

ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDÍGENAS EN PARAGUAY

Sara Mabel Villalba¹

“Eso somos: la estela del salto del jaguar al infinito...”
(Elvio Romero – Eso somos)

INTRODUCCION

En varios países de América Latina se constató el surgimiento de los movimientos indígenas como una nueva fuerza social y que ha cobrado relevancia principalmente en la década de los '90 y en los primeros albores del siglo XXI. En general, sus reivindicaciones contemplan la restitución de sus tierras, la preservación de su identidad cultural, el mejoramiento de sus condiciones de vida y el derecho a la autodeterminación como naciones al interior de los Estados.

En la actualidad estos movimientos no se limitan a realizar actividades de presión y movilización, sino que su campo de acción en el ámbito político se ha ampliado mediante la formación de partidos indígenas. En varios países latinoamericanos estas organizaciones han competido bajo las mismas reglas de juego electorales que las demás nucleaciones políticas y han logrado ocupar cargos en la estructura estatal.

Aunque con sus características propias, el Paraguay tampoco fue ajeno a este fenómeno. En el 2000 y en el 2001 surgieron dos organizaciones políticas indígenas: el Movimiento 19 de Abril (M19) y el Movimiento 11 de Octubre (MIO). Ambas se originaron en la Región Occidental, zona con una marcada población indígena.

Estas organizaciones políticas se han presentado como una alternativa a los partidos políticos nacionales y como una herramienta para la lucha por una mejor calidad de vida de las comunidades indígenas. Específicamente en el Paraguay, las reivindicaciones indígenas giran principalmente en torno a la recuperación de las tierras ancestrales (amparada por la legislación nacional), al acceso a los servicios de salud y educación y a la necesidad de plantear nuevos modos de subsistencia.

Algunos antecedentes de este hecho dan cuenta de que luego de la dictadura stronista (1954-1989), la participación política de los indígenas giró principalmente en torno de la organización de movilizaciones, con el objetivo de presentar a las instituciones gubernamentales sus demandas de tierra y de mejores condiciones de vida. Por otro lado, su participación al interior de los partidos políticos nacionales y en las actividades electorales continuó siendo marginal. Esto, a pesar de que ya a mediados de la década de los '90, algunos indígenas pudieron acceder a cargos electorales en las instituciones municipales y regionales, en representación de los partidos políticos tradicionales.

¹ Licenciada en Ciencias de la Comunicación y Magíster en Ciencia Política. Artículo basado en la tesis de maestría presentada en la Dirección de Postgraduación Académica de la Universidad Nacional de Asunción.

En este estudio se identifican y se analizan las causas del origen de las organizaciones políticas indígenas en Paraguay. Además, se incluyen las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas de la Región Occidental del país, su “visibilización” a través de movilizaciones y de la implementación de medidas de presión y los alcances de esta participación.

Luego se presentan las circunstancias que rodean la constitución de las dos organizaciones políticas indígenas, sus objetivos y su estructura organizativa. Finalmente, se determinan las causas puntuales del nacimiento de ambas organizaciones. Además de una bibliografía de apoyo, la información está basada en las entrevistas realizadas a los integrantes de ambas organizaciones.

Se ha considerado, sin ánimo de exagerar, que el nacimiento de estas organizaciones políticas indígenas contribuye a vislumbrar un nuevo campo de estudio sobre la participación política de los sectores históricamente marginados en el Paraguay.

MOVIMIENTOS Y PARTIDOS INDIGENAS EN AMERICA LATINA

La eclosión de los movimientos indígenas en América Latina se da en la primera mitad del siglo XX. En el marco del paradigma de la integración nacional, en este periodo, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se encargó de diseñar políticas indigenistas integracionistas, cuyo objetivo era la asimilación de la cultura indígena por la denominada cultura nacional mestiza.

En la década de los 60 y 70, se registra un “renacimiento de la conciencia étnica indígena” en varios países de América Latina. Este renacimiento queda patente con la constitución de algunas de las organizaciones indígenas más representativas en los diferentes países. En la década de los '80 y principio de los '90 algunas de estas organizaciones locales se articularán en otras de alcance nacional, representando a decenas de grupos étnicos. A su vez muchas de estas entidades se aliarán con organizaciones de diferentes países para constituir confederaciones indígenas transnacionales.

Entre los factores que favorecieron la creación y posterior consolidación de estas organizaciones pueden citarse al sector de los antropólogos que firman la Declaración de Barbados I, en 1977 y la Declaración de Barbados II en 1977; el trabajo misionero de la Iglesia Católica y de los protestantes en comunidades indígenas, el auge de las organizaciones ambientalistas y de derechos humanos, la caída de la mayoría de los regímenes dictatoriales, reformas de Estado y nuevos grupos sociales organizados, modificaciones en el sistema legislativo internacional, entre otros.

Por otro lado, alrededor del tema tierra gira la principal reivindicación de los movimientos indígenas y consecuentemente de las organizaciones políticas indígenas. Otros reclamos son: el reconocimiento de las lenguas indígenas; la adaptación del sistema educativo a las necesidades culturales de los indígenas; el cese de los abusos, la discriminación y el racismo por parte del Estado y de los no indígenas; el rechazo a los programas indigenistas gubernamentales “tecnocráticos y paternalistas”. También exigen mayor participación política en el manejo de sus propios asuntos, rechazan el sistema partidista tradicional y reclaman reconocimiento como unidad política diferenciada dentro de un Estado multiétnico, que posibilite la participación de las etnias en las esferas de decisiones.

A la par que aumentan su visibilidad y se consolidan los movimientos indígenas, en la década de los '90 también emergen varios partidos indígenas en los distintos países de América Latina. En general, estos partidos nacen en el seno de las mismas organizaciones indígenas o se encuentran fuertemente ligados a ellas. Ejemplos sobre el surgimiento y la trayectoria de partidos políticos indígenas en algunos países de América Latina se han dado en México, Colombia, Perú y Venezuela y muy especialmente en Bolivia y Ecuador, donde los movimientos indígenas han obtenido una relativa consolidación y se han convertido en actores políticos decisivos. En el caso de Bolivia, el candidato del Movimiento Al Socialismo (MAS) ha llegado nada menos que a la Presidencia de la República.

