

**“Paraguay en la encrucijada.  
Movimiento campesino y gobernabilidad durante el período 1989-2008.”**

Autores: Lilitiana Navarro Ibarra  
lilitiana.navarro.ibarra@gmail.com  
Luciano Alderete  
alderete\_luciano@hotmail.com

Pertenencia institucional: Facultad de Filosofía y Letras, UBA

*“La mayoría de los sucesivos gobiernos, posteriores a la finalización de la Guerra de la Triple Alianza hicieron un verdadero festín con las tierras públicas. De lo que no cabe duda es que el proceso se inició con el gobierno del General Bernardino Caballero a principios de la década de 1880 y se expandió y consolidó con la dictadura del General Stroessner. A su vez, la transición, lejos de buscar los mecanismos jurídicos-institucionales para su recuperación, carga sobre los hombros con la responsabilidad de nuevas y graves denuncias de irregularidades cometidas con las escasas tierras públicas que sobreviven...”*  
(Barreto; 2006:7)

En Paraguay, a partir de 1989, las limitaciones con las que se ha encontrado el movimiento campesino en pos del cumplimiento concreto de sus objetivos y reivindicaciones no fueron dadas tan sólo por las desavenencias político-organizativas al interior de las propias organizaciones de representación rural sino que, más aún, las mayores limitaciones estuvieron determinadas por la negativa gubernamental a cambiar el modelo económico-productivo predominante. La teoría de un Estado social de derecho, tal como ha sido adoptado en Paraguay en Art. 1 de su Carta Magna promulgada en 1992 –Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado no se condice con las prácticas de gobierno de las últimas décadas, dado que éstas se han orientado al beneficio de los sectores empresariales y los grupos económicamente dominantes antes que a la redistribución social.

A más una década de la promulgación de la Constitución Nacional paraguaya, que proclama el Estado social de derecho, éste no ha cumplido con su hipotético rol de mediador y canalizador de las demandas sociales sino que, por el contrario, ha actuado como uno de los principales responsables de la exacerbación de los conflictos al asumir posturas que no se condicen con el rol de búsqueda del bienestar de su población. A través del estudio del período comprendido entre 1989-2008 es posible apreciar como, a pesar de los cambios que ha habido al interior del mismo, sigue siendo un Estado que representa y defiende los intereses de determinados sectores política y económicamente dominantes en detrimento de los amplios sectores sociales menos favorecidos. Esto se ha podido comprobar en los conflictos relativos a la tierra, en muchos de los cuales el principal contendiente ha sido el propio Estado o personas y/o grupos estrechamente vinculados a él (CPES-CIPAE, 1995).

## **CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Quisiéramos hacer algunas consideraciones previas al desarrollo de nuestra propuesta teórica a través de una breve justificación respecto al área de estudio seleccionada.

Consideramos que Paraguay es una de las grandes deudas pendientes de la historiografía liberal argentina en particular y latinoamericana en general. Sustentamos tal planteo sobre la base de la escasa o nula producción historiográfica sobre dicho país, que no se ha debido precisamente por la lejanía del 'objeto de estudio' o de las fuentes documentales ('lejanía' que se revela intrínsecamente inadmisibles, más aún si tenemos en cuenta que en nuestro país existen variados estudios históricos y teóricos sobre otros países latinoamericanos mucho más alejados geográficamente y culturalmente que el vecino país de raíz guaraní). Por ende, la cuasi-generalidad de los estudios históricos locales sobre el Paraguay se limitan a abarcar, como punto máximo, la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), mientras que lo ocurrido posteriormente en tal país fue cubierto por un piadoso velo de ignorancia, tal vez como una forma de silenciar vergüenzas y responsabilidades políticas para con el país vecino o de querer dejar atrás uno de los episodios más oscuros de la historia nacional argentina. Sin embargo, este 'silencio' se ha prolongado hasta la actualidad, dado que prácticamente no existen estudios que abarquen la historia paraguaya contemporánea, más allá de la obvia producción historiográfica originada en suelo guaraní. Por ende, este trabajo se revela como un pequeño intento por instalar un nuevo tópico de estudio dentro del campo historiográfico local y, aunque no estamos seguros de estar a la altura de la circunstancia, no por ello rehusaremos del desafío planteado.

