

La dimensión política de los movimientos sociales: el caso de Paraguay



La dimensión política de los movimientos sociales: El caso de Paraguay

© **Sara Mabel Villalba**

© Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
Colón 1700 c/ París. Asunción, Paraguay
Teléfonos: (595 21) 425 850/2
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

En el marco de la Plataforma Mercosur Social y Solidario y con el apoyo
de CCFD-Terre Solidaire



Junio 2020

ÍNDICE

- 02** Introducción
- 04** Panorama general y caracterización de la movilización social
- 07** ¿En qué sentido son políticos los movimientos sociales?
- 11** Relación con el Estado y oportunidades políticas
- 17** A modo de reflexiones finales
- 19** Referencias bibliográficas

Introducción

El objetivo de este artículo es identificar la dimensión política de los movimientos sociales en Paraguay y sus diferentes aspectos. Para ello, se recurre al marco analítico de la teoría del Proceso Político que considera a los movimientos sociales como fenómenos políticos y, a la vez, destaca su interacción con la política institucionalizada y con el Estado. En suma, se analiza la situación como un estudio de caso: el caso paraguayo.

El periodo revisado comprende los dos últimos años (2018-2019), que coinciden con el mandato del actual presidente de la República, Mario Abdo Benítez, y de las autoridades nacionales y departamentales, quienes asumieron el cargo en agosto de 2018.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer término, se presenta un panorama general sobre los actores de la acción colectiva más visibles en los sectores rural y urbano del país, sus principales demandas, el repertorio de acción colectiva empleado y algunos rasgos predominantes de las movilizaciones. Se mencionan ejemplos representativos, sin realizar un recuento exhaustivo de casos.

En una segunda sección, se hace referencia al concepto de “carga política” o politización de los movimientos sociales, relacionado con las demandas de políticas públicas específicas, dirigidas al Estado como el responsable de su formulación, gestión e implementación. Para ello, se presentan datos oficiales sobre las principales falencias de políticas sociales en el país que afectan principalmente a los sectores sociales movilizados.

En un tercer apartado, se desarrolla brevemente la Teoría del Proceso Político (TPP), que se centra en las oportunidades políticas disponibles en un determinado momento para los movimientos sociales. La TPP coloca su atención sobre las interacciones entre actores nuevos y tradicionales y entre formas no convencionales de acción colectiva y sistemas institucionales; destacando la interacción entre los movimientos sociales y la política institucionalizada.

La denominada Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) puede ser considerada como el núcleo de la TPP, que permite explicar el surgimiento, la organización y la estrategia desplegada por los movimientos sociales e incluso su éxito. Básicamente, el factor “oportunidad” está relacionado con las condiciones cambiantes en el ámbito estatal que facilitan o restringen la acción colectiva.

Se considera que este enfoque teórico brinda el marco apropiado para el análisis de la movilización en Paraguay, específicamente en relación con el contexto político y con las respuestas por parte del Estado a sus demandas. Para ello, se hace referencia a tres dimensiones concretas que condicionan el actuar de los movimientos sociales: el grado de apertura o clausura del sistema político institucionalizado; la división de las élites; el grado de represión y facilitación por parte del Estado.

Por último, se plantean algunas reflexiones finales respecto a la situación general de los movimientos sociales en su relación con el Estado, en sus diferentes niveles, dentro de la coyuntura nacional durante el gobierno actual cuyo mandato está previsto hasta el 2023.



1 Panorama general y caracterización de la movilización

La movilización social en Paraguay se ha registrado en los últimos dos años tanto en el ámbito rural como en el urbano. El movimiento campesino, integrado por diferentes organizaciones, es el principal referente rural y en el sector urbano se destaca la acción colectiva principalmente de los denominados “ciudadanos autoconvocados”. En esta línea, el rechazo a la corrupción y a la impunidad, canalizado a través de los escraches¹, fue una de las formas características de acción colectiva en Paraguay desde mediados del 2018. El objetivo fue el reclamo de renuncia o destitución de parlamentarios y autoridades regionales o locales acusados de delitos contra la administración pública. Las protestas se iniciaron en Asunción y continuaron en diferentes puntos del país, incluso durante varios meses de 2018 y parte de 2019.

Otro movimiento que ha tenido protagonismo, especialmente en los dos últimos años ha sido el movimiento ambientalista. Está conformado fundamentalmente por dos tipos de organizaciones: las que están vinculadas principalmente al derecho a consumir alimentos sanos de origen campesino (ejemplo: red Agroecológica y Mercadito Campesino) y las que plantean una crítica al actual modelo productivo. Este movimiento todavía se encuentra escasamente articulado y más bien opera ante situaciones coyunturales (Palau et al, 2018, p.68).

1 El término “escrache” proviene del lunfardo, lenguaje de las clases populares en Argentina. Significa denunciar y señalar a quienes se considera responsable de algún delito impune. No es un procedimiento que intenta remplazar la justicia estatal, sino ejercer una condena social como práctica política comunitaria (Pérez, 2015: 145).

Asimismo, se encuentra activo el movimiento urbano, conformado por diferentes organizaciones –como organizaciones barriales– con reivindicaciones vinculadas al derecho a vivir en la ciudad, que en ciertos momentos lograron que sus demandas sean incluidas en la agenda nacional y sumar solidaridades a sus luchas. Este movimiento tiene más presencia y visibilidad en la capital del país (Palau et al, 2018, p.67).