PARTICIPACION POLITICA Y REIVINDICACIONES EN PARAGUAY

Según la Encuesta Indígena 2008, en el Paraguay viven actualmente 108.308 indígenas (1,7% de la población total del país). En total hay 20 pueblos agrupados en cinco familias lingüísticas. Aunque el porcentaje de población indígena sea levemente más elevado en la Región Oriental, en el Chaco existe mayor concentración de población.

Cuando se habla de la participación política de los indígenas, se hace referencia exclusivamente a la participación a nivel nacional, fuera del ámbito de sus comunidades, en un periodo de tiempo posterior a la caída de la dictadura stronista. La “participación política” tiene relación con “la intervención voluntaria” de los ciudadanos en la selección de los gobernantes y en la política gubernamental, de modo directo o indirecto.

En el periodo posterior al gobierno stronista, los indígenas participaron de varias movilizaciones, cuyo principal objetivo era presentar a las instituciones gubernamentales sus demandas de tierra y de mejores condiciones de vida². El discurso articulador de estas movilizaciones básicamente giraba en torno al derecho a la tierra. Podría considerarse que una de las primeras manifestaciones políticas colectivas de los indígenas durante el periodo post dictatorial constituyó la movilización para que los derechos indígenas sean incluidos en la nueva Carta Magna durante la Convención Nacional Constituyente, en 1991.

Otra de ellas fue la llegada a Asunción en diciembre de 1993 de un centenar de indígenas Enxet, Sanapaná y Angaite para reclamar ante el Parlamento un mayor presupuesto para la compra de tierras. También en 1995 más de 300 líderes Enxet, Sanapaná, Angaité, Guaraní y Nivaclé llegaron nuevamente al Parlamento para exigir la aprobación del presupuesto presentado por el Foro de Entidades Indigenistas Privadas (FEPI) y que contaba con aval del INDI. También hubo otras manifestaciones ante el INDI, en 1996, y el Ministerio de Hacienda en 1997, de la comunidad Cora'i del pueblo Angaite, para reclamar la aprobación y el pago de sus tierras reivindicadas. También “La marcha por la dignidad indígena” en 1998 fue una movilización organizada por 16 comunidades de los pueblos Enxet y Toba Qom, donde más de 2.500 indígenas llegaron hasta Asunción para exigir el cumplimiento de leyes, artículos constitucionales y tratados internacionales que contemplan sus derechos a la tierra, salud y alimentación. En 1999 unos 250 indígenas

² Se citan algunas de las principales movilizaciones que protagonizaron las comunidades indígenas tanto del Chaco como de la Región Oriental en la década de los '90, concretamente corresponde al tiempo previo a la conformación de las organizaciones políticas indígenas. Valga la aclaración dado que muchas otras manifestaciones indígenas del mismo tenor se dieron desde el 2000 en adelante.

Enxet y Sanapaná acamparon en Asunción para reclamar la expropiación de tierras reivindicadas.

Por otro lado, si bien las medidas de presión citadas (manifestaciones, marchas, etc.) para presentar demandas al Estado no están ausentes en ningún país, es sabido que, cuánto más consolidado está el sistema democrático y más firmes son las estructuras institucionales, existen mayores posibilidades de canalizar los reclamos a través de ciertas instituciones como los partidos políticos o de los comicios electorales, sin muchas necesidades de apelar a medidas de fuerza. Esto evidentemente no ocurre en el Paraguay, donde la antigua debilidad de las instituciones y la arraigada corrupción en los organismos estatales, de modo concomitante, impiden que las reivindicaciones de los pueblos indígenas puedan ser presentadas de manera preferente por los conductos citados. Ante esta situación puede notarse que la participación política de los indígenas no es nula, sino que más bien se registra al margen de los procesos electorales y en mínima medida en el ámbito partidario.

En todas las sociedades existe una estrecha interrelación entre lo social y lo político. La participación ciudadana tiene influencia en ambos contextos, por lo que muchas veces las necesidades básicas insatisfechas en el ámbito social derivan finalmente en la formación de un discurso y unas actividades eminentemente políticas. Se considera que esto ocurre con los pueblos indígenas por cuanto el reclamo de restitución de sus tierras y de mejores condiciones de vida constituye el leitmotiv para la conformación de un discurso político y la articulación de medidas de presión.

Para la consecución de sus demandas los pueblos indígenas han adoptado líneas de acción concretas que incluyen la constitución de organizaciones que les permitan articular sus reclamos de manera efectiva y el establecimiento de alianzas con organizaciones indigenistas y con distintos sectores de la sociedad civil. Sin embargo, se podría decir que el relacionamiento todavía está en proceso de maduración, pues a pesar de que el Paraguay se reconoce como un país pluricultural, los años de marginación propiciada por los sucesivos gobiernos y más recientemente la dictadura stronista han dificultado que la sociedad tome conciencia de esa realidad. Por tanto, en la actualidad continúa el proceso de aprendizaje para la creación de un espacio efectivo de interculturalidad.

EMERGENCIA DE ORGANIZACIONES POLITICAS INDIGENAS EN PARAGUAY

MOVIMIENTO 19 DE ABRIL (M19)

El Movimiento Indígena 19 de Abril es la primera organización indígena de carácter político que se originó en el Paraguay. La idea de su creación se suscitó en el seno de la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBH)³. Según documentos institucionales, la citada denominación fue adoptada porque consideran que esa fecha tiene

³ La CLIBCH nace en 1995 de un proceso de acompañamiento del Vicariato Apostólico a los líderes indígenas del departamento de Presidente Hayes e inició un proceso de demandas de participación al gobierno departamental, especialmente en lo referente a recursos destinados por el gobierno central para la asistencia a las comunidades indígenas. Su constitución oficial fue en el 2000 con una asamblea realizada en Maxawaiya, en la que participaron 55 líderes indígenas.

un “significado de reclamo y de protesta por los abusos cometidos por los gobiernos en contra de los pueblos indígenas”⁴.

