

# Chaco boliviano paraguayo

## Desafíos en perspectiva transfronteriza

Oscar Bazoberry Chali



**ipdrs**  
INSTITUTO PARA EL  
DESARROLLO RURAL  
DE SUDAMÉRICA

# Chaco boliviano paraguayo

Desafíos en perspectiva transfronteriza

Oscar Bazoberry Chali



Bazoberry Chali, Oscar

Chaco Boliviano paraguayo: desafíos en perspectiva transfronteriza / Oscar Bazoberry Chali. – La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, 2012.

186 p.; il; grafs.; tpls.; 21 x 14 cm.

D.L.: 4-1-1021-11

ISBN: 978-99954-808-2-0

/ CHACO / TERRITORIO TRANSFRONTERIZO / MEDIO FÍSICO / RECURSOS NATURALES / CONDICIONES SOCIALES / CONDICIONES ECONÓMICAS / COMUNIDADES RURALES / COMUNIDADES INDÍGENAS / DESARROLLO RURAL / DESARROLLO SOSTENIBLE / TIERRA / TERRITORIO / DESCENTRALIZACIÓN / PUEBLOS INDÍGENAS / PARTICIPACIÓN POLÍTICA / BOLIVIA / PARAGUAY /

© **IPDRS**

Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica - IPDRS

Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas

Edif. María Haydee. Piso 9 • Telf. 591-2-2115952 • Casilla N° 9052

[www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org)

La Paz, Bolivia

**Editor**

Andrés Martínez Crespo

**Foto portada:**

Reunión de cierre del evento de intercambio Bolivia Paraguay,  
Comunidad de Ivitipora, Bolivia, 19 de marzo 2011.

*Investigación auspiciada por Manos Unidas España*



*Impresión auspiciada por IICO y Oxfam*



*Impresión: Grupo Design*

*Impreso en Bolivia*

*Marzo de 2012*

# Índice

<b>Introducción</b>	9
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>15</b>
<b>Descripción y contextualización general</b>	17
El Chaco americano	17
Chaco boliviano paraguayo	21
Abundancia, diversidad y una imagen de región agreste	25
Tierra de conflictos y alianzas temporales	28
Población multicultural con una fuerte herencia y presencia indígena	32
Construcción política de la región y respuestas a la descentralización	40
Economías y antieconomías	43
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>47</b>
<b>Principales problemáticas que enfrentan los pobladores del Chaco</b>	49
Problemáticas estructurales	56
Problemáticas de capacidades individuales y organizativas	64
Problemáticas del desarrollo institucional	72
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>85</b>
<b>El Chaco boliviano paraguayo como una unidad transfronteriza</b>	87
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>99</b>
<b>Complejo mapa de actores y agendas</b>	101
<b>Mapa de actores</b>	
<i>Conservación del bosque, el agua y la biodiversidad</i>	107
<b>Mapa de actores</b>	
<i>Restitución de tierras a la población indígena</i>	110
<b>Mapa de actores</b>	
<i>Derechos laborales</i>	113

<b>Mapa de actores</b>	
<i>Descentralización y gobiernos subnacionales</i>	116
<b>Mapas de actores</b>	
<i>Derechos indígenas y campesinos en el Chaco boliviano y paraguayo</i>	118
<b>Mapa de actores</b>	
<i>Crecimiento económico y desarrollo humano sostenible en el Chaco boliviano y en el paraguayo</i>	120
<b>Actores y política</b>	122
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>131</b>
<b>Generación de conocimiento y de opinión pública</b>	133
Ofertas y prácticas educativas	134
Medios de comunicación	137
<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>143</b>
<b>Prospectiva del Chaco transfronterizo</b>	145
Tierra, territorio y recursos naturales	148
Conservación de recursos naturales	149
Valoración de las culturas	151
Seguridad alimentaria y agua	154
Derechos laborales	156
Información y comunicación	157
Procesos educativos	158
Diálogo ecuménico	159
Modelos organizativos y descentralización	161
<b>CAPÍTULO 7</b>	<b>163</b>
<b>Conclusiones</b>	165
Un Chaco más delimitado	166
Diferenciación de la problemática indígena	167
Revalorización de culturas	168
Organizaciones transfronterizas	170
Sistemas de comunicación e información	171
Jóvenes y mujeres	172
Sistemas productivos, servicios y asistencia técnica	172
Función del Estado	173
Mapas de poder y acción política	174
<b>Bibliografía</b>	177

## Índice de tablas y gráficos

<b>Tabla 1</b>	Chaco: unidades subnacionales de nivel regional (provincia, departamento y estado)	19
<b>Tabla 2</b>	Chaco: unidades subregionales (municipios)	20
<b>Tabla 3</b>	Chaco boliviano, distribución de la población por departamento y municipio (censo de 2001)	22
<b>Tabla 4</b>	Chaco paraguayo, distribución de la población por departamento (censo de 2002)	24
<b>Tabla 5</b>	Síntesis interpretativa de periodos históricos y sociales en el Chaco boliviano paraguayo	30
<b>Tabla 6</b>	Bolivia y Paraguay, datos de población	33
<b>Tabla 7</b>	Bolivia, población indígena originaria del Chaco, por municipio (inferencia del censo 2001, autoidentificación proyectada al total de la población)	35
<b>Tabla 8</b>	Población indígena del Paraguay y su presencia en el Chaco (2002)	37
<b>Tabla 9</b>	Municipios del Chaco boliviano, índice de desarrollo humano (2005)	50
<b>Tabla 10</b>	Departamentos del Chaco paraguayo, índice de desarrollo humano (2002)	51
<b>Tabla 11</b>	Municipios del Chaco boliviano, índice de desarrollo humano (2005)	52

<b>Tabla 12</b>	Departamentos del Chaco paraguayo, índice de desarrollo humano por componente (2002)	53
<b>Tabla 13</b>	Valores del IDH promediados para el Chaco boliviano y el Chaco paraguayo	53
<b>Tabla 14</b>	Chaco boliviano: resultados de las elecciones municipales 2010, por partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas (en porcentajes)	125
<b>Tabla 15</b>	Chaco paraguayo: resultados de las elecciones municipales 2010, por partidos políticos y movimientos políticos (en porcentajes)	127
<b>Tabla 16</b>	Chaco boliviano, porcentaje de participación de electores en los comicios municipales de 2010	128
<b>Tabla 17</b>	Chaco paraguayo, porcentaje de participación de electores en los comicios municipales de 2010	129
<b>Gráfico N° 1</b>	Áreas problemáticas en perspectiva de desarrollo	55
<b>Gráfico N° 2</b>	Conservación del bosque, el agua y la biodiversidad	108
<b>Gráfico N° 3</b>	Restitución de tierras a población indígena	112
<b>Gráfico N° 4</b>	Derechos laborales	115
<b>Gráfico N° 5</b>	Descentralización	117
<b>Gráfico N° 6</b>	Derechos indígenas y campesinos en el Paraguay	119
<b>Gráfico N° 7</b>	Derechos indígenas y campesinos en Bolivia	119
<b>Gráfico N° 8</b>	Complejo mapa de actores teniendo en cuenta las dimensiones crecimiento económico y desarrollo humano sostenible en el Chaco boliviano paraguayo	121

## Introducción

El presente documento tiene su origen en 2009, cuando Manos Unidas España promovió un proceso de reflexión sobre la viabilidad de apoyar acciones transfronterizas en el Chaco boliviano paraguayo —emprendidas de manera coordinada y cooperativa por contrapartes de ambos países— que contribuyan a reducir la pobreza de los grupos más vulnerables y especialmente de la población indígena.