## **LOS SECTORES CAMPESINOS, ORGANIZACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD**

Los conflictos de tierra, definidos fundamentalmente en términos de una confrontación entre propietarios y campesinos sin tierra, han sido uno de los problemas sociales de mayor trascendencia desde la apertura democrática (acaecida en 1989 luego de que Andrés Rodríguez derrocara al sempiterno dictador Alfredo Stroessner Matiauda). Sin embargo, la conflictividad no se ha agotado en la cuestión de la tenencia de la tierra, ya que abarca aspectos productivos y socio-económicos mucho más amplios. En este sentido, cabe destacar las demandas referentes a: reactivación productiva; diversificación agrícola y de los rubros de venta; establecimiento de mercados y precios justos para la producción campesina; subsidios al cultivo de determinadas materias primas industriales, tales como el algodón; planes de seguridad alimentaria para las familias campesinas; restricción del uso indiscriminado de los agroquímicos; industrialización de las materias primas del agro; más inversión social en áreas como educación, salud e infraestructura vial; eliminación de los latifundios improductivos; desarrollo de medidas que aseguren la igualdad de oportunidades de las mujeres para el acceso al trabajo, a la propiedad de la tierra y a créditos para la producción; tarifas sociales para el servicio de energía eléctrica; banca pública al servicio de la producción; búsqueda al interior del MERCOSUR de una cooperación solidaria; rechazo al ALCA y aceptación de una integración solidaria; eliminación sistemática de la corrupción; oposición a la criminalización de la lucha social/pobreza, al terrorismo de Estado, a las políticas impuestas por los organismos internacionales (FMI, BM, etc.) y a la privatización de las empresas del Estado; entre otros (Riquelme, 2003).

Ante la pluralidad de los requerimientos postulados por los grupos campesinos, es necesario profundizar en la jerarquización propuesta por los propios grupos demandantes: 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 [que tienden a conquistar derechos de ciudadanía o a preservar aquellos ya logrados] sin abandonar las anteriores [de carácter más 'tradicional'], 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 (...) 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. (...) "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)<sup>1</sup>.

A nivel histórico, la fuerte represión 'stroneana' contra las organizaciones campesinas y la amenaza permanente de represión no tuvieron, en todos los casos, un efecto similar sobre los grupos campesinos. Con la aparición de varias organizaciones a sólo cuatro años de haberse producido la dura represión a las Ligas Agrarias Cristianas (LAC) (ocurrida en 1976), los grupos campesinos comenzaron de nuevo a rearticular sus fuerzas, y ya para mediados de los '80 el campo estaba nuevamente organizado bajo la égida de instituciones 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 que en Paraguay deben ser pocos los distritos que no cuentan en su interior con algún tipo de organización de tipo campesina.

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* –el MCNOC (Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas) sería un ejemplo de este tipo de organizaciones– y otras priorizan el *trabajo de impacto en las políticas públicas* –para este caso, tomamos a la Federación Nacional Campesina (FNC) como referencia–. 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

---

<sup>1</sup> "Organizaciones campesinas y sus reclamos". Disponible en la World Wide Web: [www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/organizaciones\\_campesinas\\_y\\_sus\\_reclamos.pdf](http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/organizaciones_campesinas_y_sus_reclamos.pdf)

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 en el seno 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 Daniel Campos llama una *orientación economicista* en contraposición a 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, dado que 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 permear 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.

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.

A pesar de ello, 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 superasen 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). En el espacio rural paraguayo 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.

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 de los grupos campesinos. 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<sup>2</sup>: “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 Nº 145, 2001 y Quiroga, IC Nº 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 se ha podido notar un gradual avance en la cualificación del cuadro dirigencial 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 políticos, donde los protagonistas han logrado debatir y defender sus propuestas en igualdad de condiciones. Si bien

---

<sup>2</sup> 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. (Riquelme, 2003).

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 frente a 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. 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 ESTADO: ¿MECANISMO COERCITIVO, INSTRUMENTO DE REPRESENTATIVIDAD SOCIAL O MERO EJE DE PODER?**

Hablar de Estado en Paraguay remite a múltiples imágenes: por un lado, la de una estructura unipartidaria –hegemonizada por las distintas variantes de la *Asociación Nacional Republicana* o, como mejor se lo conoce, 'Partido Colorado'– que se ha mantenido casi inalterable por las últimas seis décadas, en la cual las diferenciaciones en cuanto a estructura de los regímenes de gobierno no implicaron cambios sustanciales respecto a las bases económicas de poder (resulta notorio que a lo largo de sesenta años lo que ha perdurado es un engranaje político altamente corrupto pero sumamente consolidado...). Por otro lado, remite a una concepción teórica que no llega a materializarse en la práctica gubernamental cotidiana, ya que el ejercicio de un Estado social de derecho no se puede implementar por las características consolidadas de un Estado de tipo netamente liberal estrechamente vinculado a anquilosadas estructuras económicas de expoliación de los recursos nacionales.