En cuanto a los sindicatos, en los dos últimos años o incluso antes, en el país se ha generado un clima de sistemática violación de los derechos sindicales. En una serie de rubros empresariales (farmacias, supermercados, estaciones de servicios) se prohíben los sindicatos en contravención a lo establecido en la Constitución Nacional. El mismo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dilata los plazos para el reconocimiento de los sindicatos y este plazo es aprovechado por las empresas para los despidos laborales. A esta situación se suma la flexibilización de leyes laborales en general (Monte Domecq, 2018, p.242 y ss).

En 2019, la única movilización masiva que se concentró en Asunción, pero también en las ciudades más grandes del país, fueron las protestas contra la firma del acta bilateral de la represa hidroeléctrica de Itaipú entre Brasil y Paraguay, debido a que el acuerdo no beneficiaba al país, de según a las numerosas denuncias. En concreto implicaba un aumento de costes de la energía eléctrica (estimado en 250 millones de dólares) que debía ser pagado por la población paraguaya. Esta situación desembocó en el pedido de juicio político al presidente de la República, Mario Abdo Benítez. El rechazo del juicio político fue posible mediante un pacto entre las facciones internas del partido de gobierno, Asociación Nacional Republicana (ANR).

Otras movilizaciones importantes se han dado por parte de los docentes de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), que realizaron un paro de más de un mes hasta conseguir que el Congreso autorice la recategorización salarial. También los movimientos de mujeres han estado activos, especialmente en contra de temas como: el feminicidio, la paridad política y el reclamo de salario mínimo para las trabajadoras domésticas (reivindicación lograda en julio de 2019).

Una aproximación a la acción colectiva en Paraguay, en los dos últimos años, nos presenta un panorama donde las protestas sociales continúan atomizadas, discontinuas e invisibilizadas. La atomización está relacionada en primer término con la escasa población total del país (especialmente en relación con otros países de la zona) –apenas 7 millones (DGEEC, 2019)- y considerando que la densidad poblacional es elevada únicamente en la zona central del país. A esto se suma la falta de recursos para el transporte de los manifestantes para las diferentes concentraciones que tienen lugar en la capital del país, epicentro del poder estatal.

A pesar del uso de las redes sociales (twitter, Facebook y whatsapp, principalmente), los medios de comunicación masivos - concentrados en escasos propietarios- continúan desempeñando un rol relevante en la sostenibilidad e incluso legitimidad de la protesta social ante la opinión pública. Esta misma situación se registra en diferentes países (IDEA, 2017, p.19). En Paraguay resulta patente la escasa difusión de las movilizaciones sociales, especialmente campesinas, indígenas o de demandas locales en el interior del país. En los años 2018-2020, las movilizaciones con mayor difusión son las que se han impulsado en contra de la corrupción.

Por otro lado, históricamente ha sido el movimiento campesino, a través de sus diversas federaciones, el que ha contado con recursos (humanos, redes, organización) y capacidad de convocatoria para mantener activa la movilización social en Paraguay. Sin embargo, en los últimos años se ha apreciado un debilitamiento que obedece a múltiples causas. Una de ellas constituye la migración masiva de familias enteras a los centros urbanos de las principales ciudades del país, como consecuencia de la escasa cotización de los productos agrícolas y del avance desmedido de los agronegocios, que además utilizan de manera descontrolada agrotóxicos nocivos para la salud (Guereña y Rojas, 2016; Ortega, 2017; Rodríguez y Peralta, 2019; García y Avila, 2019). Asimismo, la represión selectiva y criminalización de integrantes o personas vinculadas a movimientos campesinos también ha implicado el debilitamiento de estas organizaciones. Ante esta situación, una estrategia de resistencia ha sido la organización en comités de productores o cooperativas agrícolas (Martens y Orrego, 2019, p.121-122).

2

¿En qué sentido son políticos los movimientos sociales?

Según la definición de Neveu (2000, p.24) “un movimiento adquiere una carga política cuando hace un llamado a las autoridades políticas (...) para que respondan a la reivindicación pública e imputa a estas autoridades políticas la responsabilidad de los problemas que originan la movilización”. Esta afirmación implica que para que los movimientos sociales sean considerados políticos en primer término se debe analizar cuáles son sus demandas o reclamos y a quién se dirigen y les atribuyen la obligación de satisfacerlos. Si bien, en la mayoría de los casos, el destinatario y responsable de atender las reivindicaciones es el Estado, también existen demandas planteadas a la sociedad en su conjunto, especialmente las que tienen que ver con cambios simbólicos relacionados con los sistemas de valores, actitudes y conductas sociales e individuales (Ibarra et al., 2002, p.51).

En esta línea, las demandas de los movimientos sociales en Paraguay, casi en su totalidad, están dirigidas al Estado, en sus diferentes niveles, específicamente al Poder Ejecutivo, a nivel nacional, y a las municipalidades y gobernaciones en su nivel local y regional, respectivamente. Estos reclamos tienen que ver con la elaboración de políticas públicas que garanticen derechos básicos. Asimismo, también se plantean peticiones al Poder Legislativo cuando se busca la aprobación o derogación de leyes referentes a sus reivindicaciones (Palau et. al., 2018, p.87).