Un primer acercamiento realizado entre contrapartes, y consultas posteriores a otros actores demostró que no había suficientes antecedentes exitosos, reflexiones y propuestas necesarios para que los actores relacionados con Manos Unidas articulen esfuerzos y pongan en marcha un programa de manera inmediata.

Surgió, entonces, la necesidad de llevar a cabo un estudio con el objetivo de mejorar el conocimiento sobre la realidad del Chaco boliviano y paraguayo, a través de la sistematización, comunicación y reflexión, para que las instituciones y organizaciones que trabajan en la región dispongan de una visión global de la situación de aquélla.

La hipótesis con la que arrancamos es, que si se complementan las acciones particulares de las instituciones y organizaciones, con un objetivo regional, y mejor si transfronterizo, las oportunidades para la población rural empobrecida podrían mejorar y los procesos emprendidos por estos grupos tendrían mayores posibilidades de sostenibilidad en el tiempo.

En ese marco, el presente documento busca contribuir con información y análisis regional que complemente lo que ya se ha escrito y está disponible sobre los dos Chacos, teniendo como referencia la compleja trama de actores y poniendo atención en los aspectos históricos y contextuales que permitan profundizar en el debate y en las acciones concertadas, así como en las miradas prospectivas de desarrollo.

Trabajos como este pueden acabar simplificando la realidad. Es un riesgo que decidimos correr porque deseamos exponer un punto de vista que, aunque particular, contribuya a motivar nuevas investigaciones que complementen las existentes. Por ello, decidimos trabajar sobre la generalización, la síntesis, la interpretación e, incluso, la valoración, seleccionando hilos conductores sobre la interpretación del territorio que se alejen de las narraciones épicas y establezcan acercamientos sociológicos y políticos.

### **Forma de trabajo**

Para observar y dar cuenta de los actores, así como de las relaciones e influencias que hay entre ellos, sean directas o indirectas, se acudió a personas e instituciones que conocen la región. Al mismo tiempo, participamos en eventos, actividades cotidianas y en el mayor número de situaciones posibles que nos permitió el tiempo. No es un estudio circunscrito a algunas organizaciones e instituciones, aunque, como reiteraremos en el texto, el enfoque privilegia las siguientes perspectivas: de los sujetos indígenas, campesinos y asalariados rurales; de la sostenibilidad de la biodiversidad del Chaco y, por tanto, la conservación de los recursos naturales; y del desarrollo de la poblaciones locales.

En lo metodológico dimos prioridad a la revisión bibliográfica y a la recolección de información de las instituciones y organizaciones con presencia e influencia en el Chaco. De éstas nos interesó primordialmente conocer su análisis del contexto, los problemas que enfrentan, la prospectiva sobre la situación de la región en términos de desarrollo y otros aspectos sobre los que orientan su acción.

Encontramos mucha y muy dispersa información, y múltiples actores y organizaciones. Es notable que muchas instituciones no cuentan con un análisis situacional y una prospectiva que vaya más allá de sus propios proyectos y responsabilidades. Por ello, en algunos casos, las respuestas que obtuvimos de aquéllas fueron elusivas.

Un elemento central de la metodología fue las entrevistas a personas consideradas como influyentes en la región. A las entrevistas siguió la organización de talleres cerrados para su análisis.

Fue útil el seguimiento de medios de comunicación que hicimos durante ocho meses; la observación de acontecimientos como el Encuentro Mundial del Chaco, llevado a cabo en octubre de 2010,

así como la amplia documentación que obtuvimos sobre los encuentros nacionales y el trinacional denominados Enchaco, llevados a cabo entre los años 2006 y 2007. También fue importante la extensa documentación que pudimos coleccionar y estudiar, como se da cuenta en la bibliografía.

Finalmente, en marzo de 2011, hubo una convivencia e intercambio de experiencias entre dirigentes indígenas —hombres y mujeres— de niveles comunales y supracomunales en cinco comunidades del lado paraguayo y nueve del lado boliviano. Estos encuentros se organizaron de tal manera que durante dos semanas, 40 participantes, incluido el equipo de investigación, visitaron comunidades previamente seleccionadas y tuvieron contacto y conversaciones, en distintos momentos, con aproximadamente 500 pobladores y dirigentes. En el recorrido, iniciado en Filadelfia (Paraguay) y concluido en la comunidad Ivitipora (Bolivia), se llevaron a cabo tres talleres de análisis para sistematizar los aprendizajes que se deberían resaltar.

La difusión del estudio a través de la página web [www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org) fue un elemento central de la metodología. En el último tramo se difundieron información y entrevistas a través de las radios paraguayas Paí Pukú y Samu'u, y la radio ACLO de Tarija, en Bolivia.

El equipo de trabajo fue conducido por el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), en coordinación con el Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG), en Paraguay, y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), en Bolivia.

El equipo, que colaboró y participó de manera permanente, desde el diseño y recolección de información hasta la discusión de resultados, estuvo compuesto en Bolivia por Eufronio Toro, Ricardo Rojas y Toshiro Suzuki; en Paraguay por Galo Bogarín y Abel Irala.

### **Reconocimiento**

Este trabajo no habría sido posible sin el concurso y apoyo de instituciones, organizaciones y personas que nos han favorecido con su conversación, documentos, tiempo y recursos.

Nuestro especial reconocimiento a las comunidades, dirigentes y población que recibieron a los participantes de la convivencia binacional: en el Chaco paraguayo las comunidades Cacique Mayeto (Pueblo Enlhet), Cayim O'clim (Nivacle), Chaidi (Ayoreo), Santa

Teresita (Nivaclé), Macharety (Guaraní Occidental en el Paraguay); y en el lado boliviano a las comunidades, dirigentes y población Guaraní de Ivitipora, Akae, Taputá, Masavi, Igmiri, San Francisco, Pueblo Nuevo y la comunidad Weenhayek de Caraparicito.