El M19 se constituyó en el departamento de Presidente Hayes y básicamente fue integrado por indígenas de los pueblos Lengua, Enxet, Nivaclé, Sanapaná, Toba Qom y Angaité. El lanzamiento se realizó en la comunidad de Cerrito, distrito de Benjamín Aceval, a unos 47 kilómetros de Asunción, el 12 de octubre de 2000. El acontecimiento fue publicado en los diarios capitalinos y difundido por emisoras regionales y por algunos canales de televisión, además de recibir el apoyo de varios exponentes de la cultura, representantes eclesiales, antropólogos y comunicadores⁵.

Los reclamos enunciados por el M19 se refieren principalmente al cese de la explotación de los indígenas que trabajan en las estancias, a la sustracción de sus tierras ancestrales y al avasallamiento de su cultura. Según declaraciones de los indígenas publicadas en la prensa, el M19 se convierte en una alternativa política para los indígenas, ante la escasa apertura de parte de los partidos políticos tradicionales, quienes solamente se interesan por ellos en época de elecciones. En principio, sus expectativas incluyeron la ocupación de cargos electivos a nivel municipal y departamental en Presidente Hayes.

Desde sus inicios, la dirección de la organización estuvo a cargo de un Consejo Político Religioso Indígena y las propuestas del movimiento a las distintas comunidades fueron presentadas a través de la CLIBCH.

Asimismo, el M19 ha buscado estar presente de algún modo en la mayoría de las distintas movilizaciones indígenas. Por ejemplo, en diciembre de 2000, a través de un comunicado publicado en la prensa, había condenado el rechazo de los parlamentarios al pedido de expropiación de tierras de las comunidades Enxet Xámok Kásek y Sawhoyamaxa. Otra actividad de la que el M19 participó activamente, incluso en su organización, fue el cierre de la ruta Concepción-Pozo Colorado, en abril de 2001. El motivo fue el repudio a la situación de abandono de las comunidades indígenas y el reclamo de la expropiación de tierras para la comunidad Sawhoyamaxa, La manifestación había congregado a más de 600 personas. El hecho fue calificado como inédito por los medios de comunicación y fue ampliamente difundido.

Otra actividad del M19 fue también el repudio a la modificación de la Ley 904, propuesta por el gobierno de Angel González Macchi (1999-2003), sin consulta a los pueblos indígenas y luego el apoyo al proceso de consulta realizado en las diferentes comunidades indígenas del país.

MOVIMIENTO 11 DE OCTUBRE (MIO)

El lanzamiento oficial del MIO tuvo lugar en Filadelfia, departamento de Boquerón, en abril de 2001, aunque la reunión constitutiva del Comité Político fue realizada el 23 de noviembre de 2000. La organización surgió a instancias de algunos líderes indígenas con

⁴ El 19 de abril de 1940 numerosos grupos indígenas habían protestado porque ninguno de ellos había sido invitado por la OEA a participar del Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro, México (Nuestro nombre. Documento del M19. Archivo institucional).

⁵ Fue firmada la declaración: “Un abrazo a los hijos de la tierra”, donde se manifestaba la adhesión al lanzamiento de la organización indígena (Colmán, 2000, p.13).

trayectoria política en los partidos tradicionales, especialmente en el Partido Encuentro Nacional (PEN). El MIO está integrado por indígenas de los pueblos Nivaclé, Guaraní, Angaité, Ayoreo, Guaraní Ñandeva, Lengua y Maskoy.

La coyuntura que propició la aparición del MIO fue la época de las movilizaciones y encuentros que se realizaron entre los líderes indígenas, primero, y en las comunidades, después, en rechazo a las modificaciones que se pretendía introducir a la Ley 904/81. El momento favorecía las expectativas que podían generarse ante el poder organizativo de los indígenas. Además, ya existía el precedente del Movimiento 19 de abril, cuyo lanzamiento se había realizado apenas unos meses antes. El nombre de 11 de octubre elegido para la organización se debe a que este es el día previo al descubrimiento de América (1492).

El objetivo general del MIO es “fortalecer el protagonismo diferenciado de los pueblos indígenas en la vida cotidiana e institucional dentro del departamento de Boquerón”. Entre sus objetivos específicos figuran: “Fortalecer la comunicación entre los pueblos, comunidades y líderes del departamento; encaminar educación cívica en las comunidades y diseñar colectivamente estructura y formas de participación política de los pueblos indígenas del departamento”. Además, pretenden “participar con candidatos propios en las elecciones municipales, departamentales y nacionales y diseñar la gestión participativa de los pueblos indígenas en los órganos de gobierno local, departamental y nacional”.

Una de las características de las organizaciones indígenas emergentes, no solamente en Paraguay, sino a nivel continental es el establecimiento de vínculos con otras instituciones. El MIO ha establecido relaciones con la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Chaco Paraguayo (CPI-Chaco) y la Comisión Trinacional de Pueblos y Comunidades Indígenas del Chaco Sudamericano (Paraguay, Argentina y Bolivia) y ha participado de de varios eventos con representantes de otras organizaciones indígenas en varios países. A nivel nacional, el MIO ha tenido cierto protagonismo en el acompañamiento del proceso de consulta a los pueblos indígenas del país respecto a la Ley 904/81, en cuanto a promoción y organización de talleres realizados en las comunidades y en los encuentros generales en Asunción.

CAUSAS DEL SURGIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES

La identificación de las causas del surgimiento de las organizaciones políticas indígenas en el Paraguay está basada principalmente en las entrevistas a los mismos indígenas. También se han tomado en cuenta las distintas opiniones de algunos indigenistas y antropólogos, en estrecha vinculación con las comunidades chaqueñas, situadas en el área de influencia de las mentadas organizaciones políticas. Otras fuentes también constituyen las publicaciones periódicas y de revistas.

Se ha identificado seis causales principales para el surgimiento de las organizaciones políticas indígenas en Paraguay, más o menos interrelacionadas entre sí y que son: 1) marginación, 2) discriminación, 3) desidia de las instituciones estatales, 4) influencia de los partidos políticos, 5) influencia de las organizaciones indígenas e indigenistas y 6) crisis de representatividad.