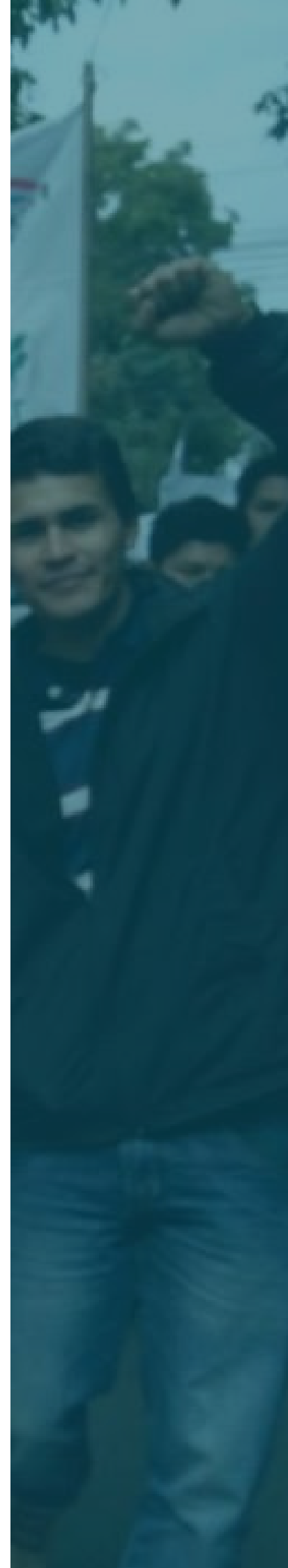
Si bien existe una tendencia histórica de los movimientos sociales hacia la politización (Neveu, 2000, p.25), específicamente en Paraguay las demandas sociales desatendidas durante décadas y la ausencia de políticas públicas para paliar necesidades básicas de la población se constituyen en un incentivo permanente para la acción colectiva. De esta manera convierten al Estado en uno de los principales destinatarios de los reclamos.

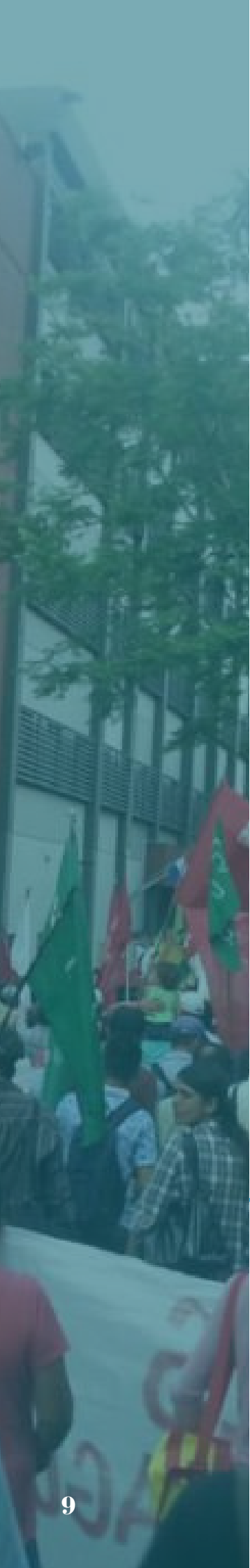
En esta línea, las estadísticas oficiales evidencian en gran medida el grave déficit de políticas públicas en Paraguay. Actualmente, la pobreza afecta a aproximadamente el 23,5% de la población paraguaya, es decir a más de 1.657.000 personas. En el área rural, la pobreza total afecta en el mismo año al 33,4% de su población, mientras que el área urbana presenta una menor proporción de habitantes viviendo en condiciones de pobreza (17,5%), de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares de 2019, elaborada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC). El Índice de Desarrollo Humano es de 0,724, según el Informe de Desarrollo Humano (IDH) de 2019.

En el país se evidencian falencias en cuanto a políticas sociales de salud, educación y acceso a servicios básicos. El gasto público en salud asciende a menos del 50% del presupuesto y Paraguay es uno de los países con menor gasto público per cápita en salud en toda la región. Además, en cada uno de los últimos cinco años no se ha ejecutado el presupuesto en más del 85%. Desde el gobierno presidido por Horacio Cartes (2013-2018) fue suspendida la gratuidad de los servicios de salud (Martin, 2017, p.189-190).

En el ámbito de educación, el índice de analfabetismo afecta al 6% de la población (292.804 personas). Específicamente, en el sector urbano el promedio es del 4% y en el sector rural aumenta al 9%. Con respecto al acceso a servicios básicos, solo el 81% de la población cuenta con agua potable y un 17% de la población no cuenta con servicios de saneamiento, según la Encuesta de Hogares Continua 2017-2018.

Otro dato que muestra la inequidad en Paraguay es el del acceso a la tierra. En efecto, en Paraguay el 90% de las tierras está en manos del 5% de propietarios que acaparan 12.000 propiedades, de acuerdo a datos del último informe del propio Banco Mundial (BM, 2018, p.37). “El actual modelo de desarrollo rural ha alimentado la concentración de la tierra, ubicando a Paraguay como el país con el mayor nivel de desigualdad de tierras en el mundo con un coeficiente de GINI de 0,93” (Banco Mundial, 2018, p.7).