Nuestro agradecimiento a los dirigentes y representantes de comunidades y organizaciones que participaron en el intercambio y aprendizaje. De Bolivia, Érika Mendoza, Eduvigues Chanvaye, Josélin Flores, Honorato Ruiz, Marcelino Mendoza, Manuel Paredes, Juan Rodríguez y Jesús Antunes; del Paraguay, Antonia Parada, Elcida Miguel Parada, Flaminio Cruz, Hilaria Cruzabie, Emilio Maciel, Francisco Mora, Ceferina Juan Escobar, Taguide Picanerai, Julián Cardozo, Pedro Martínez y Bernabé Desiderio. A participantes de instituciones: Olivia Cano Godoy, Óscar Portillo, Mauro Hurtado, María Moreira, Jesús Cardozo, Etulio Castillo y Gonzalo Alvarado.

Nuestro reconocimiento a Jorge Vera y Gladys Casaccia, de la Organización Gente, Ambiente y Territorio (GAT); a Luis Echagüe, de Fundación Samu'u y miembro del Foro ACHA; y a Bartolomeú Meliá y Burkhard Schwarz por su disposición y por las conversaciones que nos ayudaron enormemente a comprender diferentes perspectivas de la región.

A Iván Arnold y Marcela Zamora de NATIVA (Bolivia) y Pablo Frère de REDES Chaco (Argentina) por las extensas conversaciones y por permitirme acompañarlos en su recorrido por las poblaciones del Chaco Boliviano, Argentino y Paraguayo.

Gracias a Óscar Sánchez de IICO y a Marcelo Arandia, Susana Arroyo y Óscar Humérez de Intermón Oxfam por compartir sus experiencias sobre la región.

Igualmente, a Carmen Beatriz Ruiz, Xavier Albó, Hugo Fernández (Bolivia) y a Nuria Iglesias (España) por la discusión y aporte en los productos intermedios y el documento borrador.

Como puede verse, en el camino recorrido contamos con la oportunidad de interactuar con numerosas personas, organizaciones e instituciones. No podemos nombrar a todas, pero dejamos expresado nuestro agradecimiento a cada una de ellas.

Agradecemos a Manos Unidas por promover, financiar y acompañar el estudio, y a IICO y Intermón Oxfam, por financiar su edición y publicación.

## La estructura del documento

Entre las alternativas estudiadas para el título, se encontraba la posibilidad de incluir la palabra Chaco Boreal, que propiamente define la región que hemos estudiado; sin embargo, algunos de nuestros lectores nos indicaron que tal definición les sugiere más una lectura histórica y relacionada con la Guerra del Chaco. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, es necesario darle un nuevo significado a esa connotación y referirse con ella a la región que comparten los dos países.

También se vio la alternativa que el título vaya directamente relacionado con el enfoque y conclusiones del trabajo, es decir, que se incluyan la característica multiétnica de la región, así como la presencia y persistencia de los pueblos indígenas y originarios.

Finalmente, optamos porque el título elegido muestre el propósito de la investigación, que es ofrecer un diagnóstico del Chaco boliviano y paraguayo, e insista en los retos desde una mirada prospectiva.

Con estas consideraciones, el contenido se organizó de la siguiente manera:

**Capítulo 1.** descripción del Chaco, intentando no repetir temas muy conocidos. Más que proporcionar información, se hace énfasis en los enfoques de análisis. Éstos forman un amplio menú de aspectos que deben considerarse a la hora de conocer, reconocer, estudiar y analizar el Chaco y actuar en él. Para ello, rescatamos las dimensiones históricas, ecológicas, económicas, políticas y sociales que nos parecieron más relevantes.

**Capítulo 2:** exposición sintética y enunciativa de los problemas encontrados y realizados por los actores con los que interactuamos. Mostramos las particularidades de cada país y los que se pueden considerar como aspectos comunes. De esa manera buscamos identificar algunos campos de acción que sean articuladores de organizaciones e instituciones en ambos lados de la frontera.

**Capítulo 3:** con todo lo anterior y con nuevos argumentos, sustentamos por qué se puede considerar al Chaco boliviano paraguayo como una región que puede ser considerada una unidad transfronteriza, dadas sus condiciones biogeográficas y ecológicas particulares. Concentrados en los aspectos físicos, políticos, sociales, culturales y religiosos, también hacemos énfasis en las limitaciones para que las condiciones de un desarrollo armónico regional se concreten.

**Capítulo 4:** definición de qué es lo que entiende este documento como actor. A partir de ahí, ofrecemos un sistema de clasificación de los actores encontrados en el Chaco, el cual no identifica instituciones y organizaciones particulares. Esta reclasificación es básica para describir la relación entre los actores y una diversidad de temas identificados en los capítulos 2 y 3. El capítulo ofrece una visión dinámica de la problemática social y de las representaciones sociales y políticas.

**Capítulo 5:** en qué estado se encuentra la generación de conocimiento en el Chaco boliviano y paraguayo, y cuál es la situación de la opinión pública en esa región. Es importante evidenciar todo ello para la representación de los múltiples intereses que se expongan en el capítulo 4. Realizamos un breve recuento de las oportunidades educativas y de los medios de comunicación como los mecanismos de reproducción social. Proponemos la transformación de los actuales sistemas de educación y comunicación desde una perspectiva regional que supere el localismo y garantice múltiples miradas y ofertas articuladas para superar las limitaciones actuales.

**Capítulo 6:** plantea una serie de acciones que rebasan el resultado estricto del diagnóstico, para avanzar en una visión prospectiva del Chaco boliviano paraguayo. Recogemos las distintas respuestas y reflexiones sobre las miradas que se tienen del Chaco en un horizonte de 20 años y proponemos líneas de acción para garantizar un escenario más propio para la sostenibilidad, la valoración de las culturas, la seguridad alimentaria y el respeto de derechos laborales, entre otros aspectos.

**Capítulo 7:** a partir de la afirmación de que las relaciones transfronterizas en el Chaco boliviano y paraguayo son más una oportunidad para construir que una fatalidad ya establecida, se ofrecen conclusiones y recomendaciones de carácter práctico y metodológico que pueden tomarse en cuenta a la hora de asumir el desafío de construir un territorio con relaciones interétnicas positivas y un lugar con equidad social y económica.

Las consideraciones expuestas en el documento son de exclusiva responsabilidad del autor, por lo que no representan necesariamente la posición de las instituciones y personas que patrocinaron y participaron en las distintas etapas del trabajo.

# CAPÍTULO 1



---

Niño cuida una tortuga del Chaco, comunidad Macharety – Paraguay, 15 de marzo del 2011. (Foto: Oscar Bazoberry Chali).

## Descripción y contextualización general

### El Chaco americano

El Gran Chaco americano es una macro ecorregión que ocupa diferentes extensiones en distintos países: Argentina, Paraguay, Bolivia y Brasil<sup>1</sup>. Su superficie total se estima entre 1.000.000 y 1.200.000 kilómetros cuadrados (km<sup>2</sup>), lo que equivale aproximadamente al 6 por ciento del área de América del Sur. Tiene una población aproximada de 7,5 millones de personas, distribuidas de forma heterogénea<sup>2</sup>.

