienden a abandonar las parcelas cuando las mismas ya no pueden satisfacer las condiciones mínimas para la alimentación y renta, para de esta forma poder reproducir su condición de vida.

Esta migración origina *refugiados ecológicos* que tienden a reproducir conflictos del tipo recurrente (Ortiz, 1999: 55). Sumado a esto, los cambios en los patrones de población tienden a debilitar a las organizaciones campesinas, afectando su inserción en la misma sociedad, así como en los mercados. De esta forma, la agricultura del tipo tradicional o campesina es la más expuesta a este tipo de procesos, afectando a la mayor estructura socio productiva. La continua degradación de los recursos naturales, asociada con fenómenos de degradación social, trae consigo inestabilidades de áreas geográficas, en

2 El último Censo Agropecuario fue realizado en 1991.

donde la existencia de focos de conflictos conlleva a inestabilidades de los sistemas de producción, la cual se ve agravada por la falta de políticas sociales que tiendan a revertir ciertos procesos degradantes. La misma situación de pobreza de las familias campesinas les impide enfrentar los procesos productivos con éxito, por lo cual la mayoría de los intentos de organización para la producción fracasan.

En los nuevos asentamientos campesinos, la situación de pobreza inicial obliga a los pobladores a ejercer una fuerte presión por los recursos naturales, en especial el bosque, explotado para la venta de madera, en la mayoría de los casos fuera de las normas y leyes establecidas, a fin de obtener algún recurso que permita iniciar cualquier actividad productiva, o bien tan sólo subsistir. Esta presión por los recursos naturales acelera y reproduce la pobreza, debido a la sobreexplotación de los recursos. Estos cambios afectan también a la cultura, ya que deben adoptar nuevas estrategias de supervivencia en ambientes fuertemente presionados. La adopción de ciertas prácticas y valores tiende a producir una aculturación, que no es sino el resultado de la pérdida de conocimientos tradicionales que permitían un uso sustentable de los recursos naturales, basado en la capacidad de regeneración de los ecosistemas.

Con la *política* de reforma de la estructura agraria del país impulsada desde el Estado entre 1963 y 1999, se adjudicaron más de 10 millones de ha³, de los cuales 9,6 millones fueron destinados a las colonias, 96 mil a los campos comunales y 398 mil a las reservas ecológicas. Estas adjudicaciones tuvieron, sin embargo, un *desequilibrio estructural* en cuanto a su distribución y formas de entrega, ya que el 95% de las colonias y el 96% de los lotes fueron adjudicados en la región oriental, en tanto que 67% de la superficie se encontraba en la región occidental, por lo que el tamaño relativo de los lotes asignados resulta insuficiente considerando el número cada vez mayor de jóvenes campesinos.

La gran *vulnerabilidad* de la economía paraguaya reside en que depende de tres rubros de exportación (soja, carne y algodón) y esto fragiliza su estabilidad económica y social. En lo que se refiere a la soja, su producción es rentable sólo a gran escala, razón por la cual no se cultiva en fincas campesinas sino en fincas *modernas* y empresas rurales, con alto nivel de tecnología, en su mayor parte en manos extranjeras. La perspectiva de la soja es de un crecimiento acelerado

3 La institución oficial encargada de la distribución de tierras era el Instituto de Bienestar Rural (IBR).

a pesar de que la frontera agrícola se haya agotado. Sin embargo, esta expansión se produce a costa de la expulsión de familias campesinas de sus tierras originales, debido a la compra masiva de tierras por capitalistas extranjeros, en especial brasileros, llegando a pagar hasta siete veces más el valor del mercado, lo que conduce a la desaparición de colonias campesinas enteras y a la agudización de los problemas sociales.

La carne, por su parte, tuvo problemas sanitarios debido a la aparición en el pasado de focos de aftosa en diferentes partes del país y países limítrofes, perdiéndose el estatus sanitario de país libre de aftosa sin régimen de vacunación y con ello importantes mercados, aunque la misma se encuentre controlada.

El algodón, a pesar de una serie de fracasos, sigue siendo el principal rubro de renta campesina, involucrando a unas 80 mil familias. Si bien no es explotado en forma mecanizada, como es el caso de la soja, la utilización de insumos externos es alta y con tendencia a aumentar, incrementando de esta forma los costos y disminuyendo las posibilidades de ganancia por parte del pequeño productor.

En cuanto a la explotación forestal, la misma se encuentra en su etapa terminal ya que no se puede siquiera mantener la tasa de explotación.

La falta de definición de políticas a mediano y largo plazo que definan una estrategia orientada a sacar al país de la pobreza, independiente de los continuos cambios políticos, es una de las situaciones de más alto costo en el contexto del desarrollo. En este sentido, la retracción de la economía tiene como principal indicador un crecimiento sin precedente de la pobreza y, más que nada, una severa crisis campesina que se traduce en las continuas movilizaciones de las organizaciones sociales. Sin embargo, los acelerados procesos migratorios, aun en zonas de reciente colonización, dificultan su consolidación, por lo cual tienden a atomizarse.

Las acciones del tipo colectivas, que en un primer momento eran aisladas entre sí, en los últimos tiempos se generalizaron y se coordinaron, abarcando todo el país, involucrando a la mayoría de las organizaciones campesinas y sociales. En este caso, las organizaciones campesinas canalizaron las inquietudes no sólo del sector rural sino también del sector urbano, en torno a la resistencia a los procesos de modernización excluyentes y las privatizaciones.