MARGINACION

Se ha considerado que la marginación es una de las primeras causas del surgimiento de las organizaciones políticas indígenas en Paraguay, puesto que es mencionada casi por unanimidad por los integrantes del MIO y del M19, por los indigenistas, en los documentos de las organizaciones y en general en cualquier publicación sobre los indígenas.

La marginación es entendida como un “fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios”. Son tenidas en cuenta ciertas dimensiones a fin de visualizar las formas de exclusión para finalmente establecer los indicadores que puedan medir la intensidad de la marginación. Es decir, varios factores confluyen para “crear” esta condición de marginalidad. Para este estudio, se ha considerado que la marginación de los indígenas está dada principalmente por las necesidades básicas insatisfechas, que de alguna manera fungen como indicadores de la existencia de esta marginación.

La usurpación de las tierras indígenas ha tenido repercusiones serias en su calidad de vida, pues les ha privado de sus fuentes de subsistencia basadas en la caza, la pesca y la recolección. Este es un problema recurrente en gran parte del Bajo Chaco y del Chaco Central porque las tierras se encuentran bajo dominio privado. Como consecuencia de esta situación, la carencia de alimentos afecta a muchas comunidades indígenas, especialmente a las que hasta ahora no consiguen sus reivindicaciones territoriales. Como ejemplo se pueden citar a las comunidades Enxet: Yakye Axa y Sawhoyamaxa, que desde 1999 han vivido en estado de emergencia debido este problema.⁶

El tema de la salud también es un punto sumamente sensible en las comunidades de los departamentos de Boquerón y de Presidente Hayes, donde no existen suficientes centros de atención médica. Además, muchos de los puestos de salud no funcionan por falta de rubros, personal e infraestructura adecuada. En el 2002, de las 412 comunidades indígenas en todo el país, apenas 129 de ellas contaban con un centro o puesto de salud y solamente 179 comunidades recibían atención médica profesionalizada (DGEEC, 2002) Además, hasta ahora el Ministerio de Salud no cuenta con una política de salud indígena que sirva de orientación para la acción en los diferentes centros asistenciales del sector público.

Los servicios educativos tampoco son suficientes. Solamente un 10% de los locales escolares tiene condiciones apropiadas para la enseñanza. Además, de las 412 comunidades indígenas existentes, 165 carecen de escuelas. Una de las consecuencias notorias de este hecho es que el analfabetismo afecta al 51% de la población indígena de todo el país.

En resumen y de acuerdo con las delimitaciones de este estudio, la condición de marginalidad de los pueblos indígenas en el Paraguay está determinada principalmente por las necesidades básicas insatisfechas. Ahora bien, ¿influye esta situación en la creación de las organizaciones políticas indígenas en el Paraguay?. Según se ha visto anteriormente, en

⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ya se ha expedido sobre ambos casos, en el 2005 sobre Yakye Axa y en el 2006 sobre Sawhoyamaxa. En el primer caso, entre otros puntos, ordenó al Estado paraguay a identificar el territorio tradicional de los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa y entregárselos de manera gratuita, además de suministrarles bienes y servicios básicos para su subsistencia mientras se encuentren sin tierras. En el segundo caso dispone que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para entregar sus tierras tradicionales a los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa, además de suministrarles también los bienes y servicios básicos antes de que se efectivice la entrega de tierras e instalar (Ver: Ambas sentencias en la página oficial de la CIDH: www.cidh.org)

todos los países era una de las causas más importantes para la articulación de los movimientos indígenas y también de los partidos políticos indígenas. En el caso concreto de Paraguay, tanto de los testimonios de los integrantes de estas organizaciones, como de sus documentos institucionales se desprende una afirmación rotunda.

Los integrantes del M19 y del MIO alegan, de una u otra forma, que un partido político indígena les ayudará a mejorar la situación de las comunidades. Cuando hablan de “su situación” generalmente se refieren a las necesidades que soportan y entre ellas, específicamente al problema de falta de tierra.

En cuanto a la marginación como causa “válida” para la formación de un movimiento o partido político, o sea a la viabilidad de esta situación para impulsar la constitución de una organización política, en principio parecería que los reclamos y las demandas de un determinado grupo humano más bien se canalizan a través de los grupos de presión. Pero, ¿qué ocurre cuando estas demandas no son satisfechas?. Es decir, cuando los canales de expresión de los reclamos y de las protestas no son efectivos y no existen respuestas de las instituciones estatales; o cuando las respuestas son insuficientes y las condiciones de marginalidad o de desprotección permanecen inalterables? Es de importancia crucial el grado en que un grupo puede obtener acceso al aparato gubernamental y el grado de su influencia.

En otras palabras, si no se puede ejercer la influencia necesaria sobre el poder, no queda más remedio que llegar a él. Es una consecuencia lógica. Es esto lo que manifiestan los integrantes de los movimientos políticos indígenas (en forma más clara, el M19), algunos indigenistas e incluso (aunque sea con reservas) indígenas que no forman parte de estas agrupaciones políticas.

Con los riesgos que supone la generalización, se ha considerado que en la actualidad la gran mayoría de los indígenas tienen conciencia de su situación de marginación, que se patentiza de una u otra forma. Entonces, la función primordial de un partido político indígena⁷ sería la de servir de canalizador de los principales reclamos indígenas. De hecho, entre las funciones de un partido está la de ser “caja de resonancia de las demandas a satisfacer”. De este modo, al buscar espacios de poder, los indígenas buscan una manera de mejorar sus condiciones de vida en general, incidiendo desde esos espacios con las decisiones y recursos disponibles que sean favorables para sus intereses o más precisamente, para sus necesidades.

b. Discriminación

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 1, define la discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

⁷ Aunque los movimientos políticos indígenas todavía no estén inscriptos en el Registro Electoral como partidos, en ocasiones se hará referencia a ellos como si fueran tales, puesto que únicamente no han completado los requisitos de forma para que efectivamente lo sean y si resulta patente la intencionalidad.