Además, más de 180.000 fincas en el país tienen menos de 10 hectáreas, que es el mínimo establecido por el Estatuto Agrario como unidad básica de la economía familiar (Guereña y Rojas, 2016, p.17). El informe del Banco Mundial de 2018 indica que en los últimos 15 años se ha triplicado el riesgo de pobreza en el sector rural. Por tanto, el organismo recomienda que el gobierno priorice la atención al sector porque su desactivación afecta a toda la economía nacional. Cabe destacar que, la adjudicación de tierras a campesinos, en su mayoría ha sido el resultado de ocupaciones y otras medidas de fuerza adoptadas por las organizaciones, antes que el resultado de políticas públicas o medidas gubernamentales específicas (Kretschmer et al., 2019, p.39 y ss).

En cuanto a seguridad y soberanía alimentaria, aproximadamente 800 mil personas no acceden a suficientes alimentos para una vida sana y saludable, según datos del informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2018).

Las estadísticas evidencian de forma cuantitativa el contexto nacional en que se desenvuelven las organizaciones que promueven la acción colectiva. Es así que la gran mayoría de los movimientos sociales en Paraguay reclama el cumplimiento de derechos humanos, que se traduzcan en la formulación y ejecución de políticas públicas de referencia². En efecto, toda política pública apunta a la resolución de un problema público. Por tanto, representa la respuesta del sistema político-administrativo a “una situación de la realidad social juzgada como inaceptable” (Subirats et al, 2010). Precisamente, resulta determinante la actividad de los movimientos sociales para incluir ciertos problemas en la agenda política o gubernamental, que es uno de los primeros pasos para la formulación de políticas públicas³

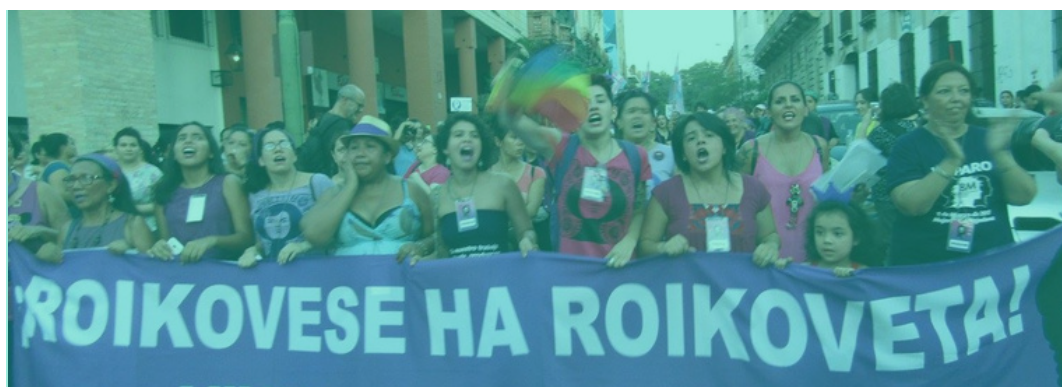
2 Más del 85% de las demandas de las organizaciones de los movimientos sociales corresponden a políticas públicas de acuerdo con una investigación realizada en el periodo 2013-2017 con 61 organizaciones integrantes de movimientos sociales en Paraguay. El 70% de estos reclamos fueron dirigidas al Poder Ejecutivo –presidencia de la República y ministerios- y a otras instituciones en menor medida (Palau et. al. 2018, p. 91, 101).

3 El ciclo de las políticas públicas incluye: el surgimiento de un problema, su inclusión en la agenda gubernamental, la formulación y decisión del programa de la política, implementación de los planes de acción de la política y evaluación de la política (Subirats et al, 2010, p. 44-45).

En esta línea, las demandas del movimiento campesino, desde el inicio de la transición democrática, se resumen en: la reforma agraria –estipulada en la Constitución Nacional– políticas de desarrollo, seguro agrícola, apertura de caminos y mercados para la comercialización de sus productos y condonación de deudas contraídas debido a situaciones de emergencia climática y productiva, entre otras (Palau et al, 2018, p.91-92).

En el primer año de gobierno de Abdo Benítez (agosto de 2018-agosto de 2019) se han registrado 40 acciones de protesta de parte de organizaciones campesinas. Participaron unas 30 mil personas en varios departamentos del país, según datos del Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos. El principal reclamo del 53% de las protestas ha sido asistencia para la producción y para familias campesinas, el 28% de las demandas se relacionaban a pedidos de tierra y regularización de títulos de propiedad, la implementación de medidas para evitar fumigaciones de soja y maíz que afectaban a las comunidades, fue el reclamo del resto de movilizaciones (Irala, 2019, p.88-89).

En suma, la naturaleza de las demandas de los movimientos sociales en Paraguay y los destinatarios de las mismas permiten visibilizar la existencia de una “carga política” de los movimientos sociales. Casi la totalidad de sus reclamos se concretan en la articulación de políticas públicas por parte del Estado paraguayo.





3

Relación con el Estado y oportunidades políticas

La Teoría del Proceso Político (TPP) será empleada para la comprensión del contexto socio político nacional y las correspondientes oportunidades para el actuar de los movimientos sociales, así como su relación con el Estado paraguayo.

La TPP vincula la protesta con la actividad política convencional y considera que los grupos excluidos tienen una “influencia política latente”, a pesar de la desigualdad de poder en relación con las elites. Centra su atención sobre las interacciones entre actores nuevos y tradicionales y entre formas no convencionales de acción colectiva y sistemas institucionales (Della Porta y Diani, 2011, p.39). Por tanto, destaca la interacción entre los movimientos sociales y la política institucionalizada (Mc. Adam et. al, 1999, p.23).