ANTECEDENTES DE LOS MOVIMIENTOS CAMPESINOS

Durante el régimen dictatorial (1954-1989), las organizaciones sociales eran consideradas un *peligro* para la política de *seguridad nacional*, por lo que fueron, en diferentes momentos, sistemáticamente reprimidas, y sus líderes fueron perseguidos, apresados, torturados y asesinados. Esto hizo que dichas organizaciones tuvieran poca capacidad de acción.

Las organizaciones campesinas en Paraguay tienen antecedentes recientes. Las primeras organizaciones se vincularon a las Ligas Agrarias, fomentadas desde la misma Iglesia Católica, en especial durante las décadas de 1960 y 1970, o a movimientos de lucha por la tierra. Pero la intromisión en estas organizaciones de grupos políticos externos provocó fuertes enfrentamientos con los políticos locales y desató una persecución atroz en su contra y hacia sus principales dirigentes, a tal punto que las Ligas Agrarias desaparecieron en 1976.

Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la dictadura fomentó la creación de organizaciones con fines netamente productivos, y este fue el espacio donde se consolidaron los liderazgos locales y regionales.

A su vez, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) tuvieron un papel protagónico durante la década del ochenta en la rearticulación de las organizaciones campesinas como actor colectivo, reagrupándose en departamentos o regiones del país (Campos, 2000: 28). También la Iglesia Católica dio un fuerte apoyo a este tipo de organización a través de la Pastoral Social. En estos ámbitos, los líderes fueron consolidando espacios donde discutir los problemas que afectaban al sector campesino.

Durante la década del ochenta se crearon organizaciones más contestatarias e independientes que asumieron la defensa de los intereses del sector (Riquelme, 2003: 50), tales como el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Unión Nacional Campesina (UNC) y la Organización Nacional Campesina (ONAC). Algunas de estas organizaciones tuvieron, en un principio, un ámbito de acción local, para luego pasar a nivel nacional. Otras organizaciones regionales formadas durante la misma década fueron la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA), la Coordinación Central de Horticultores (CCH), la Coordinación Regional de Agricultores de Itapúa (CRAI) y la Organización Campesina del Norte (OCN), entre otras, que se fedearon en 1985 en la Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA) (Campos, 2000: 28).

Durante la década del noventa, se formaron más organizaciones, tanto locales y regionales como nacionales. La Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas desapareció en 1991 para dar lugar a la Federación Nacional Campesina (FNC).

En 1994 se formó la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), integrada por las organizaciones de mayor trascendencia nacional (Riquelme, 2003: 51). Pero hacia finales de los noventa, el deterioro organizacional y los conflictos entre líderes y tipos de liderazgos produjeron el alejamiento de la Federación Nacional Campesina (FNC) de la MCNOC.

A pesar de la democratización del país a partir de 1989, los sectores más vulnerables, como los campesinos, no lograron tener una representación política que los defendiera ante los grupos más poderosos. En tanto, aquellos sectores más conservadores, como los terratenientes, lograron imponer a sus representantes, impidiendo que las leyes sociales se extendieran hacia el sector rural, asegurando formas de sobreexplotación tradicional en el campo y la supervivencia de formas de coerción extraeconómica en el trabajo.

Sin embargo, el aumento de la participación política de estos sectores vulnerables favoreció la presión sobre la tierra, sobre todo en momentos electorales donde el *voto* cuenta uno a uno. La aparición de organizaciones de tipo reivindicativo desencadenó nuevos conflictos en ciertas zonas, en especial en las más pobres. Los líderes más reivindicativos fueron perseguidos, apresados, violentados y hasta asesinados en algunos casos. La falta de articulación de los líderes y actores sociales para la defensa de sus intereses y protección fue favorecida por el aislamiento geográfico de las comunidades campesinas, la baja densidad poblacional de ciertas zonas y las continuas migraciones.

De todos modos, la democracia permitió el crecimiento de las organizaciones sociales y de sus afiliados, que buscaron representar sus intereses ante el Estado y la sociedad. Sin embargo, con el aumento de organizaciones se produjeron rupturas en los grupos campesinos, que respondieron, más que a razones ideológicas, a los intereses de los líderes por *mantener un espacio propio*. El resultado de esta situación es la existencia de más de 40 mil campesinos organizados distribuidos en más de 650 organizaciones, sean estas de carácter nacional, regional, zonal o simplemente local (MAG et al., 1997: 65).

Las demandas comunes de estas organizaciones fueron la distribución de la tierra, el acceso al crédito y la reactivación productiva

del agro. La importancia ideológica de estas demandas es tal que permitió cierta articulación entre las organizaciones atomizadas. También permitió alianzas circunstanciales con otros sectores de la población para lograr objetivos comunes, tales como la reducción del precio de las tarifas públicas, el gasoil, etcétera.

Si bien en un principio la resistencia campesina estuvo referida a cuestiones puntuales, constituye hoy un contrapeso ante los grupos y políticas promovidos desde otros sectores, en donde se discuten aspectos del impacto de las políticas neoliberales y de las transformaciones sociales de mayor alcance, como el ALCA, la ley antiterrorista y los efectos de los plaguicidas en el medio ambiente.