El Chaco argentino abarca aproximadamente 675.000 km<sup>2</sup>, equivalentes al 59% de la superficie total del Chaco americano; el Chaco paraguayo cubre cerca de 257.000 km<sup>2</sup> (23% de la superficie total de la ecorregión); en Bolivia, el ecosistema chaqueño se extiende sobre 153.500 km<sup>2</sup> (13 % de la superficie total); mientras que en Brasil ocupa una porción pequeña, 56.000 km<sup>2</sup> (5% del chaco Americano)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Para una visión general, recomendamos los siguientes textos:

- GTZ (Cooperación Técnica Alemana) (2006), *Atlas del Gran Chaco americano*. Buenos Aires, Argentina. Errege & Asoc.;
- TNC (The Nature Conservancy) (2005), *Evaluación ecorregional del Gran Chaco americano*. Buenos Aires, Argentina. Fundación Vida Silvestre Argentina; y
- TNC (The Nature Conservancy) (2003), *Atlas de áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad del Chaco*. Asunción, Paraguay. Proyecto GEF.

<sup>2</sup> Gran parte de la información general sobre el Chaco se la encuentra en distintas páginas web; sin embargo, lamentablemente, la mayoría o no se actualiza o es discontinuada. Un ejemplo de eso es el sitio [www.elgranchaco.com](http://www.elgranchaco.com) que fue consultado para este estudio y que al momento de publicar este documento había sido inhabilitado.

<sup>3</sup> Para algunos estudiosos del Chaco, es discutible considerar el área que correspondería al Brasil como región chaqueña.

El régimen hídrico del Gran Chaco americano se manifiesta con variaciones climáticas extremas. Tiene una marcada época seca; la precipitación pluvial oscila entre 1.300 mm en el Este hasta 350 mm en el oeste; y la temperatura llega a 45°C como máximo y 0°C como mínimo. Además, hay tipos de depósitos geológicos diversos que caracterizan a regiones o distritos diferentes.

Se considera al Gran Chaco americano como la segunda región boscosa más extensa de América del Sur después de la Amazonía. Cuenta con una excepcional biodiversidad por ser un área de transición entre nueve ecorregiones (eso determina una mayor cantidad de especies)<sup>4</sup>. Por estas razones es un área prioritaria para la conservación.

El Gran Chaco americano es hábitat de aproximadamente 500 especies de aves, de 150 especies de mamíferos, de 120 especies de reptiles, de 100 especies de anfibios y de 1.335 especies de plantas, de las cuales, 31 son endémicas (GTZ, 2006).

Sin embargo, la región sufre un elevado déficit hídrico durante gran parte del año. La mayor parte del agua subterránea, profunda o somera, es salada, así como son esporádicos casi todos los cauces y espejos superficiales de agua. En ese sentido, los humedales chaqueños son de suma importancia en la conservación de las especies animales y el conocimiento hidrológico y en la provisión de agua para consumo humano, animal e incluso riego. Por eso, la distribución heterogénea de la población en la región está relacionada fundamentalmente con la disponibilidad de agua y acceso a ella.

La economía en la región está basada principalmente en la producción agrícola y ganadera. La mayor parte de la producción agrícola se destina a la exportación en forma de materia prima. La producción ganadera —sobre todo de bovinos y caprinos—

---

<sup>4</sup> Las nueve ecorregiones son: yungas, monte, espinal, delta e islas del Paraná, selva paranaense, cerrado y pantanal, selva amazónica y bosque chiquitano (GTZ, 2006).

es una de las fuentes de ingreso más importantes del Chaco. La producción de leche y carne depende básicamente de la disponibilidad de pasturas y de grandes extensiones de bosque nativo para ramoneo.

El Gran Chaco americano alberga a una diversidad cultural importante, comenzando por la aproximadamente treintena de pueblos indígenas nativos de la región que pertenecen a cinco familias lingüísticas. Otros pueblos indígenas de otras regiones que han emigrado al Chaco. Además un grupo importante y predominante en ciertas regiones de inmigrantes europeos que se asentaron desde el siglo XVIII, aunque de manera significativa recién en el siglo XX. Hoy existe una población mestiza importante, aunque la reivindicación étnica y la diferenciación social derivada del origen es una constante.

En términos político administrativos, el Chaco americano cubre cuatro países, 20 gobiernos regionales (denominadas gobernaciones provinciales en Argentina, departamentos en Bolivia y Paraguay, y estados en Brasil) y 342 gobiernos subregionales (denominados departamentos en Argentina, municipios en Brasil y Bolivia, y distritos en Paraguay)<sup>5</sup>.

<b>Tabla 1</b>			
<b>Chaco: unidades subnacionales de nivel regional (provincia, departamento y estado)</b>			
Argentina (Provincia)	Brasil (Estado)	Bolivia (Departamento)	Paraguay (Departamento)
13	1	3	3

Fuente: elaboración propia en base a la división política administrativa.

Es necesario aclarar que en el caso de Argentina hay una provincia denominada Chaco, lo que no significa que sólo esa provincia corresponda con esa unidad biogeográfica. En ese país una sola provincia puede abarcar más de una unidad biogeográfica.

<sup>5</sup> Ver la información desglosada en el anexo electrónico 1, disponible en [www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org)

En el caso de Bolivia, los tres departamentos tienen esa misma característica: diferentes regiones biogeográficas.

En todos los casos hay mayores concordancias a nivel de municipios, por lo que es importante tomar en cuenta esta unidad de administración subnacional.

<b>Tabla 2</b> <b>Chaco: unidades subregionales (municipios)</b>			
Argentina: municipios (El territorio nacional se subdivide en provincias, departamentos y municipios)	Brasil: municipios (El territorio nacional se subdivide en estados, distritos federales y municipios).	Bolivia: municipios (El territorio nacional se subdivide en departamentos, provincias y municipios).	Paraguay: municipios (El territorio nacional se subdivide en departamentos, municipios y distritos).
233	78	16	15

Fuente: elaboración propia en base a la división política administrativa.

Las tablas 1 y 2 detallan la dimensión político administrativa del territorio, un aspecto que comúnmente no se considera en los estudios sobre la región.

El Chaco americano es un territorio enorme, con una diversidad interna muy grande. Sus particularidades ecológicas, políticas e históricas son difíciles de integrar en una escala de análisis macrorregional que permita responder a preocupaciones concretas —de cada municipio y ecosistema— sobre sistemas productivos, sobre ambiente, grupos humanos, fronteras e interrelación.

Entre las diversas delimitaciones que se pueden aplicar sobre el Chaco americano, en el presente estudio nos restringiremos al Chaco boliviano paraguayo. Aunque corresponde al 36% de la macrorregión del Chaco, el espacio escogido es diverso en su aspecto físico ambiental y en su composición social, lo cual impide análisis estáticos y homogeneizadores.

## **Chaco boliviano paraguayo**

Desde el punto de vista geográfico, biogeográfico y ecológico, el Chaco tiene características particulares con respecto a otras regiones. Esos rasgos lo hacen identificable en Argentina, Bolivia, Paraguay y, en alguna medida, Brasil.