El Paraguay ha ratificado esta Convención en el 2000 y además la misma Constitución Nacional, en su artículo 46 De la igualdad de las personas, se refiere a la no discriminación. No obstante, a pesar de la legislación favorable en algunos ámbitos, todavía persiste la discriminación hacia los indígenas en el país.

En ese sentido, se considera que una de muestras palpables de violación de la ley para propiciar una situación de discriminación se registra en lo referente a las condiciones laborales de los indígenas, lo que implica salarios muy por debajo del mínimo establecido, trabajo de más horas que las máximas establecidas por la ley, e incluso domingos y feriados, sin recibir pago extra, despidos injustificados y sin indemnizaciones, ausencia de seguridad social para asistencia médica o jubilaciones, entre otras violaciones a la legislación laboral.

Otra de las manifestaciones concretas de esta discriminación a los pueblos indígenas se registra en el ámbito de la educación. De hecho, existe un problema de fondo, sobre el asunto de la educación para las comunidades indígenas, pues aunque muchos de los maestros son indígenas, el contenido del programa no está adaptado conforme a sus pautas culturales, pues la Ley de Educación Indígena todavía no ha sido sancionada. En estrecha relación con este ámbito educativo también puede notarse la discriminación hacia los pueblos indígenas en relación con sus lenguas nativas.

Por otro lado, aunque las leyes prohíban la discriminación a los pueblos indígenas, las garantías judiciales no siempre son suficientes para salvaguardar este derecho. Incluso en algunos casos, la misma legislación nacional adolece de defectos o lagunas que favorecen la discriminación de los indígenas, a veces de manera evidente, o también de modo más sutil. Por ejemplo, la Ley 904/81 no dispone de acciones para interponer frente a las discriminaciones de las que puedan ser objeto los indígenas y tampoco faculta a la justicia a disponer sanciones, medidas de restitución o reparación en estos casos.

Con respecto al tema de la discriminación y las manifestaciones de prejuicio racial, concretamente, el M19 es el que, a través de sus comunicados, especialmente el primero, denuncia de manera vehemente las diversas formas de injusticia y abuso de los que son víctimas los indígenas. Aunque no menciona específicamente el término “discriminación”, denuncia muchas situaciones de referencia.

“Cuando los ricos violan las leyes, adueñándose de la tierra por medio del robo y la especulación, se llama derecho a la propiedad privada (...). Pero cuando los indígenas reclamamos nuestros derechos para no morirnos de hambre, se burlan de nosotros y nos dicen que las tierras y las estancias ahora son unidades productivas. Nos humillan. Nos preguntan para qué queremos tierra; nos acusan de que no queremos trabajar (...). Nosotros solo por ser indígenas ya somos rechazados por la sociedad y olvidados por los gobernantes”, expresa un comunicado del M19.

c. Desidia de las instituciones estatales

Aunque con algunas excepciones, en los últimos años la relación entre el Estado paraguayo y los pueblos indígenas no estuvo marcada por la beligerancia o la violencia física, pero sí por la discriminación, la marginación y sobre todo la desidia de las instituciones estatales

para con los indígenas. Por tanto, ha contribuido notablemente para crear las condiciones de la marginación que los afecta.

La negligencia, desinterés o incluso mala voluntad del Estado hacia las comunidades indígenas en el Paraguay se vuelve más patente por cuanto la legislación nacional, empezando por la misma Constitución, contempla de modo explícito sus derechos. Esta desidia estatal se revela de muchas maneras y a través de varias instituciones. El Poder Ejecutivo es la primera instancia, por cuanto es el encargado de elaborar el Presupuesto General de Gastos de la Nación, aunque en una segunda etapa éste deba ser aprobado por el Parlamento. De acuerdo con publicaciones periodísticas y denuncias de organizaciones indígenas, durante todo el periodo post stronista, no se han destinado los fondos suficientes para la atención a las comunidades indígenas.

Otra muestra de la política de omisión del Poder Ejecutivo hacia los pueblos indígenas del Paraguay ha sido la redacción en 1999 de un proyecto para reformar la Ley 904, sin previa consulta con los indígenas, violando los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT. Esta desidia del Poder Ejecutivo también se ha patentizado a través de algunos ministerios específicos. Por ejemplo, la ausencia total de dependencias del Ministerio de Justicia y Trabajo en las principales ciudades del Chaco no permite ni siquiera la supervisión mínima de las condiciones laborales de los indígenas en los establecimientos ganaderos de la zona.

Desde hace años el Parlamento, incluso más que el Poder Ejecutivo, ha sido la institución en la que ha recaído la mayor responsabilidad para mejorar la situación indígena. Sin embargo, su actuación, en la mayoría de los casos, se ha constituido en el principal obstáculo para los reclamos indígenas, principalmente de las reivindicaciones territoriales. Los rechazos a las expropiaciones han sido una constante y sus razones fueron denunciadas como ilegítimas por varias organizaciones de la sociedad civil. Otro problema reiterado es el recorte del presupuesto asignado inicialmente al INDI por el Parlamento. Debido a los continuos rechazos y a la no-asignación de recursos del Parlamento, en el 2002 aproximadamente 90 comunidades indígenas no contaban con tierras.

Aunque quizás en menor medida, porque no es una instancia a la que los indígenas recurren en primer lugar, el Poder Judicial también ha dado iguales muestras de desinterés e incluso de mala voluntad hacia los intereses de los indígenas. Por ejemplo, es calificado como arbitrario (por la CODEHUPY) el fallo de la Corte Suprema de Justicia que prohibía a los indígenas de la comunidad Yakye Axa (citada más arriba) cazar y recolectar en las tierras reclamadas. Esto provocó serias carencias de alimentos a la población. En otro caso que atañe a la misma comunidad, un juez en lo penal dispuso el levantamiento de las precarias viviendas indígenas que se encontraban en la franja de dominio público de la ruta Concepción-Pozo Colorado. Para salvaguardar los derechos indígenas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA dictó medidas cautelares para evitar el desalojo.

En resumen, a través de los ejemplos presentados se puede observar claramente la desidia de algunas de las principales instituciones estatales, representantes de los tres poderes del Estado, para con la problemática indígena. Los indígenas, integrantes de las dos organizaciones políticas indígenas han mencionado esta situación como otra de las causas principales para la creación de sus propios movimientos políticos.