TIPOS DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Existen dos grandes tipos de organizaciones, *las organizaciones políticas* y *las organizaciones económicas* o gremiales; encontramos también algunas con una orientación cristiana (Fogel, 2001: 37). Pero la organización política no es antagónica a la organización económica, ya que en muchos de los casos existe una relación de dependencia de esta última respecto de la primera, y varias organizaciones económicas pueden depender de la misma organización política.

Las organizaciones campesinas políticas responden más a una cuestión de clase (ideológica); buscan modificar el modelo de desarrollo vigente, ya sea en lo referente al acceso a la tierra, la apropiación de los recursos, la política de créditos, las políticas de desarrollo agrario y nacional, ensayando un modelo de relación más directo con el Estado.

Aunque fueron inicialmente de carácter reivindicativo, pasaron a tomar la bandera de la organización para la producción y de la organización social, con tal de mantener vigencia y liderazgo. Dentro de este grupo se encuentran aquellas organizaciones de mayor protagonismo en Paraguay, entre ellas: la Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y la Organización Nacional Campesina (ONAC). Existen también organizaciones de protagonismo más marcadamente local o regional: el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Asociación Campesina para el Desarrollo Integral (ACADEI), la Asociación de Agricultores de Alto Paraná (ASAGRAPA), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), la Organización Campesina del Este (OCDE), la Asociación Independiente de Productores Agrícolas de Itapúa (ASIPAI)

y la Organización Campesina de San Pedro Norte, entre otras. En general, estas organizaciones subordinan a otras organizaciones más pequeñas, que pueden llegar a actuar con cierta independencia.

Las organizaciones campesinas económicas son las que tienen como objetivo único mejorar el ingreso económico de sus miembros, ya sea implementando actividades tendientes a coordinar acciones de mercadeo y asistencia técnica o crediticia, o bien dedicadas a canalizar recursos de cooperación o donación. Tienen un ámbito de acción muy puntual y no logran coordinar acciones a nivel nacional, departamental ni distrital.

Este tipo de organización, por lo general, tiene una corta duración ya que tropieza con dificultades para mantenerse en los mercados, o bien desaparece una vez logrado el propósito inicial, el cual estaba referido a la obtención de recursos económicos. Estas organizaciones económicas son fomentadas desde el mismo Estado (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Banco de Fomento, Crédito Agrícola de Habilitación) a través de los comités de agricultores, existiendo una relación de alta dependencia hacia los programas de asistencia y crédito. En algunos casos, la creación de una nueva organización económica debilita a la organización local previamente existente y, particularmente, a sus líderes, ya que compite con ella temporalmente, en especial si la misma es promovida por agentes externos.

La proliferación de organizaciones económicas tiene, a veces, como objetivo la separación de la organización política en el caso de la administración de recursos económicos, a los efectos de no mezclar los tipos de acciones, lo cual se traduce en algunos casos en una doble función de los líderes locales, muchas de las veces necesaria para mantener su liderazgo.

ORGANIZACIONES CAMPESINAS DE CARÁCTER NACIONAL: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Aunque, en general, comparten las mismas definiciones ideológicas, las organizaciones campesinas de carácter nacional en Paraguay tienen diferentes formas de estructura y funcionamiento. Estas estructuras responden a las formas de participación de sus afiliados, definidas para posicionarse en el contexto político y socioeconómico, así como para llevar a cabo acciones a nivel nacional.

En cuanto a las formas de manejo interno de estas organizaciones, existen diferencias, referidas principalmente a la *definición*

del rol o papel que deben jugar, respectivamente, el Estado, los dirigentes sociales y las bases. En este sentido, el tipo de liderazgo ejercido dentro de cada organización responde, en gran medida, a su definición ideológica e influencia, por ende, a sus modelos de participación. El tipo de liderazgo ejercido condiciona las diferencias de las organizaciones campesinas, en especial en sus *cúpulas* pero también, en menor medida, en las bases. A este respecto, el caudillismo y la voluntad de tener un espacio de poder propio por parte de los líderes definen la existencia de diferentes grupos y/u organizaciones. El caudillismo, además, fomenta la participación formal, aunque se puede sostener sólo en la medida en que las reivindicaciones son sentidas por los campesinos.

A continuación analizaremos la estructura interna de tres de las principales organizaciones nacionales: la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, la Federación Nacional Campesina y la Organización Nacional Campesina.

LA MESA COORDINADORA NACIONAL DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS

En las coordinadoras, frentes, federaciones o confederaciones nacionales que reagrupan, a nivel nacional, diferentes sectores sociales u organizaciones, encontramos una mayor participación de los líderes con protagonismos paralelos y una mayor horizontalidad en la estructura organizativa. Tal es el caso de la MCNOC en la cual, por ser una confederación de organizaciones campesinas, se respeta el espacio propio de cada una de sus agrupaciones y sus líderes. La participación igualitaria se debe a que *la Organización* está constituida por diferentes organizaciones más pequeñas y autónomas, y sus líderes, que conforman el consejo consultivo y/o directivo, se encuentran en igualdad de condiciones.

Esta autonomía de los líderes, con representación en las directivas de sus propias organizaciones, favorece su protagonismo a nivel regional y local, sin involucrar necesariamente a la confederación. Cada organización está compuesta por grupos de base bien estructurados, que responden a un sistema tradicional de organización. Esta situación condiciona la participación en la MCNOC, que se limita en muchos de los casos a la participación en las organizaciones de base.