La denominada Estructura de Oportunidades Políticas⁴(EOP) puede ser considerada como el núcleo de la TPP, que permite explicar el surgimiento, la organización y la estrategia desplegada por los movimientos sociales e incluso su éxito. Como su nombre lo indica, la EOP se centra en las oportunidades disponibles para los movimientos sociales o la acción colectiva de éstos, en un determinado momento. Para Tilly (1978, p.56), la oportunidad describe la relación entre los intereses de la población y el estado actual del mundo que lo rodea.

Diversos factores han sido considerados como oportunidades políticas por parte de varios autores (Rucht, 1999; Tarrow, 2004). Para los efectos de este estudio –analizar las oportunidades de los movimientos sociales en Paraguay- se adoptan los siguientes factores, entendidos como oportunidades políticas: apertura o clausura del sistema político institucionalizado, elites divididas, grado de represión y facilitación estatal. Básicamente, estas oportunidades están relacionadas a condiciones cambiantes del ámbito estatal que facilitarán la acción colectiva.

⁴ El concepto de Estructura de Oportunidades Políticas fue acuñado por Eisinger (1973), quien lo utilizó para un estudio sobre las variaciones en las protestas en 43 ciudades norteamericanas. El objetivo del estudio fue explorar la idea de que “la incidencia de la protesta es en parte una función de la naturaleza de la estructura de oportunidad política de una ciudad”.



a. Grado de apertura o clausura del sistema político institucionalizado

Esta variable tiene que ver con la existencia o inexistencia de procedimientos de participación política y la posibilidad que puede tener la ciudadanía de influir en las decisiones políticas del gobierno. Esto es la existencia de mecanismos de concertación institucionalizados que otorgan a los movimientos sociales cierto poder para incidir en la definición de las políticas públicas (Neveu, 2000, p.139).



También influye el grado de centralización de los Estados, porque afecta el modo en que los individuos se relacionan con los centros de poder. Entonces, los Estados altamente centralizados no incentivan la participación de la población en política, considerando que la toma de decisiones se realiza en un nivel superior del sistema y la misma ciudadanía tiene la percepción de no poder influir en ellos. En cambio, la descentralización estatal favorecería la participación ciudadana, dada la mayor distribución de los centros de decisión con diferentes niveles de autoridad, y de alguna manera más accesibles para la población (Godás i Pérez, 2007, p.106).

Este factor se encuentra estrechamente relacionado con las tradiciones democráticas, de cultura política y orientaciones de los gobernantes (Neveu, 2000, p.128). Al respecto, el Estado paraguayo es considerado como autoritario y ha socavado, en la mayor parte de su historia, la participación ciudadana y los derechos de ciudadanía (Ortiz, 2014, p.51-52) y ha sido presidido por gobiernos inestables y fugaces (López, 2018, p.22 y ss).



También los gobiernos fortalecieron la centralización de recursos económicos y poder político. De acuerdo con la Constitución Nacional -vigente desde 1992- Paraguay se constituye en un Estado social de derecho, unitario y descentralizado.

Sin embargo, las prácticas reales evidencian una estructura todavía altamente centralizada. Apenas, luego de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), la descentralización se inició con la transferencia de recursos a municipios y gobernaciones. No obstante, todavía existen falencias significativas en las capacidades institucionales de gestión a nivel local y central y existen serias limitaciones para que los líderes locales incidan en el gobierno central (González Bozzolasco, 2015, p.181-184, 189).

De acuerdo con el marco analítico de la EOP, esta situación se constituye en una limitación para la canalización de las demandas de los movimientos sociales en general, aunque afecta en mayor medida a los movimientos campesinos, cuyas bases se encuentran en localidades del interior. Dada esta situación, existen grandes costes para que éstos puedan plantear sus demandas y recibir respuestas desde el Estado paraguayo. Además, debido a la centralización de los medios de comunicación masiva en la capital, muchas de las protestas en ámbitos locales quedan invisibilizadas en el resto del país.

b. Elites divididas

El grado de unión o desunión de la clase dirigente también influye en las oportunidades que se generen para la movilización social. La división entre las elites aporta incentivos especialmente a los grupos con escasez de recursos para sumarse a la acción colectiva. Esto ocurre porque es muy posible que una parte de la elite, apartada del poder en dicha coyuntura, pueda favorecer a los sectores populares y movimientos sociales (Tarrow, 2004, p.119).

Las divisiones internas en el seno de un gobierno también son importantes para la movilización social (Tarrow, 2004, p.120). En ese sentido, uno de los principales desafíos del gobierno de Mario Abdo Benítez ha sido la construcción de consensos y el establecimiento de mayorías en ambas cámaras del Congreso.

Apenas iniciado su mandato, el mandatario realizó una serie de visitas a numerosos referentes de partidos políticos de la oposición para iniciar negociaciones (Ibarra y Gómez, 2018, p.31). No obstante, durante los primeros meses de su gobierno se han registrado enfrentamientos entre adherentes de los dos principales movimientos internos de la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado; Colorado Añetete –del cual Abdo Benítez es el principal exponente- y Honor Colorado, fundado por el ex presidente de la República, Horacio Cartes. Este faccionalismo de la ANR se ha traducido en disputas en ambas cámaras del Congreso, especialmente en Diputados, con diferentes posturas frente a proyectos de ley.