Este último punto resulta sumamente notorio. El Estado social de derecho implica 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 y reducir dichas desigualdades en términos sociales y económicos. Sin embargo, es importante remarcar que las funciones y la propia dinámica del Estado social de derecho no se encuentran enmarcadas en una igualdad económica y social, ya que en el estado de las cosas se mantiene sobre una premisa fundamental: el no cuestionamiento del modo de producción capitalista.

En el Art. 1 de su Carta Magna promulgada en 1992, Paraguay adopta el Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado, lo cual implica que el Estado está constitucionalmente comprometido a entender los problemas sociales y buscar el equilibrio y la solución de los mismos. Sin embargo, casi quince años después 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, no ha dejado de ser y persiste como el principal responsable de la exacerbación de los conflictos al asumir posturas que no condicen con el rol de búsqueda del bienestar de su población. El Estado ha sido y sigue siendo una herramienta de control al servicio de las clases dominantes y hegemónicas. Al respecto, Caballero Carrizosa señaló hacia 1999 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, porque la democracia formal conservadora instaurada en 1989 muy pronto entró en conflicto con las aspiraciones de una democracia más participativa con justicia social.

Desde la grave crisis económica producida en la década del '80 se instaló un falso debate que hace hincapié en la "reforma del Estado". ¿Por qué reforma estatal en Paraguay? Esta es una de las preguntas que recorren el pseudo debate como por ejemplo el caso de autores como Masi y Borda, que en el estudio *Desafíos y Oportunidades de la Reforma del Estado* plantean que antes que hablar de la dimensión del Estado hay que hablar de la necesidad de construir el Estado, porque la herencia dejada por el régimen autoritario ha sido una formación estatal "vacía, 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).

Nótese el ejemplo del tratamiento que ha hecho el Estado respecto de la cuestión, crucial si las habrá, de los campesinos sin tierra dentro del ámbito rural paraguayo. La apertura democrática en febrero de 1989 (...) ha posibilitado a los campesinos la exteriorización de sus reclamos por la tierra, que durante el largo período de la dictadura han sido sistemáticamente soslayados. Sólo durante ese año se produjeron setenta y tres ocupaciones de tierras y se registraron cerca de noventa conflictos, lo que habla de la envergadura del problema (Informativo Campesino IC N° 15, 1989). Es además un indicador importante de que el afianzamiento de la democracia dependería en gran medida de la democratización de la tenencia de la tierra y por ende de la sociedad rural (Galeano, 1990).

La apertura del régimen político generó un gran movimiento de lucha por la conquista de la tierra. Los campesinos, articulados en coordinaciones zonales, regionales y nacionales, comenzaron a presionar al gobierno y a los terratenientes con ocupaciones y con movilizaciones. Con esta intensa lucha, los campesinos sin tierra estaban atacando los cimientos mismos del poder político y económico de la oligarquía paraguaya. Ante la incontenible ola de ocupaciones, el entonces presidente de la República, general Andrés Rodríguez (1989-1993), declaró públicamente en febrero de 1990 la "guerra a los invasores de propiedades privadas" y presentó un proyecto de ley de ampliación del Estatuto Agrario, que en uno de sus artículos declaraba que ninguna persona que haya incurrido en hechos de usurpación de propiedad privada o fiscal podrá ser beneficiaria de la reforma agraria (IC N° 18, 1990:2). El Estado, impotente para resolver el problema de la tierra, lo agravaba al asumir abiertamente posturas en favor de los terratenientes. Mientras tanto, la Asociación Rural del Paraguay (ARP), gremio que nuclea a los ganaderos, declaraba en un comunicado dado a conocer ese mismo año que "la invasión de propiedades privadas es un atentado contra los derechos humanos", y para cerrar el círculo el Instituto de Bienestar Rural (IBR), ente autárquico responsable de ejecutar la política de tierra en el país, afirmaba que "el problema de la ocupación irregular de propiedades inmobiliarias, no ha sido ni será avalado por el Instituto, que en innumerables oportunidades se ha reafirmado en sus resoluciones, en que la usurpación de inmuebles en forma violenta o clandestina, no está protegida por las leyes y que, por constituir un delito de acción penal pública, previsto y sancionado por el Código, no puede ser amparada y legalizada" (IC N° 6, 1989) (Riquelme, 2003).