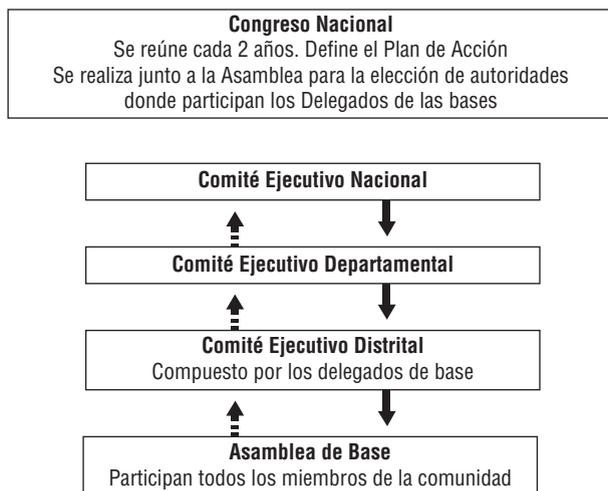
En cuanto a su definición ideológica, la MCNOC está compuesta tanto por sectores de izquierda como por líneas campesinas sin definición política propia.

LA FEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA

En contrapartida, en las organizaciones unitarias como la FNC, los grados de participación difieren según el protagonismo de los líderes en sus respectivas áreas, y el pertenecer a una organización mayor induce a establecer relaciones más verticales de mando. En este caso, las bases tienden a responder *al tipo unitario* de mando, actúan en un espacio dado y responden a una autoridad superior dentro de la misma estructura.

Si bien, por ser una Federación, originalmente la FNC estuvo integrada por diferentes tipos de organizaciones, el modelo operativo actual responde más que nada a liderazgos individuales locales. Sin embargo, la estructuración de la organización hace que exista una participación relativa y variable de los dirigentes y sus asociados en el análisis de los temas cotidianos, necesitando agudizar la percepción de los problemas nacionales y locales a los efectos de mantener su vigencia.

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA FEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA



En algunos casos, la inexistencia de comités rígidamente estructurados amplía la posibilidad de participación del sector campesino en su conjunto, a través de las asambleas comunitarias, fortaleciendo de esta forma la captación de simpatizantes y/o adherentes. Sin embargo, cada líder local es sostenido por un grupo de seguidores

que, de hecho, constituyen la base de la organización. En este caso, la inexistencia de estructuras más formales de los comités de base permite la sostenibilidad del sistema organizativo, y estos comités tienen mayor notoriedad en ciertos momentos, sobre todo durante las crisis.

Los dirigentes o delegados de base conforman el Comité Ejecutivo Distrital que, a su vez, nombra representantes ante un Consejo Ejecutivo Departamental, y este elige al Comité Ejecutivo Nacional. La instancia superior la constituye el Congreso Nacional Campesino, convocado ordinariamente cada dos años a los efectos de delinear las políticas de acción y elegir autoridades.

Al referirse al manejo interno de su organización, un dirigente campesino manifiesta: “Nosotros tenemos la estructura, y la gente está convencida... en el Congreso se traza el Plan de Acción General...; por [cada] coyuntura los compañeros saben de la responsabilidad de los dirigentes... se hacen seminarios de explicación en todos los departamentos y también debates... los métodos de lucha se aprueban en las asambleas distritales... toda la preparación es a largo plazo”⁴. Esta situación refleja el grado de participación, la confianza en sus autoridades y la forma de definir algún tipo de acción.

La delineación de las estrategias de acción a nivel local se basa en la aptitud de los dirigentes que deben canalizar las inquietudes ciudadanas. En este caso, el *saber escuchar* los reclamos generales permite la vigencia o no del liderazgo, ya que las movilizaciones populares de tipo reivindicativo permiten atraer a las masas.

Las autoridades se eligen a nivel de la base. Estos *delegados* son los representantes ante las *reuniones nacionales* o *congreso*, que se realizan cada dos a tres años. Este *congreso nacional campesino* tiene un carácter deliberativo y resolutivo. En su asamblea, las decisiones son tomadas por consenso luego de un amplio análisis y debate, lo que asegura la apropiación de la política de acción. La asamblea elige a las autoridades que tendrán a su cargo la conducción ejecutiva de la Federación, quienes continúan en sus funciones hasta el siguiente congreso. Es decir, la participación se da a través de la representatividad que trae cada delegado desde sus bases. Esta metodología permite mantener la vigencia de los liderazgos así como fortalecer la ideología de los miembros.

4 Entrevista a Odilón Espínola, secretario general de la FNC, realizada por Herminia Lugo en 2003.

LA ORGANIZACIÓN NACIONAL CAMPESINA

Por su parte, la Organización Nacional Campesina (ONAC) corresponde a una organización de carácter gremial. Aunque sus demandas son, en muchos de los casos, iguales a los reclamos hechos por la MCNOC y la FNC, se focalizan más hacia la actividad productiva. Esta organización se encuentra aliada a la Central Nacional de Trabajadores (CNT) (Riquelme, 2003: 52).