El primer comunicado del M19 denunció claramente esta situación. “...Cuando recurrimos a la justicia y vemos claramente que las leyes están a nuestro favor los jueces se venden; cuando recurrimos al Parlamento los parlamentarios votan a favor de sus amigos ganaderos y no importa si son ladrones públicos o latifundistas. Para más burla, incluso votan en contra nuestra los parlamentarios que están en la misma Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas(...) nosotros solo por ser indígenas ya somos rechazados por la sociedad y olvidados por los gobernantes”.

Por su parte, el MIO, en su documento de presentación, también manifestaba que “en los órganos de gobierno las gestiones de sus miembros no indígenas omitían o contradecían las expectativas de los pueblos indígenas”.

d. Influencia de los partidos políticos

Es innegable la influencia determinante que han ejercido los partidos políticos tradicionales y los más recientemente constituidos para el nacimiento de las organizaciones políticas indígenas.

En el Paraguay el acercamiento de los partidos políticos a las comunidades indígenas chaqueñas se intensifica (aunque no se inicia) en el periodo post stronista debido a la realización de elecciones libres y a la población indígena mayoritaria en los departamentos de la Región Occidental, lo que representa un considerable caudal de votos. Pero, concretamente, ¿en qué se manifiesta la influencia negativa de los partidos políticos en las comunidades indígenas? De acuerdo con los entrevistados y con la bibliografía consultada, esto se patentiza generalmente de las siguientes maneras: manipulación de los indígenas, generación de conflictos internos en las comunidades y el escaso espacio de participación otorgado a los indígenas.

La mentada manipulación de la que son objeto los indígenas se manifiesta principalmente a través de prácticas prebendarias en la época de elecciones, específicamente a través de la compra de votos a cambio de ciertos beneficios o promesas. Esta fue una de las principales denuncias de las organizaciones indígenas durante las elecciones internas del Partido Colorado en 1993 y luego en los comicios nacionales celebrados ese mismo año. Estas denuncias han afectado fundamentalmente al Partido Colorado, pero los demás partidos también han sido citados por ejercer las mismas prácticas.

Por otro lado, los partidos políticos tradicionales no solamente han llegado a las comunidades para instar a votar por sus candidatos, también han intentado convencer a los indígenas de la validez de sus propuestas partidarias y han buscado afiliarlos o incluso ofrecerles integrar la lista de candidatos a las juntas municipales o departamentales. Muchos líderes han oficiado como operadores políticos en sus comunidades.

A primera vista estos hechos podrían sugerir que los partidos políticos, de alguna manera en realidad buscan fomentar la participación indígena en el nivel partidario. Pero, según se constata en las entrevistas y publicaciones, lo que en realidad ocurre es que los siguen convenciendo sobre la base de promesas que luego no son cumplidas. Incluso, cuando les dejan integrar las listas de candidatos, los nombres indígenas son situados en los números más elevados, de modo que resulte muy difícil que efectivamente puedan ocupar algún cargo.

Otra treta, según un integrante del M19, consiste en que los políticos visitan las comunidades y les convencen de que uno de ellos será candidato e integrará la lista, pero luego no lo inscribe en el Registro Electoral. “Alguno por burla noma oho comunidade, ha pea ha amoa, onohë gua’u como candidato, pero amonte omoï como candidato porque ape Justicia Electoralpe noñe reconoçi. No inscribiri ichupe⁸”, explicó.

Por otro lado, la generación de conflictos en las comunidades es generalmente una consecuencia de la activa participación de los líderes indígenas, principalmente, y de los miembros de las comunidades en las actividades político-partidarias.

En resumen, estas constituyen las principales aristas de la influencia negativa que ejercen los partidos políticos tradicionales en las diferentes comunidades indígenas. Una consecuencia ha sido la cristalización de la idea de que los partidos políticos de los “blancos” en realidad no benefician a los indígenas, o lo hacen de manera ínfima en periodos electorales. A primera vista es una influencia negativa, pero que a la larga al parecer también se convierte en motora de una toma de conciencia de parte de los indígenas y finalmente de un actuar concreto a través de la formación de su propia organización .

En declaraciones periodísticas de miembros de ambos movimientos políticos indígenas y en los mismos documentos del M19, el actuar negativo de los partidos políticos tradicionales figura como causal de la necesidad de contar con movimientos políticos propios. “...luego de que encontramos que existen varios partidos de los blancos y que ninguno da solución a los indígenas y que solo se acuerdan de nosotros en momentos de elecciones, para luego nunca más acordarse de que es lo que hay que hacer y hace falta en las comunidades; y viendo la necesidad de un movimiento político indígena en el país, hemos decidido dentro del departamento de Presidente Hayes formar un movimiento político regional que llamamos Movimiento Indígena 19 de Abril”, señala el primer comunicado oficial del M19.

También los representantes del MIO, a través de publicaciones periodísticas, afirmaban que en tiempos de campañas electorales los operadores políticos conducían a la división en las comunidades y que éstos solamente tienen intereses personales y partidarios y no les importa el desarrollo de las comunidades indígenas. Esta situación muchas veces acarrea el retroceso en la organización de las comunidades.

e. Influencia de las organizaciones indígenas e indigenistas

A diferencia de las otras causas del surgimiento de las organizaciones políticas indígenas, la influencia que ejercieron las organizaciones indígenas e indigenistas resulta bastante más difícil de analizar. Esta situación se registra, no porque se generen dudas sobre la existencia de tal influencia, sino por la ambigüedad de la misma y por la contraposición de enfoques valorativos al respecto.

⁸“Algunos sólo por burlarse de nosotros se van a las comunidades, ofrecen candidaturas, nombran a candidatos para engañar, inscriben solo allá en la comunidad, porque acá en el Registro Electoral no se reconoce, eso significa que no le inscribió”.