En este contexto de división de elites políticas se conformó la Comisión Escrache Ciudadano (CEC), autoidentificada, como un grupo de ciudadanos indignados por la corrupción, que ha organizado escraches dirigidos a diputados y senadores imputados en procesos judiciales. Además, conformaron una mesa de trabajo con la Fiscalía Anticorrupción y solicitaron un espacio a la Corte Suprema de Justicia para destrabar los procesos por corrupción. En total tres parlamentarios dimitieron debido a la presión ciudadana y a los escraches contra autoridades municipales y departamentales, acusadas de corrupción. Las movilizaciones se extendieron a otros departamentos como Alto Paraná, Concepción, Guairá, Amambay, Ñeembucú, Presidente Hayes y Central. En los meses posteriores de 2018 también han disminuido ese tipo de movilizaciones, sobre todo la cantidad de adherentes (Villalba, 2019, p.7-12).

Asimismo, una de las movilizaciones masivas registradas en 2019 – durante más de un mes de manera ininterrumpida- fue organizada por los partidos opositores y por diversos sectores sociales desde el inicio de la crisis originada por la firma del acuerdo de Itaipú y el pedido de juicio político al Presidente de la República. En este contexto, la Cámara de Senadores impulsó la creación de una Comisión Bicameral para investigar el acuerdo y ésta fue aprobada por la Cámara de Diputados. En general, los legisladores cuestionaron el hermetismo respecto a la firma del documento y que el presidente de la República no lo haya mencionado siquiera en su informe ante el Congreso un mes antes (Villalba, 2019).

Si bien el juicio político fue impulsado por partidos opositores al gobierno: el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Encuentro Nacional (PEN), el Partido Hagamos y el Partido Patria Querida (PPQ), se realizaron ingentes negociaciones en el seno mismo del Partido Colorado (ANR), partido de gobierno, para conseguir los votos necesarios para el rechazo del pedido de juicio político. En efecto, la Cámara de Diputados rechazó el pedido mediante 43 votos de los diputados de la ANR (partido al que está afiliado el Presidente de la República) contra 36 de la oposición⁵. Este rechazo fue posible mediante un pacto entre las facciones internas de la ANR: por un lado, los legisladores del movimiento Colorado Añetete, que responde presidente de la República; y por otro lado los diputados del movimiento Honor Colorado, que responde al ex presidente de la República, Horacio Cartes, quienes en principio habían estado a favor del juicio político.

⁵ La Constitución Nacional establece que, para iniciar un juicio político, la Cámara de Diputados debe aprobar un libelo acusatorio por mayoría absoluta de dos tercios (Artículo 225). Esto equivale al voto de 53 de los 80 legisladores.

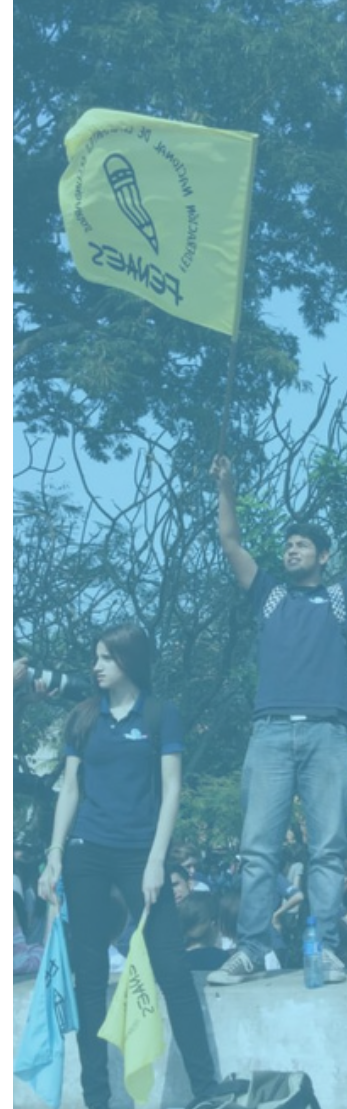
A pesar de que las movilizaciones continuaron por un tiempo más para reclamar el juicio político y denunciar el pacto entre los colorados al que denominaron “pacto de impunidad”, poco después del mencionado pacto no volvieron a realizarse. Por ende, esta crisis registrada constituye una muestra del rol que cumple la unión o división de las elites políticas y su relación con las movilizaciones sociales, amén de otros factores de incidencia.

c) Grado de represión o facilitación estatal

La represión estatal es un factor clave para determinar el nivel y el tipo de actividades desarrolladas por los movimientos sociales, esto es su repertorio de protesta y el mantenimiento de la acción colectiva. Considerando sus características, la represión puede ser masiva o selectiva, legal o ilegal, difusa o continua, dura o blanda. En general, puede aumentar los costes de la acción colectiva o bien reducirla o suprimirla, aunque dependiendo de los rasgos mencionados también puede incrementarla (McAdam, 1999, p.55; Della Porta, 1999).

Una de las respuestas del Estado a las demandas de los movimientos sociales constituye la represión y la criminalización. En general, en el periodo analizado (2018-2020) en Paraguay ha habido pocos casos de represión masiva a marchas o manifestaciones, pero si otras medidas.