Su estructura organizativa se da a partir de los comités de base que, a su vez, coordinan sus trabajos a través de una organización de segundo grado, integrada como mínimo por tres comités. En este caso no se aceptan afiliaciones individuales, sino organizaciones zonales y preferentemente por distritos. Estas organizaciones de segundo grado operan a nivel departamental con un consejo, la coordinadora departamental. El congreso nacional de esta organización, que es convocado cada 3 años, cuenta con la participación de los delegados de bases (1 por cada 50 socios) y es el que elige al Comité Ejecutivo Nacional, el cual está integrado por cuatro personas, responsables de las secretarías general, de organización, de formación y de reforma agraria y cooperativismo, respectivamente. En la asamblea nacional se definen las políticas a seguir, aunque existe una fluidez en el proceso de comunicación entre la directiva y las bases que permite agilizar la toma de decisiones.

GRÁFICO 2

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL CAMPESINA



PARTICIPACIÓN EN GRUPOS DE BASE

Si bien es difícil encontrar una caracterización válida para todos los casos, existen elementos que podrían servir para explicar la participación en algunas organizaciones campesinas de base. Estos elementos están referidos al origen de las comunidades, el ingreso familiar, la distancia de los caminos principales, la influencia de agentes externos, la existencia de necesidades básicas insatisfechas, la actividad económica principal del grupo, la formación ideológica y el liderazgo, entre otros.

El origen de los grupos está relacionado con sus antecedentes de lucha así como con la homogeneidad o no en cuanto a sus valores, creencias, etc. La lucha por el acceso a los recursos, por ejemplo la tierra, es un indicador de la conciencia colectiva en cuanto a la apropiación y uso de un bien dado. También las relaciones sociales fortalecidas por los lazos de sangre (parientes) y/o compadrazgos permiten una acción colectiva más fuerte y consolidada. En estos casos el liderazgo y la participación están estrechamente vinculados a los lazos existentes, y el liderazgo tiende a ser de tipo matriarcal o patriarcal, más comúnmente en regiones de antiguas colonias. Por esto, la existencia en un mismo asentamiento de población de grupos oriundos de pueblos o regiones diferentes da lugar a la formación de núcleos distintos y hasta antagónicos, lo que se traduce en una división sistemática del grupo y limita las posibilidades de una participación más amplia.

El aislamiento geográfico limita la influencia del mercado y deja al grupo inmerso en una economía campesina tradicional, lo que resulta en *necesidades insatisfechas* y la consolidación de un pensamiento comunitario. Este aislamiento no impide la consolidación ideológica del grupo. La satisfacción de las necesidades es un factor preponderante en cuanto al reclamo y la participación local. Aquellos grupos mejor acomodados económicamente y con un enfoque más productivista son, por lo general, los que menos participan en las organizaciones de tipo reivindicativo y tienden a una acción más individualista.

La dominación por parte de ciertos sectores de la dirigencia se ve fortalecida en la medida en que existen resultados concretos, que no necesariamente provienen de la satisfacción de necesidades sino de la creación de otras nuevas. Tal situación se refleja en la dominación ejercida por líderes agraristas que promueven la ocupación de tierras, cuando en algunos casos los campesinos ya tienen acceso a estas. En

este caso, si bien el grupo ya posee tierra, toma en cuenta las necesidades futuras de los componentes de sus familias (hijos y nietos). La situación de dependencia de las *familias sin tierra* es mayor aún, ya que dependen en muchos casos de su participación e involucramiento en las luchas. Esta dominación representa una forma específica de *poder*, basada en el control político y de los recursos existentes por parte de los líderes, que con ello legitiman su autoridad.

En aquellos grupos de base en donde la participación de sus asociados es mayor, existe también un liderazgo más fuerte. Las decisiones pueden ser tomadas por el grupo o bien por el líder, quien logra el consenso a través de la consulta con aquellos miembros más fuertes de la comunidad, en tanto *el resto* lo siguen.

A veces, la participación es reducida pero se sustituye por reglas fuertes, a través de estrategias estatutarias que sancionan a aquellos que no tienen una participación muy activa y, así, fuerzan la participación. Esto es más común en los asentamientos nuevos, de lucha reciente e intensa, donde existe un liderazgo fuerte y necesidades a cubrir, como educación, agua, salud, electricidad y caminos, y donde los dirigentes de la asociación son también miembros activos de las diferentes comisiones de fomento y/o desarrollo que controlan el acceso a esos servicios. En estos casos, la participación de los miembros de la comunidad puede responder al miedo a la exclusión; la participación *pasiva* o legitimación de los líderes asegura al *seguidor* su pronta inclusión en la repartición de los recursos logrados.

La consolidación ideológica de los dirigentes es, en muchos de los casos, el resultado de años de lucha y éxitos del grupo, así como de la formación continua. Esta consolidación ideológica trae consigo una mayor apertura a la participación en el grupo, que abre espacio a nuevos miembros en la medida en que comparten los mismos ideales. La no comunión con estos principios o ideas, o bien la misma participación, restringe las posibilidades de inclusión.

La delineación de las estrategias del grupo es el resultado de un análisis y una visión del conjunto de la comunidad que, si bien son influidos por sus líderes, responden a las necesidades colectivas.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL

Detectamos seis problemas principales acerca de las formas de participación local: la unidad doméstica que es la base de la participación; el grado de compromiso de los dirigentes con la comunidad; la forma-

lización de la representación y la rendición de cuentas; la creación de nuevas organizaciones a la medida de un problema específico; la relación entre la organización económica, el mercado y la participación; y los procesos de escisión y exclusión.