El gobierno de transición que asumió en 1989 siguió arrastrando la herencia del vacío gubernamental y ni siquiera con la nueva Constitución Nacional, que ha generado 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 llevado a cabo ninguna económica que represente a los sectores soslayados. Jamás asumió su función de mediador y de controlador para amortiguar las desigualdades sociales a través de reformas estructurales dentro del marco capitalista.

## **EL ÚLTIMO ACTOR EN ESCENA, EL SECTOR EMPRESARIAL**

Correlativo al papel asumido por el Estado paraguayo resulta notable el accionar de su *alma mater*, el sector empresarial. El empresariado es en Paraguay un sector social poco estudiado, a pesar de que –en tanto categoría de análisis y, más aún, en la práctica– implica individuos que manejan los hilos de 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 gubernamentales 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.

En la medida en que el sector dinámico de 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 gobierno en 1989 por Andrés Rodríguez implicó el acceso al poder por parte de un general-empresario ligado al capital financiero y dueño de grandes extensiones de tierras. En 1993 Juan Carlos Wasmosy, 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.

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; sin embargo, al interior del mismo coexisten grupos capitalistas con las mismas orientaciones -algunas modernas y otros con visiones más arcaicas-. 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).

## **CONCLUSIONES Y EXPECTATIVAS ANTE LA PERSPECTIVA DE CAMBIO**

La desigual distribución de la tierra, cuya consecuencia se expresa en la marginalidad de un amplio sector del campesinado, constituye uno de los problemas centrales de la cuestión agraria del país. La reforma agraria, entendida como un “conjunto de operaciones que tienden a transformar la estructura territorial de un estado o de una región mediante la modificación de las relaciones sociales, con el fin de asegurar la mejora de las técnicas de cultivo y el aumento de la producción agrícola” (Le Coz, 1976:11), es la vía de solución institucional más importante a este problema. Así lo entendieron las organizaciones campesinas, razón por la cual han hecho de ella una de sus principales reivindicaciones. Pero la reforma agraria promovida desde el Estado no ha ido más allá de una escasa redistribución de la tierra. Con apoyo técnico deficiente, créditos escasos, un mercado interno deprimido y un mercado externo que exige una competitividad de la cual carece la economía campesina, los sujetos destinatarios de la reforma son

condenados nuevamente a sufrir el mismo proceso del que habían sido víctimas previamente: el desarraigo, la migración y la asalarización. El problema se agravó con el cierre de la frontera agrícola: ya no existen tierras fiscales que puedan descongestionar la presión por la tierra y las inmensas tierras cultivables que existen están concentradas en poder de pocos propietarios –en su mayoría sojeros– e incorporadas al mercado, lejos de las posibilidades de los campesinos de escasos recursos. Una política agraria concentradora y excluyente ha hecho que una alta proporción de los campesinos sufra las consecuencias de la injusticia promovida por el propio Estado, y la supuesta reforma agraria se ha convertido en un instrumento de la contrarreforma, al no promover el arraigo y posibilitar que una gran mayoría de los sujetos de esa reforma pierdan sus posesiones y éstas pasen a manos de los medianos y grandes productores agropecuarios. De esta manera, la reforma agraria, que no fue más que una política de colonización, de desplazamiento poblacional, a la larga tuvo como beneficiarios a los medianos y grandes productores agrícolas, a los prominentes miembros del partido gobernante y las fuerzas armadas y a los políticos amigos del régimen, todos ellos movilizadores de resortes ideológicos que permiten mantener la opresión y el sometimiento, dado que ante cualquier intento de reivindicación social responden con la violencia y las acusaciones de comunismo, subversión, guerrilla, agitación y demás epítetos denigrantes (Barreto; 2006:13).