Principalmente los desalojos violentos se han intensificado en los dos últimos años en zonas rurales y suburbanas del país. Desde el inicio de la gestión de las nuevas autoridades que asumieron en 2018 no se han establecido vías de solución para la regularización de asentamientos. Por el contrario, se han endurecido los operativos fiscales-policiales en muchos casos sin órdenes de desalojo. Solamente en el departamento Central en 2019 se han documentado 7 desalojos, afectando a 3.105 familias (Rojas y Rodríguez, 2019, p.283-284). También en el departamento de San Pedro en un año se han registrado 4 desalojos y en los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú se han registrado desalojos y destrucción de viviendas y enseres (Irala, 2019, p.90-91).



Además de los desalojos, se registraron fuertes represiones y detenciones de los participantes de cierres de ruta. Un ejemplo fue la movilización y represión de productores frutihortícolas de Caaguazú –en reclamo de medidas contra el contrabando- y de campesinos que reclamaban tierras y regularización de asentamientos en Amambay (Pilz, 2019: 388-389).

Persiste, además, la represión selectiva a dirigentes campesinos principalmente, práctica extendida especialmente durante el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018)⁶. En el periodo de un año (agosto de 2018- agosto de 2019) se han contabilizado amenazas, agresiones físicas, ataques con armas de fuego e incluso asesinato de dirigentes campesinos en los departamentos de Alto Paraná, Caaguazú y Canindeyú (Irala, 2019, p.90-91). En efecto, la represión puede adoptar muchas formas y actuar con distinta eficacia (Tarrow, 2012, p.359). Sólo durante los dos primeros años del gobierno de Horacio Cartes, 2013-2015, se han identificado 43 casos de criminalización de dirigentes campesinos en nueve departamentos del país. El 60% de estos casos estuvo vinculado a lucha por la tierra y 40% a la resistencia a los agronegocios. Esto implicó que hubo 87 personas heridas en represiones, 16 casos de destrucción de bienes incluyendo quema de viviendas y cultivos y robo de bienes, se imputo a 460 personas, se detuvo a 273 y se condenó a 38.

En el marco de la militarización de la zona norte del país, a través de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), se han denunciado reiterados atropellos y violaciones de derechos humanos sobre uso desmedido de la fuerza, detenciones irregulares y violencia hacia pobladores. Esta situación ha implicado la merma de la libertad de reunión y organización debido a la estigmatización de sus miembros por parte de las autoridades e incluso de algunos medios de comunicación. Algunas organizaciones campesinas, especialmente de carácter reivindicativo, disminuyeron la cantidad de asociados o la frecuencia de reuniones o se reinventaron o desaparecieron. En algunos distritos de los departamentos de Concepción y San Pedro han desaparecido bases locales de la Organización Campesina del Norte (OCN), de la Federación Nacional Campesina (FNC) y de la Unión Campesina del Norte (UCN) (Martens y Orrego, 2019, p.117 y ss).



4

A modo de reflexiones finales

En este artículo se aborda la dimensión política de los movimientos sociales en Paraguay y sus diferentes aspectos. Para ello, desde la Teoría del Proceso Político (TPP) se ha examinado algunos rasgos predominantes respecto de la interacción de estos actores con el Estado paraguayo. El periodo analizado incluye los últimos dos años (2018-2020), que corresponden al mandato presidencial de Mario Abdo Benítez, electo en 2018.

Previamente se ha revisado la situación general de los principales actores de movilización en los sectores rural y urbano, específicamente su repertorio de acción colectiva y sus principales demandas.

Un rasgo distintivo de los movimientos sociales en Paraguay es que uno de sus referentes principales es el Estado, en sus diferentes niveles, aunque destaca el Poder Ejecutivo, especialmente los diferentes ministerios, como destinatario de los reclamos. Precisamente, el carácter político de los movimientos sociales en el país está dado por el tipo de sus demandas, en su gran mayoría centradas en políticas públicas.

De hecho, la naturaleza de las políticas públicas determina el proceso político en un determinado Estado. El carácter históricamente excluyente y autoritario del Estado paraguayo ha propiciado un déficit significativo sobre todo en políticas distributivas tal como lo indican los propios datos oficiales respecto a elevados niveles de pobreza de la población y déficit en políticas de salud, educación y acceso a servicios básicos. Ante esta situación, los grupos sociales históricamente movilizados como los campesinos plantean sus demandas como políticas públicas inclusivas, al igual que otros sectores que impulsan la acción colectiva en las zonas urbanas. Si bien no se ha realizado un recuento exhaustivo, se han mencionado algunos ejemplos representativos que han podido evidenciar que los actores colectivos se movilizan debido a las falencias o ausencias del Estado en extensas zonas del país.

Por otro lado, la TPP ha permitido analizar la relación entre Estado y movimientos sociales e identificar algunas oportunidades y restricciones para la acción colectiva, brindadas por los contextos locales, regionales y nacionales. El análisis se centró en las dimensiones de: apertura o clausura del sistema político institucionalizado, elites divididas, grado de represión y facilitación estatal.