La unidad doméstica, base de la participación

La lógica de la participación responde en gran medida a la lógica de la unidad doméstica que es la unidad participativa. Bajo este concepto, las organizaciones comunitarias pueden estar integradas por grupos de jóvenes, varones y mujeres, que, si bien tienen estructuras diferentes, funcionan como un todo, ya que es la familia la que se organiza.

La dinámica de las comunidades locales está relacionada con el tejido social que tiene por base las relaciones sociales familiares. A este respecto, cada colonia campesina está organizada, espacial y socialmente, en calles. Estas tienen su comité u organización de base, de manera paralela e *independiente* respecto de otras formas de organizaciones sociales existentes en el área, aunque en muchos casos están conformadas por los mismos líderes, quienes ejercen un fuerte control local.

El análisis de los problemas se inicia a nivel del grupo familiar y de vecinos cercanos, para luego ser trasladado a nivel del comité y de ahí a la asociación en donde están representados todos los comités o grupos de base. La asociación tiene su propia estructura, con secretarías especializadas que atienden los diversos problemas del grupo.

Así, el involucramiento de los miembros de una organización se encuentra íntimamente relacionado con la pertenencia a un grupo y a los espacios de participación ofrecidos desde la dirigencia. La existencia de algún proyecto comunitario sirve para potenciar y/o desarrollar la participación en las organizaciones campesinas.

El grado de compromiso de los dirigentes con la comunidad

La responsabilidad compartida así como el interés y/o conciencia del grupo ante el compromiso asumido afectan directamente la participación en el *colectivo*. Otro aspecto que favorece la participación local es el grado de compromiso de los dirigentes hacia la misma comunidad y la confianza bidireccional entre ellos. Este surge de la visión común de las cosas por parte de la comunidad, así como de la relación de las partes con el todo, situación última relacionada con el involucramiento ciudadano. Un indicador de la participación comunitaria es la forma

en que esta apoya las gestiones que la benefician. Este apoyo está dado por aportes económicos (o en especies) para solventar los gastos de traslados y viáticos de los líderes ante las instancias pertinentes.

Sin embargo, en muchos de los casos, la participación se desarrolla en forma indirecta y a través de terceros, debido a la baja autoestima de los campesinos. En este caso, esta tercera persona puede ser alguien del mismo círculo (líderes) o bien alguien externo (facilitadores-promotores).

Resulta claro, por otra parte, que estas organizaciones de base constituyen los movimientos sociales de protesta y resistencia, que se inician localmente para luego trascender lo regional y nacional. Un caso de ello lo constituyen los movimientos sociales de protesta contra el avance de la agricultura empresarial brasileira, la cual, con capital en abundancia, adquiere tierras campesinas, expulsando a poblaciones enteras, para dar lugar al cultivo de soja (transgénica, en su mayoría). En este caso, las voces de protesta han surgido de los análisis locales de las comunidades campesinas que, motivadas por el peligro a que están expuestas, han frenado este *avance* en algunos lugares. Sin embargo, debido a la desigualdad de la lucha por los recursos económicos disponibles y las mafias enquistadas en puestos gubernamentales clave, la resistencia resulta insostenible, aunque amenazas de *invasiones campesinas* han desalentado nuevas *inversiones* en ciertas áreas. Este movimiento de protesta tiene hoy carácter nacional, haciendo notar a las autoridades competentes el peligro que implica el avance de este tipo de agricultura en contra de los intereses campesinos y nacionales. Así también, en muchos de los casos, autoridades locales se han puesto a la cabeza de este tipo de protesta formando alianza con organizaciones campesinas locales y nacionales.

La formalización de la representación y la rendición de cuentas

El *aspecto formal* es otro catalizador de la participación social. En aquellas organizaciones de base con una estructura reconocida tanto por sus bases como por las autoridades competentes, se nota una mayor participación de los integrantes. Esta situación es el resultado de un condicionamiento desde el gobierno para la negociación de cualquier demanda. La representación acreditada permite la negociación válida ante las instancias correspondientes, la que es ejercida y desarrollada por los dirigentes quienes se convierten en verdaderos

gestores de la comunidad. Es esta última la que financia los viajes y estadías necesarios para las negociaciones, lo que la legitima para solicitar rendición de cuentas de los resultados obtenidos.

En estas organizaciones más consolidadas, la *baja* de los socios debido a la expulsión es mínima, y el grupo tiende a permanecer más estable. Esta situación es el resultado tanto del convencimiento en los núcleos familiares de la importancia y rol del trabajo grupal, como del acercamiento adecuado de los líderes a la comunidad, lo que permite su consolidación ideológica y una visión más sistémica del desarrollo donde se incorpora no sólo la cuestión social sino también el aspecto ambiental.

La creación de nuevas organizaciones a la medida de un problema específico

En muchos casos, a pesar de que existen organizaciones de carácter comunitario, grupos externos fuerzan la creación de nuevas organizaciones a la medida de un problema específico, creando una situación de dependencia. Este tipo de organizaciones, por lo general, son efímeras, y no sobreviven más de lo que dura la intervención externa, provocando el debilitamiento de los líderes y liderazgos locales, conflictos a nivel de organizaciones de base y la disminución de la participación local.