En cambio, el Chaco boliviano paraguayo corresponde en su totalidad al denominado Chaco Boreal, diferenciado del Chaco Central y del Austral que se encuentran principalmente en la Argentina. Sin embargo, ninguna delimitación es taxativa, más aún debido a que las zonas de transición con otras regiones son muy extensas; de ahí que haya distintas estimaciones sobre la superficie del territorio. Esto ya genera cierto conflicto al hacer aproximaciones demográficas, sobre recursos naturales y sobre características político administrativa o ambientales, entre otras<sup>6</sup>. En el presente estudio optamos por apegarnos a la delimitación más restringida del Chaco, porque consideramos que las zonas de transición incluidas en versiones que plantean mayor extensión son más características de regiones biogeográficas colindantes que con las del propio Chaco, lo que incluye población y economía. Una de las consecuencias más notorias de esta decisión es que no tomaremos en cuenta a la Chiquitanía boliviana. Ésta, en los hechos, se encuentra más vinculada con otras regiones y tiene rasgos propios (eso incluye al territorio chiquitano que algunos estudiosos y proyectos toman como parte del Chaco boliviano).

No desconocemos que haya continuidades étnicas que rebasen los espacios chaqueños. Por ejemplo, hay guaraníes en el Chaco paraguayo y boliviano, pero su mayor población se ubica en la parte oriental del Paraguay; o los ayoreo que tienen mayor presencia en el Chaco paraguayo y menor presencia en el boliviano (se encuentran principalmente en la Chiquitanía y en la provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz). Pero

---

<sup>6</sup> Otra forma de clasificación muy usada es la de “Chaco húmedo” (región oriental), “Chaco seco” (región occidental) y Chaco serrano (región Sur).

en sentido estricto nos interesamos por la correspondencia entre el territorio denominado Chaco y la población que vive allí actualmente, por lo que un estudio particular de cada grupo étnico tendría que basarse en criterios más bien etnográficos.

Como la amplitud del Chaco dificulta su comprensión detallada, metodológicamente recomendamos —y proponemos realizar cada vez que sea posible— ejercicios de delimitación espacial lo más precisos posible, de manera que se muestren las diferencias, similitudes, formas de gobierno y características sociológicas. Es a partir de las diferentes miradas, que podemos denominar como “locales”, que lograremos tener una visión compleja y, en lo posible, más completa del Chaco.

Un ejemplo que nos ha costado trabajar, aunque parece básico, es el de la división política administrativa. Ya tuvimos una aproximación de ésta en las tablas 1 y 2, y ahora la profundizamos para el caso de Bolivia y Paraguay.

En el caso de Bolivia, la población guaraní, weenhayek y tapiete se encuentra distribuida principalmente en tres departamentos, cinco provincias y 16 municipios. Como puede apreciarse en el Cuadro 3, la población, las características de ocupación, densidad y población indígena son muy variadas.

<b>Tabla 3</b> <b>Chaco boliviano, distribución de la población por departamento y municipio</b> <b>(censo de 2001)</b>						
Departamento	Municipio	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población	Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	Población indígena*	Población indígena (%)
Santa Cruz	Lagunillas	1.122	5.283	4,71	2.877	54
	Charagua**	71.360	24.427	0,34	14.689	60
	Cabezas	5.058	22.296	4,41	2.623	12
	Cuevo	873	3.406	3,90	1.349	40
	Gutiérrez	2.871	11.393	3,97	9.159	80
	Camiri	1.036	30.897	29,82	7.031	23
	Boyuíbe	1.660	4.031	2,43	1.492	37

Chuquisaca	Machareti	7.880	7.386	0,94	2.327	32
	Monteagudo	3.387	26.504	7,83	1.634	6
	Huacareta	2.962	10.007	3,38	3.252	32
	Muyupampa	3.793	10.748	2,83	3.051	28
	Huacaya**	1.186	2.345	1,98	1.441	61
Tarija	Yacuiba	3.641	83.518	22,94	3.600	4
	Caraparí	3.126	9.035	2,89	694	8
	Villamontes	11.784	23.765	2,02	3.720	16
	Entre Ríos	5.033	19.339	3,84	2.853	15
* En esta tabla, sólo se considera la población guaraní, weenhayek y tapiete. ** Municipios indígenas por votación en referéndum municipal (2010).						

Fuentes: Censo de Población y Vivienda de 2001 (para población y superficie) y SIGEL<sup>7</sup> (para población indígena).

Aunque el Chaco en Bolivia cubre grandes extensiones, no es predominante en ninguno de los departamentos que abarca: Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca. Hace dos décadas hubo la propuesta de modificar los límites departamentales para crear una nueva unidad político administrativa enteramente chaqueña. No se ha vuelto a tocar el tema, incluso la actual administración gubernamental, en acuerdo con las fuerzas políticas en los departamentos, ha puesto obstáculos a esta posibilidad. Más allá de eso, hay formas de articulación regional a nivel de municipios, de organizaciones indígenas, de productores y otros.

En el caso del Paraguay, la población de los principales grupos étnicos del Chaco se distribuye en tres departamentos y en 22 distritos. Es llamativa la denominación de los distritos, que muestra el periodo histórico y las circunstancias en las que se conformó la distribución político administrativa<sup>8</sup>.

Departamento Alto Paraguay: distritos Bahía Negra, Fuerte Olimpo, Puerto Casado, Capitán Carmelo Peralta, Mayor Pablo Lage-

<sup>7</sup> Sistema de Información sobre la Gama Étnico Lingüística, desarrollado por Xavier Albó y Ramiro Molina.

<sup>8</sup> No hay coincidencia entre el territorio del distrito y el municipio. La municipalización ha reunido distritos con poca población en unidades mayores.

renza. Departamento Boquerón: distrito Doctor Pedro P. Peña, General Eugenio A. Garay, Mariscal José Felix Estigarribia, Filadelfia, Neuland, Loma Plata, Colonia Fernheim, FN. Pozo Hondo. Presidente Hayes: Villa Hayes, Benjamín Aceval, Puerto Pinasco, Nanawa, Dr. José Falcón, Tte. 1° Manuel Irala Fernández, Tte. Esteban Martínez, Pozo Colorado, General J.M. Bruguèz.

<b>Tabla 4</b>					
<b>Chaco paraguayo, distribución de la población por departamento (censo de 2002)</b>					
Departamento	Población	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	Población indígena	Población indígena (%)
Presidente Hayes	82.493	72.907	1,1	19.903	24,12
Boquerón	41.106	91.669	0,4	20.114	48,93
Alto Paraguay	11.587	82.349	0,1	3.208	27,69

Fuente: PNUD, 2005 (con información del Censo 2002).

En Paraguay el departamento Presidente Hayes, en especial Villa Hayes, se encuentra muy cerca de Asunción, la capital, por lo que su vinculación se dirige más hacia ésta que hacia el Chaco, aunque en ese departamento se encuentren asentados muchos servicios, programas y proyectos destinados al Chaco.