En el caso del M19, de alguna manera la Coordinadora de Líderes del Bajo Chaco (CLIBH) ha sido la base sobre la que se ha formado e intentado consolidarse. Esta organización por su poder aglutinador (agrupa a más de 70 comunidades) en cierto modo ha actuado como un factor legitimador del M19, a pesar de que sus integrantes son exclusivamente los líderes comunitarios y no otros indígenas.

En el caso del MIO, el asunto resulta más complejo. Como se ha visto, la defensa de la Ley 904 generó una serie de movilizaciones en las comunidades indígenas tanto del Chaco como de la Región Oriental. A fin de obtener más peso en sus protestas, se unieron 23 organizaciones de ambas regiones del país y conformaron la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI). En esta coyuntura que favoreció la conciencia de unidad indígena y afianzó la convicción de luchar por sus derechos de manera propia se originó el MIO, con muchos de sus integrantes de activa participación en la CAPI y también en la arena político-partidaria de los “blancos”.

Por otro lado, existe otra influencia de manera más bien indirecta de las organizaciones indígenas en la formación de las organizaciones políticas indígenas. Este factor tiene que ver con la imposibilidad de las primeras en brindar respuestas a todos los reclamos indígenas. Esta limitación es vista por algunos entrevistados como un motivo para que los indígenas constituyan una organización política propia. “Las ongs siempre acompañan a las comunidades, pero a veces no hay respuesta porque un pedido de tierra te lleva 10 a 11 años, eso siempre se alcanza y algunas comunidades hace rato están pidiendo sus reivindicaciones y nunca hubo respuesta”, manifestó un miembro del M19.

f. Crisis de representatividad

Cuando en este estudio se hace referencia al término “representatividad” de manera implícita se lo sitúa en el contexto del modelo de democracia representativa que el Paraguay adopta como forma de gobierno y está estipulado en la Constitución Nacional. La democracia representativa no es otra cosa que la delegación de la soberanía por parte del pueblo a unas autoridades elegidas en forma periódica a través de elecciones y que deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía. En general, los candidatos a ocupar los cargos de autoridades utilizan como conductos a los partidos políticos.

Sin embargo, aún cuando en la teoría la democracia representativa pareciera ser el sistema de gobierno más apropiado para garantizar la atención a las demandas del pueblo, actualmente en varios países latinoamericanos, sin ser Paraguay la excepción, se registra el fenómeno de la exclusión social, según los análisis, debido al modelo económico vigente a nivel mundial y otras causas que no serán analizadas en este estudio.

Una de las inevitables consecuencias de esta situación es la crisis de representatividad, puesto que quienes componen el sector de los excluidos dentro de la población de un país no se sienten representados por sus autoridades, que en teoría debían garantizar de alguna manera el respeto a sus derechos y la defensa de sus intereses. Desde luego que estos intereses son tan diversos como diversos son los mentados actores sociales.

Por tanto, dada esta multiplicidad de actores, para que exista representatividad y para que la democracia tenga bases sociales sólidas se tendría que “lograr una correspondencia entre

demandas sociales y ofertas políticas o más simplemente entre categorías sociales y partidos políticos”.

Considerando a los pueblos indígenas como actores sociales, y además, sectores excluidos o marginados del sistema, resulta obvio que les corresponda la creación de una organización política o partido político que represente sus intereses y les permita defender sus derechos. La misma Constitución Nacional reconoce la existencia de pueblos indígenas como “grupos de culturas anteriores”, por lo que queda implícito el carácter multicultural de la sociedad y de manera expresa señala que el país es “pluricultural”. Además, estipula específicamente el derecho de los indígenas a participar de la vida económica, social política y cultural del país. Ahora bien, esta legislación favorable de ninguna manera garantiza esa participación y, además, los partidos políticos y gobernantes no recogen las demandas del actor social indígena, al igual que de otros grupos sociales.

En el caso de los indígenas, esta crisis de representatividad se pone de manifiesto principalmente en la situación de marginación en que se desenvuelven y en la negligencia y desidia de las instituciones encargadas de asistirlos. Desde su particular cosmovisión y ante su desconfianza hacia las instituciones no indígenas, ellos entienden que una organización política propia puede paliar este vacío de representatividad que los afecta.

En ese sentido, algunos integrantes tanto del M19 como del MIO afirman que los políticos desconocen la situación indígena, al igual que las instituciones. Consideran que solamente con una organización política o partido político propios podrán buscar soluciones a los problemas que afectan a los indígenas. “La problemango la imaneho haé kuéra otro, la blancahaicha tuicha la diferencia la orehegui (...). Por lo meno la tema de tierra umiango ndoimportai ichupekuéra⁹”, sostuvo un líder comunal del M19.

Para muchos indígenas la conformación de una organización y de un discurso político propios los vuelve “visibles” para la sociedad envolvente. Precisamente es en este punto donde estas organizaciones apelan a su identidad propia, a los factores que lo diferencian de la sociedad envolvente, puesto que la autoafirmación de un grupo (en este caso de los indígenas) se consigue mediante la oposición al otro (en este caso la sociedad).

“Los indígenas podemos plantearnos también hoy, desde nuestra cultura, que siempre nos sirvió desde hace mucho tiempo para resistir la invasión de los blancos, desde nuestra cultura que no murió a pesar de todos los atropellos que sufrimos, podemos levantar algo nuevo y diferente en este tiempo. (...) Es hora de creer en nosotros mismos. (...) Es hora de construir una herramienta política que sea propia de las comunidades indígenas...”, consigna el primer comunicado del M19.

Conclusiones generales

Se ha argumentado que las organizaciones políticas indígenas surgen en cada país de acuerdo a circunstancias específicas. Se ha visto que el Paraguay tampoco estuvo ajeno a este fenómeno, aunque en forma algo tardía en relación con los otros países latinoamericanos, debido principalmente a regímenes dictatoriales de larga duración que impusieron limitaciones al accionar de varios sectores de la sociedad nacional.

⁹ “El problema es que ellos, los blancos, se manejan de una manera totalmente diferente a nosotros (...) a ellos no les importa en absoluto el problema de la tierra”.