El éxito o fracaso de los líderes locales ante las gestiones encargadas puede significar su permanencia o desplazamiento. Si bien esto provoca cierta *rotación* de los dirigentes en la representación del grupo, su visión más integral de los problemas les asegura cierta permanencia y provoca la *dependencia* de las bases respecto de los líderes locales que ven, de esta forma, reforzada su autoridad.

La organización económica, el mercado y la participación

Un aspecto trascendente de la participación de las organizaciones económicas de base es el enfoque de mercado que tienen sus integrantes. Al respecto, aquellas organizaciones con un enfoque mercantil tienden a debilitar su base ideológica, afectando la participación del grupo. Dicho de otro modo, los buenos resultados económicos de una organización colectiva implican una menor participación de los integrantes del grupo en el trabajo, aunque pueden provocar el incremento de los mismos. Esta tendencia se advierte en las organizaciones de base que, debido al éxito económico, se transforman en cooperativas o alguna otra organización de nivel superior.

La acción totalizadora del mercado pone en peligro la sostenibilidad del mismo sistema campesino. En este sentido, la resistencia al mercado por parte de algunas organizaciones corresponde a la voluntad de crear una alternativa al modelo capitalista hegemónico. Responde a una visión global de las relaciones de poder a las cuales se enfrentan.

Los procesos de escisión y exclusión

En las organizaciones económicas locales, la salida de algún miembro del grupo no implica necesariamente una ruptura, sino un cambio en las expectativas y un nuevo posicionamiento *negociado* entre aquel que abandona al conjunto y el grupo, que tiende a mantener y/o a fortalecer a ambos dentro del pacto establecido. Un ejemplo de esto lo constituye el *préstamo* del nombre del socio para mantener el número de los miembros de la organización, muchas veces necesario para un proceso de negociación. Sin embargo, esta situación es aprovechada por terceros para justificar indebidamente la amplia participación del grupo ante determinadas circunstancias. El resultado de esta situación es, en muchos casos, el debilitamiento de la agrupación debido a la pérdida de interés de sus miembros. La mayor o menor participación en el grupo depende del interés y/o de las posibilidades de la satisfacción de las necesidades padecidas; cuando el grupo ve reducidas sus posibilidades de satisfacer estas necesidades, disminuye el interés de la gente por el mismo.

La exclusión o autoexclusión de personas pertenecientes a las organizaciones de base es, frecuentemente, el resultado de la acción totalizadora de los dirigentes que, en ocasiones, se ven forzados a tomar medidas a los efectos de asegurar resultados que beneficien al grupo. Por otra parte, la *rotación* de los integrantes de una organización responde a la falta de satisfacción de los miembros del grupo, que se automarginan o excluyen.

PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIOS Y PARTICIPACIÓN

Las políticas de desarrollo encaminadas al combate de la pobreza y a la reactivación económica se enfocan hacia los proyectos productivos. Estos proyectos pueden estar elaborados por las organizaciones campesinas pero, normalmente, se conciben *desde arriba* (o *desde afuera*), ya sea por los líderes o por *especialistas* contratados a tal efecto.

La promoción de los proyectos de las organizaciones campesinas surge como una respuesta al gobierno, ante la posibilidad de

lograr una reactivación de la economía local. Resulta forzoso reconocer que la falta de capacidades para los negocios y la administración de empresas provocó el fracaso de muchos de estos intentos productivos. Aun así, un enfoque más político de su impacto permitiría analizar el fortalecimiento de los líderes locales o el tipo de liderazgo desarrollado. A fin de cuentas, estos proyectos tuvieron un impacto significativo tanto a nivel económico como en la geopolítica local y/o nacional, pero significaron también la aparición de numerosos conflictos locales por la apropiación y/o manejo de los recursos, en estrecha relación con el tipo de participación existente.

La participación es una variable dependiente importante en las organizaciones de base, en donde la implicación de la población es amplia y sobre todo consciente, tanto para la identificación de los problemas y de las soluciones como para el manejo del proyecto. Al contrario, en aquellas organizaciones en donde las decisiones son tomadas por los líderes, aun cuando los enfoques económicos son adecuados, existen siempre enormes problemas para lograr la apropiación y la sostenibilidad del proyecto.

Se puede justificar la dominación ejercida por los líderes locales sobre las bases con argumentos ideológicos basados en una visión del *Estado protector* que debe satisfacer las necesidades e intereses de las poblaciones locales. Esta dominación es entonces función del logro de la satisfacción de las necesidades e intereses locales o regionales, en especial de aquellas más sentidas. Sin embargo, en este caso, la separación entre *necesidad e interés* se vuelve confusa y, en muchos casos, la reactivación productiva de las áreas rurales es aprovechada por los líderes para el logro de metas particulares. También, la influencia de agentes externos a la comunidad puede fortalecer el liderazgo, pero si se contrapone con el liderazgo dominante puede atomizar las incipientes formas de participación local.