Los chacos paraguayo y boliviano fueron marginales en la geopolítica de los gobiernos de los dos países, aunque ambos se enfrentaron por este territorio y llegaron a la guerra. Aún hoy se podría afirmar que a los gobiernos centrales les interesan más los recursos que se pueden extraer de la región que el desarrollo de ésta. La presencia del Estado ha sido mínima, aunque con consecuencias enormes para los habitantes del lugar, como la misma guerra y la política de dotación de tierras y de otros recursos naturales.

Esta situación marginal, hace que las unidades descentralizadas y autónomas de los niveles subnacionales de gobierno adquieran una relevancia particular a la hora de establecer acciones de desarrollo. Por eso afirmamos que el Chaco está multigobernado y que en la mayoría de los casos hay desconexión entre las élites

políticas locales y los niveles supramunicipales de cada región y país.

Para comprender esa compleja situación, expondremos aspectos geográficos, históricos y políticos, afirmando que la relación entre seres humanos y naturaleza es activa y de mutuas influencias. Si bien las unidades sociales, económicas y políticas son dinámicas en la constitución territorial del Chaco, las unidades político administrativas son los ejes de gobierno que tienen el poder de decisión y, por tanto, la capacidad de mantener y sostener las relaciones sociales, económicas y étnicas actuales, o de transformarlas radicalmente.

### **Abundancia, diversidad y una imagen de región agreste**

Durante la conquista española y aun en tiempos posteriores — durante la Guerra del Chaco, por ejemplo— se difundió la figura estereotipada del “conquistador del Chaco” y de la región como un territorio por “civilizar”, dominar y someter. Imágenes de ese tipo pueden hallarse en el museo de la colonia menonita, en Filadelfia, Paraguay, y en los escritos y recuerdos de los primeros “conquistadores católicos”, de los “emprendedores civiles” y de escritores criollos.

En esa imagen se destaca la idea del Chaco como una región difícil de habitar debido a su clima (caluroso, húmedo o seco, pero siempre agreste); a las amenazas de los animales del monte; y a los insectos, que son ponzoñosos más aún para los extraños que se ubican en lugares inadecuados, pero cuyo número ha sido exagerado. Las crónicas de la Conquista incluían a los pueblos indígenas como una amenaza más y mencionaban que éstos causaban temor a las poblaciones y asentamientos.

Sin embargo, es una imagen parcial. La otra cara de la moneda muestra un territorio de oportunidades y abundancia en las riberas de los ríos y en las áreas aledañas a las quebradas y fuentes de agua permanente; una región en la que hay forraje para el ganado, abundancia de caza y pesca, e infinita provisión de alimentos para los conocedores.

Precisamente, esa abundancia les permitió a muchos pueblos indígenas resistir invasiones foráneas hasta principios del siglo XX, cuando finalmente fueron obligados a compartir los recursos con los colonizadores. Así, les enseñaron su manera de conocer e interactuar con la naturaleza: desde formas nuevas y diversas de alimentación con frutos locales, hasta el conocimiento de los secretos del territorio.

Más allá de los estereotipos de un letargo de los pueblos nativos y la astucia, inteligencia y tecnología de los foráneos, no hay que perder de vista que los nuevos habitantes del Chaco aprendieron y aprovecharon, el conocimiento indígena, su artesanía y gastronomía. De hecho, en los largos procesos de adaptación e introducción de nuevos cultivos y especies prevaleció el conocimiento local. Eso es patente hoy en lo que podríamos llamar la cultura criolla.

La tensión entre la cultura criolla, el conquistador con su codicia, y los pueblos indígenas en su intento de sobrevivencia se manifiesta de manera compleja en el Chaco. Corresponde a estudios como el nuestro abordar esa complejidad y describirla.

Una de las características esenciales del Chaco —y de la imagen que se tiene de él— es la poca disponibilidad de áreas habitables para el ser humano sedentario. Las poblaciones que habitaron el territorio compartieron y disputaron los recursos escasos que allí se encuentran. Cabe mencionar que allí circularon, en distintos tiempos, diversos grupos étnicos y muchos de ellos mantuvieron relaciones conflictivas. Lo que hoy conocemos es una pobre representación del pasado histórico.

Hasta muy entrado el siglo XX, los primeros asentamientos de grupos no nativos, disputaron los espacios ya ocupados por pueblos indígenas, especialmente los que ofrecían condiciones para la expansión de las actividades agropecuarias.

Las quebradas por donde fluyen los ríos Aguara-güe, Parapetí, Paraguay y Pilcomayo son columnas vertebrales de los principales

e históricos asentamientos de los pueblos indígenas y, de igual manera, de los posteriores asentamientos de grupos no nativos.

En el mismo territorio hay un inmenso Chaco seco, con fuentes temporales de agua y tierras agrestes para quien no conoce sus secretos. Esa parte aún está ocupada —aunque de manera cada vez más limitada debido a las permanentes amenazas externas— por grupos indígenas expertos en el arte de la sobrevivencia; son cazadores y recolectores que conocen los misterios del monte y los hábitos de las urinas, antas, chanchos, tatúes, pumas, leopardos y otros animales del lugar.

Para el control de las fuentes naturales de agua, poco a poco se comenzó a emplear sistemas de almacenamiento, a aplicar la extracción subterránea e incluso, se echó mano de transporte y distribución.

La distribución demográfica actual del Chaco es compleja. La población indígena, asentada en ciertas zonas, ha ido cediendo ante el avance de población externa y el influjo de la tecnología. Además, hay mayor presencia del Estado y articulación vial y de telecomunicaciones entre los principales centros urbanos.

Hay algunos asentamientos y ciudades cuyos habitantes ya no dependen de su relación con la tierra, sino más bien de actividades de servicios y comercio. Es el caso de Camiri y Yacuiba en Bolivia; la primera se relacionó con la explotación petrolera desde el siglo XX y la segunda con el desarrollo del comercio fronterizo con la Argentina. Además, hay poblaciones cuyo origen y desarrollo se vincula con las actividades agropecuarias; es el caso de Filadelfia (Paraguay) y Charagua (Bolivia), ambas con importantes asentamientos menonitas, y muchas otras que en los hechos se pueden considerar como poblaciones rurales.

En gran parte del territorio hay comunidades indígenas, muchas de ellas con derechos propietarios sobre la tierra, aunque ninguna con una población muy numerosa. Las comunidades con tierra cuentan con sistemas educativos y de salud estables, así

como empleo en su propio territorio. En mayor o menor medida, todas están articuladas con mercados laborales y ciudades intermedias; éstas son importantes para la subsistencia de las comunidades indígenas, para su abastecimiento y para el acceso a servicios.

Hay una infinidad de fincas grandes y pequeñas, escasa y temporalmente habitadas y ubicadas al margen de las ciudades y las principales carreteras; también hay pequeñas propiedades individuales en lugares de pie de monte, interconectadas entre sí y formando comunidades campesinas (aunque muchas no gusten llamarse así).