En líneas generales, el marco analítico de la TPP ha posibilitado visibilizar el permanente conflicto entre el Estado paraguayo y los movimientos sociales, situación que no ha variado en los dos últimos años que corresponden al periodo estudiado. A esta situación han contribuido la escasa apertura estatal, especialmente la característica centralización, así como la ausencia de políticas sociales eficientes y la respuesta represiva del Estado paraguayo ante reiteradas demandas sociales. No obstante, pese al contexto de oportunidades poco favorables, el análisis también ha mostrado la presencia de nuevos actores, así como la persistencia y la adaptación de la acción colectiva.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Areco, A. y Palau, M. (2016). Judicialización y violencia contra la lucha campesina. Asunción: Base Is. Pp: 32-33.
- Banco Mundial (2018). Paraguay. Notas de política 2018. Washington: Grupo Banco Mundial.
- Banco Mundial (2018). Paraguay. Diagnóstico sistemático del país. Washington: Grupo Banco Mundial.
- Della Porta, D. (1999). Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta. En: Mc. Adam, D.; Mc.Carthy & Zald, M. (eds.), Movimientos sociales. Perspectivas comparadas. Madrid: Ediciones Istmo.
- Della Porta, D., & Diani, M. (2011). Los movimientos sociales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos). Encuesta de Hogares Continua 2017-2018. Asunción: DGEEC.
- FAO (2018). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018. Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2127ES/ca2127es.pdf>
- García, L. & Ávila, C. (2019). Atlas del agronegocio en Paraguay. Asunción: Base Investigaciones Sociales-Fundación Rosa Luxemburgo
- Guereña, A. & Rojas, Q. (2016). Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay. Asunción: OXFAM.
- Godàs i Pérez, X. (2007). Política del disenso: sociología de los movimientos sociales. Barcelona: Icaria Editorial.
- González Bozzolasco, I. (2015). La descentralización en Paraguay. Novapolis, (9), 169-191.
- Ibarra, G. & Gómez, C. (2018). Fin del nuevo rumbo e inicio del viejo camino. Coyuntura política. En: CODEHUPY (ed.). Derechos humanos. Paraguay 2018. Asunción: CODEHUPY
- IDEA Internacional. El estado de la democracia en el mundo 2017. Examen de la resiliencia democrática. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- Irala, A. (2019). Campesinos/as e indígenas criminalizados por un modelo excluyente. En: Palau, M., Con la soja al cuello 2019. Informe sobre agronegocios en Paraguay. Asunción: Base Is.
- Kretschmer, R.; Irala, A.; Palau, M. (2019). Ocupaciones de tierra: marcas del conflicto rural (1990-2019). Asunción: Base Investigaciones Sociales-MISEREOR

- López, M. (2018). Transición y democracia en Paraguay (1989-2017) “El cambio no es una cuestión electoral”. Buenos Aires: SB Editorial
- Mc Adam, D. (1999). Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación. En: Mc. Adam, D.; Mc.Carthy & Zald, M. (eds.), Movimientos sociales. Perspectivas comparadas. Madrid: Ediciones Istmo.
- Martens, J. y Orrego, R. (2019). Topáke violencia nóртеpe. Análisis de las actuaciones de la FTC, el Ministerio Público y el Poder Judicial y su impacto en la vigencia de Derechos Humanos de pobladores de Concepción y San Pedro. Asunción: INECIP
- Martín, M. (2017). La salud es un derecho humano. Solo se entiende universal, pública y gratuita. En: CODEHUPY (ed.) Derechos Humanos. Paraguay 2017. Asunción: CODEHUPY
- Monte Domecq, R. (2018) La tendencia a reducir los derechos laborales. Situación de los derechos de libertad sindical en Paraguay. En: CODEHUPY (ed.) Derechos Humanos. Paraguay 2018. Asunción: CODEHUPY
- Neveu, E. (2002). Sociología de los movimientos sociales. Quito: Abya Yala.
- Ortega, G. (2017). Agronegocio vs agricultura campesina. En: Palau, M., Con la soja al cuello 2017. Informe sobre agronegocios en Paraguay. Asunción: Base Is.
- Ortiz, L. (2014). Estado y sociedad. Asunción: FONDEC
- Palau, M. et al. (2018). Canalización de demandas de los movimientos sociales al Estado paraguayo. Asunción: Base Is. pp: 172-173.
- Pérez, M. (2015). Hacer visible/hacer audible. Paralelos entre el escrache de H.I.J.O.S (Argentina) y la PAH (España).
- Pilz, D. (2019). Represiones a la protestas siguen siendo la constante. Derecho a la reunión, manifestación y asociación. En: CODEHUPY (ed.) Derechos Humanos. Paraguay 2019. Asunción: CODEHUPY. Pp: 381-396
- Rodríguez, E. & Peralta, V. (2019). Escuelas fumigadas. El paradigmático caso de la Escuela San Jorge de Itapúa Poty. En: Palau, M., Con la soja al cuello 2019. Informe sobre agronegocios en Paraguay. Asunción: Base Is.
- Rucht, D. (1999). El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos”. En: Mc Adam, D.; Mc Carthy, J. & Zald, M. (comp.). 1999. Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid: ISTMO.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
Larrue, C., &
Varone, F. (2010).
- Tarrow, S. (2004). El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza editorial.
- Tilly, C. (1978) From Mobilization to Revolution. New York: McGraw-Hill.
- Villalba, S. (2019). Cuando la ciudadanía es protagonista. Tres décadas de movilizaciones sociales en Paraguay. Acción. Revista de reflexión y diálogo, 392: 7-12.
- Villalba, S. (2019). Paraguay: crónica de un juicio político que no fue. Estudios de Política Exterior. Setiembre de 2019. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/paraguay-cronica-juicio-politico-no-fue/>