Ante esta situación, ¿existe alguna posibilidad de cambio y reforma, ya no sólo agraria, sino también social? La victoria electoral de Fernando Lugo a fines de abril demostró que el cambio, en tanto alternativa política, es una posibilidad plausible en el discurso, aunque ha de verse si puede concretarse en la práctica gubernamental. Sin embargo, su discurso electoral fue reivindicativo aunque ambiguo a la vez, ya que, por ejemplo, según Lugo, la APC (Alianza Patriótica para el Cambio) es un proyecto abierto a todas las fuerzas democráticas del país sin privilegiados ni excluidos que se compromete a realizar las grandes transformaciones necesarias para que Paraguay supere las limitaciones que hoy impiden su desarrollo, y se convierta en un Estado Social de Derecho que asegure a sus habitantes la libertad, la justicia social, la estabilidad y el desarrollo económico, el equilibrio ecológico y el respeto de sus vidas e intereses. Para ello, se compromete a impulsar un crecimiento económico sustentable sin destruir el medio ambiente, aumentando la productividad de la economía guaraní, y donde prime el interés de la generación de empleo y la mejor distribución de ingresos y oportunidades para sus conciudadanos. Para esa tarea, apuesta –sorpresivamente– a la *iniciativa privada* y al *mercado como generador de demanda de mano de obra y asignador de recursos con la activa participación del Estado*, como garantía de la distribución equitativa del ingreso, preservación del medio ambiente y el *derecho de los débiles*<sup>3</sup>. ¿Fuerte injerencia del sector privado bajo el control del ámbito estatal? ¿El mercado como regulador económico? Tal vez Paraguay asista, en el umbral del siglo XXI, a una suerte de *Estado de bienestar keynesiano* como intento de reformar las anquilosadas estructuras políticas, económicas y sociales. No lo sabemos, y tal vez no baste el nuevo período presidencial iniciado en agosto de 2008 para vislumbrar los alcances del cambio, o no. A pesar de ello, los planteos tanto favorables como de oposición al modelo a implementarse ya son patentes:

- La coalición que permitió el triunfo electoral de Lugo es codirigida por el Partido Liberal Radical Auténtico, de centroderecha y segunda fuerza del país, pero al mismo tiempo convive con unos 10 partidos y una docena de organizaciones sociales, sindicales y campesinas de un amplio abanico

---

<sup>3</sup> “Las condiciones están suficientemente maduras para conquistar el poder y hacer realidad el nuevo Paraguay”, discurso proclamado el viernes 25 de enero de 2008, en <http://fernandolugo.blogspot.com>.

ideológico. A raíz de tal situación, el anterior presidente –Nicanor Duarte Frutos– inquirió: “¿Cómo es posible que un discípulo de la Teología de la Liberación, de la colectivización de los medios de producción, pueda entenderse y conciliar para gobernar con un ultramercadista?”, en referencia a Lugo y su compañero de fórmula, Federico Franco, del PLRA.

- Otra entidad que puso sobre las mesas algunas diferencias fue la Unión Gremial que reúne a todas las organizaciones de empresarios rurales. Uno de sus directivos mostró sus recaudos frente a la reforma agraria integral que impulsó desde su campaña el actual mandatario. “Puede que haya concentración de la tierra pero ése no es el problema”, dijo Hector Cristaldo, quien no ocultó su simpatía hacia el lockout patronal adoptado por sus pares argentinos. Cristaldo apoya la iniciativa de Lugo de hacer un nuevo censo nacional, pero rechaza la expropiación y los impuestos. “Eso no lleva a nada”, señaló. “En 2004 y 2006 conseguimos eliminar leyes para poner retenciones al campo. Cuando se pasa la raya nosotros también hemos salido a la ruta”, aseguró.
- Mientras tanto, los campesinos siguen peleando por la distribución de las tierras y contra el avance de la agricultura empresarial. “Vamos a luchar y a movilizarnos. Acordamos con Lugo la reforma agraria y la soberanía nacional”, dijo Elvio Trinidad, un líder del Movimiento Campesino que impulsó la alianza opositora. Según Trinidad, 12 millones de hectáreas fueron mal adjudicadas durante la dictadura. Ahora, cree, es el momento de recuperarlas y frenar la sojización. “140.000 campesinos abandonan por año sus tierras por la invasión de la soja. Comunidades enteras desaparecieron”, denunció<sup>4</sup>.

Como se puede apreciar, los tiempos modernos, lejos de traer una solución al inestable equilibrio institucional sostenido por los grupos campesinos, el Estado y los sectores empresariales, sigue reproduciendo una lógica de oposición cuasi-indisoluble entre las minorías más favorecidas y el resto de la población paraguaya. Los intereses sectoriales se perfilan nítidos sin un cuestionamiento profundo de las características y componentes del Estado.