A pesar de que la población indígena es minoritaria en el país, en los últimos años se ha notado una masiva presencia de los indígenas en la esfera pública. La motivación ha sido la exigencia del respeto a sus derechos, principalmente la recuperación de sus territorios ancestrales. Alrededor del problema de la tierra se ha generado un discurso y una actuación de corte político.

La caída del régimen stronista y la realización de elecciones libres propiciaron una tímida participación de los indígenas en el ámbito político con el ejercicio del derecho al voto e incluso la asistencia a mítines políticos. Pero también significó, de modo paulatino, el inicio de un contacto más cercano entre las comunidades indígenas, principalmente de la Región Occidental, y los operadores de los partidos políticos tradicionales. En general esta relación ha sido extremadamente negativa para los indígenas.

Por otro lado, la apertura democrática en el Paraguay tampoco ayudó a mejorar las condiciones de marginalidad en que se han desenvuelto los indígenas durante décadas. En todo caso, su principal aporte ha sido garantizar la libertad de expresión que posibilitó la apertura de un espacio, aunque sea reducido, que los indígenas han ocupado para manifestarse y protestar por la indiferencia ante sus demandas. Además, se les facilitó el inicio de los trámites legales para la recuperación de sus tierras.

En ese sentido, en los últimos años de la década pasada y a principios de esta, los hechos citados han propiciado la aparición de múltiples organizaciones indígenas en ambas regiones, para un trabajo más sistemático, coordinado y articulado en la defensa de sus intereses.

La capacidad de movilización desplegada por los indígenas para la oposición a la modificación de la Ley 904, más que un hecho aislado, ha representado de manera clara la existencia de una fuerza indígena, que ha logrado que el gobierno retroceda de algún modo en sus intenciones de proseguir con una política de omisión hacia las minorías étnicas en Paraguay.

En este contexto de intensas movilizaciones e incipientes ensayos de nuevas organizaciones surgieron las organizaciones políticas indígenas Movimiento 19 de Abril y Movimiento 11 de Octubre. Pero, definitivamente el hecho no es meramente coyuntural. Otras circunstancias de larga data han influido marcadamente para que se registre este fenómeno. La marginación de la que ha sido objeto este grupo social es una de las principales.

Asimismo, los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, coincidentemente han demostrado marcada indiferencia, desidia, negligencia y hasta mala voluntad para responder y solucionar las demandas indígenas, especialmente la restitución de tierras.

Otra condición que ha resultado muy propicia para la gestación de los movimientos políticos indígenas es que los indígenas no se sienten representados de ninguna manera en el ámbito gubernamental. Esta crisis de representatividad en general afecta a varios sectores marginados de la sociedad y de acuerdo con el marco teórico es una circunstancia propicia para el surgimiento de nuevos partidos. Esta teoría cobra fuerza por cuanto en el Paraguay la actividad política se ha reducido muchas veces exclusivamente al contexto

partidario y más específicamente a la pugna bipartidista de la ANR y el PLRA, donde muchos grupos sociales no se han sentido representados.

También ha favorecido la formación de los movimientos políticos indígenas el trabajo de concienciación que han emprendido algunas organizaciones indígenas no gubernamentales, que en ciertos casos también los apoyaron con recursos materiales.

Sin embargo, pese a las expectativas positivas generadas en los integrantes de estos movimientos, no han conseguido buenos resultados electorales en su primera experiencia de participación política y actualmente están inactivos¹⁰.

Por otro lado, aunque actualmente ya se cuentan con suficientes elementos para determinar las causas que favorecieron la emergencia de los movimientos políticos indígenas todavía no existen indicios suficientes para analizar sus posibles consecuencias a nivel de las mismas comunidades y a nivel nacional. Hasta hace poco los objetivos de estas organizaciones se centraron en apoyar movilizaciones y ocupar cargos para mejorar su situación actual. Y aunque el acceso a puestos de poder sea visto como una solución salvadora para mejorar las condiciones de vida de los indígenas, tampoco resultan desdeñables las presiones que pudieran ejercer una organización indígena fuertemente articulada y cohesionada.

Si estas expectativas de mejorar sus condiciones de vida, son falsas o no, es un análisis que merecería otro estudio basado en la actuación e incidencia futura que podrían tener estos movimientos políticos indígenas en el ámbito de las comunidades y mismo a nivel nacional, a pesar de que actualmente se encuentran desactivados. No obstante, se considera que la conformación de los movimientos políticos indígenas responde a un avance para la participación política de estos grupos excluidos. Esto, a pesar de las desventajas demográficas y de la aparente ausencia de condiciones apropiadas para su inserción en el campo político.

¹⁰ Tanto el M19 como el MIO participaron en las elecciones generales de 2003, bajo auspicios del Partido Patria Libre, el primero y del Partido País Solidario, el segundo. Este se debía a que en ese entonces no contaban aún con personería jurídica pues no estaban reconocidos por la Justicia Electoral. Los resultados que obtuvieron ambos movimientos no fueron precisamente halagueños. En el departamento de Presidente Hayes el Partido Patria Libre obtuvo 319 votos para diputado, de un total de 22.510 votantes, un 1,4%; 240 votos para gobernador, de 22.722 votos, apenas el 1,05 % y 280 para la Junta Departamental, de un total de 22.582 votos, equivalente al 1,23 %. En el departamento de Boquerón, el Partido País Solidario consiguió 292 votos para diputado, de un total de 9.307 votos, o sea el 3,13%; 201 votos para gobernador, de 9.283 votos, equivalente a solo el 2,16% y 272 votos para los concejales departamentales, de un total de 9.269 votos, equivalente al 2,93%. Aunque el MIO actualmente se encuentra desactivado, el Movimiento 19 de Abril ha vuelto a participar de las últimas elecciones generales de 2008. Bajo los auspicios del Partido de los Trabajadores (PT) ha presentado su lista de candidatos a diputado y a las concejalías por el departamento de Presidente Hayes, pero una vez más los resultados obtenidos no han sido muy auspiciosos, aunque todavía no fue posible analizar las causas. No obstante y a pesar de esta derrota los dirigentes analizan la posibilidad de continuar activando y la necesidad de fortalecer la organización en el nuevo escenario político nacional.