En términos productivos, en el Chaco prevalece la ganadería por encima de la agricultura. Ello se debe, principalmente, a que a lo largo de los años de ocupaciones y asentamientos se dio prioridad a la actividad ganadera (bovinos). Ello asentó una estructura de tradiciones y herencias entre los habitantes, que se traduce en el respeto de facto a la propiedad del ganado —identificado con las marcas de cada dueño— y la idea de que los animales están por encima de la propiedad de la tierra.

Hay otros asentamientos dispersos y más chicos, como los del Ejército, de empresas petroleras y pequeñas aglomeraciones familiares.

Bajo criterios modernos sobre la ocupación del espacio, el Chaco boliviano paraguayo daría la impresión de un conglomerado de extensas regiones deshabitadas, salpicado de zonas habitadas, discontinuas y dispersas. Sin embargo, las evidencias muestran que queda poco o casi nada de tierra sin derechos propietarios, lo que muestra lo valioso y codiciado de sus recursos.

## **Tierra de conflictos y alianzas temporales**

Conflicto y alianza temporal no necesariamente tienen un significado negativo; más que eso, son evidencia útil para emitir juicios de valor y para comprender los momentos históricos que

vivió la región y los actuales rasgos locales de las poblaciones chaqueñas.

No hay que olvidar que el Chaco fue uno de los últimos territorios en ser ocupados por la República. No se consiguió eso de manera estable en la Colonia y durante la República se lo hizo con la fuerza del Ejército: primero, con la batalla de Kuruyuki (1892), cuando el Estado boliviano derrotó a los guerreros guaraníes; y luego con la Guerra del Chaco (1932-1935), cuando las poblaciones indígenas casi perdieron el control del territorio y dejaron de tener contacto entre ellas.

La presencia y la permanencia del Estado, mucho tiempo sostenidas por autoridades militares, no significaron de ninguna manera una garantía de convivencia pacífica entre los pueblos indígenas y no nativos que se encontraban en el lugar y los que fueron llegando con mayor intensidad a partir de mediados del siglo pasado.

La escasa disponibilidad de espacios plenamente habitables, posiblemente explica los permanentes conflictos por la tierra, las alianzas entre grupos y el dominio de unos sobre otros, así como la lucha constante de los pueblos indígenas por su emancipación.

Es evidente que quienes lograron el control de las fuentes de agua consiguieron una situación privilegiada. Al manejar el principal recurso natural, ganaron peso en la economía de la región y, por lo tanto, lograron poder político.

También la historia muestra que las hegemonías económicas y políticas fueron transitorias, y que los poderes y las alianzas se reconfiguraron de manera permanente. No obstante, para algunos pueblos indígenas, el balance del último siglo es negativo; han sido perdedores netos en la región.

La propia Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, se puede estudiar y comprender a través de la estructura que adoptaron los asentamientos humanos, antes, durante y después de

ese conflicto, más que por la historia épica de sus ejércitos y soldados. El comportamiento del ejército, la respuesta de las poblaciones locales que se vieron involucradas y el papel de las comunidades indígenas, de estancieros y comerciantes fueron determinantes en el resultado de la confrontación y de la actual configuración territorial.

En la tabla 5 hacemos una sintética y sistemática relación histórica. En ella podemos ver la recurrente influencia de factores externos y de las políticas extraterritoriales, y la orientación de los principales grupos humanos de la región. Este recuento no pretende ser exhaustivo, sino mostrar momentos de encuentro y rasgos particulares de cada país. En las casillas donde no hay subdivisión entre países, mencionamos rasgos e historias comunes; en las casillas divididas identificamos situaciones particulares para cada caso.

<b>Tabla 5</b> <b>Síntesis interpretativa de periodos históricos y sociales en el Chaco boliviano paraguayo</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
Pueblos indígenas en permanente movimiento. No hay fronteras. El principal flujo migratorio guaraní, proveniente de lo que ahora es el norte del Paraguay, atraviesa el Chaco para asentarse en la cordillera del Aguara-güe de la actual Bolivia. Otros pueblos, entre ellos el ayoreo, transitan libremente en el territorio. Casi hasta fines del siglo XIX, el Chaco es conocido como la frontera irreductible; el término "frontera" hace referencia a la penetración de la República.	
Asentamiento esporádico de misiones; tensión permanente entre los religiosos y la población indígena.	Asentamiento esporádico y permanente de población no indígena en márgenes del río Paraguay.
Asentamiento de fincas ganaderas y pequeñas poblaciones. Primeras irrupciones del ejército. 1892: Batalla de Kuruyuki y derrota militar de los guaraníes.	1870: venta de tierras del Chaco a empresas privadas para pagar costos de la guerra con la Triple Alianza.
Fortines militares y presencia del Estado para resguardar intereses de los nuevos asentamientos y para controlar la insurgencia indígena. Muchos de los fortines son el origen de futuros centros urbanos.	
1921: primeras concesiones petroleras cedidas a la empresa Standard Oil.	
	1930: primer asentamiento menonita en lo que es hoy Filadelfia.

<p>1932-1935: Guerra del Chaco. Ésta, en los hechos, "reterritorializa" la frontera entre los dos países, impone la presencia del Estado, somete definitivamente a la población indígena originaria e introduce la noción de Estado-nación que engloba al territorio y a sus habitantes.</p>			
<p>1936: creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Inicio de una nueva etapa de asentamientos eventuales y permanentes.</p>			
<p>1940: construcción del ferrocarril Santa Cruz-Yacuiba, financiado por Argentina para garantizarse la provisión de combustible. La vía férrea modifica el patrón de los asentamientos humanos en el Chaco boliviano.</p>		<p>1957: comienza la construcción de la carretera Transchaco para vincular las nuevas poblaciones con Asunción.</p>	
<p>Se consolida la empresa agroindustrial con base en la mano de obra indígena.</p>			
<p>1953-1994: a partir de la Reforma Agraria se consolida la tendencia de mayor propiedad en manos de ganaderos y se introduce la noción de propiedad en las comunidades indígenas. Hay tensión permanente por el derecho propietario entre la población indígena, los ganaderos locales y muchos otros que se hacen de propiedades aprovechando el sistema burocrático.  La población indígena migra de manera temporal o permanente a la zafra de caña de azúcar en el departamento de Santa Cruz. Es un periodo de movilización de la población y de nuevos asentamientos dispersos en distintas regiones del Chaco; hay presencia guaraní en centros urbanos como Santa Cruz de la Sierra.</p>		<p>El Estado distribuye tierras entre aliados políticos, militares y población menonita. La población menonita se expande en distintas colonias. Algunas comunidades indígenas logran delimitar tierras para su uso.</p>	
<p>Los centros poblados crecen con migrantes de otras regiones de Bolivia. Las organizaciones indígenas se apropian de la política estatal de descentralización y participan ampliamente en el poder local. Las regalías y otras formas de distribución de recursos generan una nueva dinámica económica en la región. Se reimpulsan la exploración y explotación de hidrocarburos.</p>	<p>La población indígena fortalece sus organizaciones, plantea reivindicaciones y logra importantes avances en la consolidación de sus territorios. Disminuyen notablemente los flujos migratorios temporales por razones laborales y las comunidades progresivamente se dotan de infraestructura. Quedan algunas zonas y comunidades sin tierra y sometidas al régimen de servidumbre. Los asentamientos menonitas se extienden y subdividen en colonias. Las grandes haciendas pecuarias disminuyen en extensión e influencia.</p>	<p>El asfaltado de carretera Mariscal Estigarribia-Asunción en 1990 deriva en una nueva organización territorial. Los asentamientos humanos crecen con población menonita, indígena y criolla ("paraguaya"<sup>9</sup>). La descentralización, y principalmente la municipalización de las colonias menonitas, modifican las características del ejercicio del poder a nivel local. Los centros poblados de las colonias se asumen como espacios públicos. Las características de la economía en ese momento derivan en la generación de un numeroso sector asalariado.</p>	<p>La población indígena fortalece sus organizaciones y consolida algunas reivindicaciones sobre la propiedad de la tierra. 1992: la Constitución establece derechos de los pueblos indígenas. Amplios grupos indígenas son incorporados al sector asalariado agropecuario. Se incrementa el número de empresas agropecuarias que tienen capital extranjero y que compiten por tierra con la población local.</p>