En ese sentido, el gobierno de Fernando Lugo se perfila como una moderna ‘caja de Pandora’, en tanto incógnita en las reformas sociales que lleve a cabo dentro del marco capitalista. Asimismo, representa la primera amenaza seria en toda la historia democrática paraguaya para los sectores económicamente concentrados enquistados en el poder y, por consiguiente, una oportunidad concreta para el avance reivindicativo de los grupos campesinos.

*Abril 2009*

---

<sup>4</sup> “Lugo ya recibe advertencias del campo”, en Página/12, Buenos Aires, 23-04-2008. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-102894-2008-04-23.html>

## **Bibliografía de referencia**

La presente selección bibliográfica no pretende agotar todos los aspectos del tema tratado, sin embargo se constituye en una excelente herramienta para comenzar a pensar diversas cuestiones relativas al movimiento campesino paraguayo, tanto a escala regional como estatal.

- **AA.VV.** *NovaPolis, Revista de Estudios Políticos Contemporáneos*. Edición No.2, febrero 2003.  
<http://novapolis.pyglobal.com/02/novapolis2.pdf>
- **Barreto, Mirta**. *Tierras Mal Habidas*. Asunción, Servilibro, 2006.
- **Fogel, Ramón**. "La estructura y la coyuntura en las luchas del movimiento campesino paraguayo". s/d, pp.221-241.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/fogel.pdf>
- **<http://fernandolugo.blogspot.com>** – Blogspot del candidato presidencial paraguayo Fernando Lugo
- **<http://www.cde.org.py/www/movimiento.html>** – Centro de Documentación y Estudios
  - o "Censo agropecuario"  
[http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/censo\\_agropecuario.pdf](http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/censo_agropecuario.pdf)
  - o "Movimiento campesino. Informe Derechos Humanos en Paraguay 2002"  
Riquelme, Quintín. "Represión y movilizaciones en período de crisis" – Derechos Humanos • 2002 • Paraguay • pp.217-232.  
[http://www.codehupy.org/www/images/stories/pdf/informe\\_2002/campesino.pdf](http://www.codehupy.org/www/images/stories/pdf/informe_2002/campesino.pdf)
  - o "Movimiento campesino. Informe Derechos Humanos en Paraguay 2005"  
Riquelme, Quintín. "Movimiento campesino: siguen los mismos problemas" – Derechos Humanos • 2005 • Paraguay • pp.280-290.  
<http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/MovimientoCampesinoDDHHenParaguay2005.pdf>
  - o "Lista de campesinos muertos en la lucha por la tierra. Período 1989-2006"  
[www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/Listadecampesinosmuertos1989-2006.pdf](http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/Listadecampesinosmuertos1989-2006.pdf)
  - o "Organizaciones campesinas y sus reclamos"  
[www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/organizaciones\\_campesinas\\_y\\_sus\\_reclamos.pdf](http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/organizaciones_campesinas_y_sus_reclamos.pdf)
  - o "Población urbano/rural"  
[http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/poblacion\\_urbano\\_rura\\_182\\_92\\_2002.pdf](http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/campesino/poblacion_urbano_rura_182_92_2002.pdf)
  - o "Sociedad civil y Mercosur ¿Es posible un Mercosur solidario?"  
[www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/sindical/sociedad\\_civil\\_y\\_mercosur.pdf](http://www.cde.org.py/www/documentacion/movimiento/sindical/sociedad_civil_y_mercosur.pdf)
- **<http://www.okaraygua-paraguai.org>** – Movimiento Campesino Paraguayo (MCP)
- **Palau Viladesau, Tomás**. "El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planteamientos y desafíos" en OSAL, año VI, N°16, enero-abril 2005, pp.35-46.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/AC16Viladesau.pdf>
- **Periódicos y otras publicaciones gráficas:**
  - o "Lugo ya recibe advertencias del campo", en Página/12, Buenos Aires, 23-04-2008.  
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-102894-2008-04-23.html>
- **Riquelme, Quintín** [ISBN: 950-9231-90-8]. *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimientos campesino*. Buenos Aires, CLACSO, 2003, 216 pp.
  - <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/intro.rtf>
  - <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/antece.rtf>
  - <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/cap3.rtf>
  - <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/cap4.rtf>
  - <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/cap5.rtf>

- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/cap6.rtf>
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/cap7.rtf>
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/cap8.rtf>
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/cap9.rtf>
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/anexo1.rtf>
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/anexo2.rtf>
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/anexo3.rtf>
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/riquelme/biblio.rtf>