Los problemas más comunes en las organizaciones de base tienen relación con los conflictos entre dirigentes y asociados. Estos conflictos surgen, por lo general, debido a la apropiación y manejo de los recursos por parte de los líderes, y ocurren, en mayor medida, en las organizaciones no consolidadas; también pueden ser el resultado de *cambios* en el tipo de organización a causa del surgimiento de nuevas condiciones que propicien la participación del grupo y que tiendan a generar nuevos liderazgos. El acaparamiento de los recursos suele ser uno de los motivos principales de la desaparición del grupo. Pero la apropiación de algún recurso por parte de los dirigentes puede ser

tolerada por la comunidad en la medida en que existan resultados que le convengan; en caso contrario, se produce la ruptura.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El avance de los mercados interviene directamente en las estructuras de las organizaciones campesinas que transitan por un proceso de reajuste estratégico para mantener su identidad y vigencia; no obstante, estos cambios tienden a producir fricciones y conflictos internos según la capacidad de adaptación de los líderes al nuevo escenario. Las acciones expansionistas de las empresas extranjeras dedicadas a la producción de soja tienen como foco de resistencia a las organizaciones campesinas, pero, a pesar de su posicionamiento político que les permite recibir el apoyo de los partidos de izquierda y de algunos resultados exitosos, estas no logran frenar su expansión.

En Paraguay, las acciones de las organizaciones sociales frente a los modelos económicos neoliberales tienen sus raíces en las organizaciones campesinas de base, y de ahí en las organizaciones de carácter regional y nacional. El carácter multidimensional de la pobreza hace que las organizaciones de base constituyan un espacio adecuado para la discusión de los problemas vigentes, así como para la definición de estrategias tendientes a lograr el bien común. La unidad familiar, más que el individuo, es la célula de la organización campesina.

Si bien la participación en estas organizaciones es amplia, se contrapone a menudo con las formas elitistas de ejercer el poder por parte de los líderes. El individualismo de los líderes puede ser sancionado por las bases pero no restringe su participación en otras esferas, que implica, de hecho, una *rotación a medias*. En este caso, la vigencia del liderazgo depende del compromiso asumido con la comunidad y la importancia de la intermediación del dirigente.

Las épocas del año, así como el ciclo de los cultivos agrícolas, inciden en las acciones y participación de estas organizaciones. En este sentido, pueden notarse mayores niveles de protestas en las organizaciones de carácter nacional en los momentos en que se definen las políticas del gobierno respecto a la provisión de insumos o a la fijación de precios, en especial del algodón, principal rubro de renta campesina. En las organizaciones de base, la participación es más constante ya que apunta a la solución de los problemas locales de la comunidad.

Si bien las organizaciones campesinas de carácter nacional no difieren mayormente entre sí en los grados de participación, difieren

en cuanto a la estructura de participación y la consolidación ideológica de sus miembros, la que permite una comprensión más acabada de los desafíos a enfrentar, así como de las líneas de acción necesarias para frenar los procesos que afecten el “modelo de país deseado”. Las debilidades de la participación se deben a las estructuras de poder imperantes, la fragmentación y atomización de los grupos más pobres, las asimetrías en las relaciones de poder, las desigualdades ante la ley, la corrupción e ineficiencia de las instituciones democráticas, así como a la heterogeneidad de las organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios, Federico; Galeano, Luis; Ibáñez, Gonzalo y Rivarola, Domingo 1997 *Economía campesina paraguaya. Tipología y propuestas políticas diferenciadas* (Asunción: FAO).
- Blanco, Rosa 2001 *Participación ciudadana y movimientos sociales ante la crisis de mercado* (Asunción: CERI).
- Campos, Daniel 2000 “El movimiento campesino como sujeto del cambio social” en *ARANDU. Revista Paraguaya de Desarrollo Sustentable* (Asunción) Año 1, N° 0.
- Dávalos, Myrian y Rodríguez, José 1994 *Censo de Organizaciones Campesinas 1992-1993* (Asunción: CDE).
- Fogel, Ramón 1996 *Los movimientos campesinos en Paraguay* (Asunción: CERI).
- Fogel, Ramón 1999 *Acción participativa. Lecciones aprendidas en Paraguay* (Asunción: CERI).
- Fogel, Ramón 2001 *Las luchas campesinas. Tierras y condiciones de producción* (Asunción: CIPAE/CERI).
- Fogel, Ramón 2002 *Pobreza y rol del Estado en el Paraguay* (Asunción: CERI).
- MAG-Ministerio de Agricultura y Ganadería 2002 *Plan agropecuario y forestal para el desarrollo del campo* (Asunción).
- MAG, BM y PNUD 1997 *Construyendo el futuro agrario del Paraguay. Estrategia para el Desarrollo Humano Agro Rural* (Asunción).
- Ocampos, Genoveva y Rodríguez, José 1999 *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente* (Asunción: Base/ECTA/CDE).
- Ortiz, Pablo 1999 *Comunidades y conflictos socioambientales. Experiencias y desafíos en América Latina* (Quito: Comunidec).
- Pilz, Dania; Riquelme, Quintín y Villalba, Verónica 2002 “Los movimientos sociales en el contexto actual del Paraguay” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 8, septiembre.
- Riquelme, Quintín 2003 *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimientos campesinos* (Buenos Aires: CLACSO).

Este libro se terminó de imprimir en el
taller de Gráficas y Servicios SRL
Santa María del Buen Aire 347
en el mes de marzo de 2006
Primera impresión, 2.000 ejemplares

Impreso en Argentina