Fuente: elaboración propia en base a bibliografía citada al final del libro.

<sup>9</sup> En el Paraguay es común denominar como "paraguayos" a los criollos.

Hasta finales del siglo XX, la predominancia política, jurídica y armada (militar y civil) de los no nativos había dado forma al orden de cosas en la región, aunque eso no lograba evitar las tensiones permanentes entre sectores de la población.

Hubo tiempos de menor tensión, especialmente en los que el Chaco era marginal en la economía de los dos países. Eso fue más patente en el lado paraguayo: desde la Guerra del Chaco, hasta el actual despegue económico el país vivió un largo periodo en que las fincas disminuyeron de tamaño, predominó la ganadería extensiva y los nacientes pueblos menonitas no terminaban de desarrollarse (Vázquez, 2010).

Hoy, en cambio, el Chaco tiene un gran potencial económico gracias al gas en el lado boliviano, al renovado auge agropecuario en ambos lados de la frontera y a la interconexión de la región con otras zonas de sus respectivos países.

Al mismo tiempo, las organizaciones sociales son más maduras, más intercomunicadas y tienen una mayor conciencia del territorio y de sus problemas. En gran medida, las disputas económicas y la imposición por la fuerza de unos grupos sobre otros, fue desplazada por las disputas políticas como el lugar de encuentro y conflicto. En estas últimas, propios y muchos extraños participan de manera activa en defensa de sus propios intereses.

### **Población multicultural con una fuerte herencia y presencia indígena**

El Chaco boliviano y el paraguayo se caracterizan por una población dispersa y de baja densidad, aunque en algunos lugares — más aptos para la vida sedentaria y la instalación de infraestructura— hay concentraciones humanas cada vez más importantes.

Cada pueblo y cada asentamiento tienen una historia de múltiples conformaciones sociales e identidades, son historias que no abarcan muchas generaciones, pero que se desarrollaron en diversos lugares dada la constante movilidad de la población. Es

común escuchar en pobladores del Chaco que sus antepasados provienen de diferentes territorios o que poseen propiedades en diversos lugares de la región. Es decir, la pertenencia familiar, comunitaria, étnica y económica se sobrepone en la zona. Esa característica multiétnica se ha ampliado y ha adquirido nuevas características.

En la tabla 6 aportamos datos de población con los que se puede apreciar la relevancia demográfica de la región y de los pueblos indígenas con respecto a los datos nacionales.

<b>Tabla 6</b> <b>Bolivia y Paraguay, datos de población</b>		
	<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<b>Población total del país (*)</b>	10.227.300	6.340.639
<b>Población total del Chaco (*)</b>	363.862	190.111
<b>Pueblos indígenas originarios de la región</b>	3 Guaraní, Tapiete y Weenhayek.	16 Guaraní Occidental, Ñandeva, Enlet Norte, Enxet Sur, Sanapaná, Toba, Angaité, Guaná, Maskoy, Nivaclé, Manjui, Ayoreo, Chamacoco, Tomáraho, Toba-Qom.
<b>Población indígena originaria de la región (*)</b>	100.903 (28% de la población total del Chaco boliviano).	49.223 (26% de la población total del Chaco paraguayo)
(*) 2009.		

Fuentes Bolivia: Censo de Población y Vivienda 2001. Proyección para el año 2009.

Identidad: método de autoidentificación.

Los datos del Chaco y de la población indígena fueron estimados linealmente de acuerdo a la proyección del dato general de población.

Fuentes Paraguay: Censo de Población y Vivienda 2002. Proyección para el año 2009.

El Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002.

Identidad: método de censo en población que vive en espacios comunitarios identificados como indígenas.

Los datos del Chaco y la población indígena fueron proyectados linealmente de acuerdo a la proyección del dato general de población.

Aunque los datos censales permiten observar de manera general la importancia del componente multicultural, y justifican el en-

foque indígena en la aproximación demográfica, en los hechos, son insuficientes porque la realidad es más compleja y exige plantear algunas consideraciones particulares.

Aunque resulte obvio, es necesario reiterarlo: los patrones de ocupación del espacio y la extensión del territorio derivaron en asentamientos con características étnicas diversas. Así, hay municipios y poblaciones menores en los que predomina un grupo étnico particular o donde predomina un asentamiento extranjero o población criolla.

En el **Chaco boliviano**, a partir de 1985, con los primeros pasos del pueblo Guaraní en su organización regional, se destaca el crecimiento exponencial de la población que se identifica como parte de uno de los tres pueblos indígenas del Chaco boliviano. Esto se relaciona con el propio fortalecimiento de las identidades indígenas (anteriormente ocultas debido al entorno agresivo hacia la población de origen indígena) y con la gran capacidad de movilización de sus organizaciones a nivel local, las cuales aprovecharon un momento histórico favorable en el país. Desde ese año hasta la actualidad, se destacan el plan de alfabetización bilingüe, la demanda territorial indígena y diversos proyectos productivos encarados por las comunidades.

Actualmente, la situación de las comunidades guaraníes es diversa. Unas tienen ya territorios consolidados, otras van en camino de conseguir eso; en unas los indicadores sociales mejoraron sustancialmente y en otras no tanto. Pero, en general, se puede decir que es una población empoderada.

Los pueblos Weenhayek y Tapiete, ubicados principalmente en el departamento de Tarija, son grupos más pequeños pero muy importantes por su ubicación y su capacidad organizativa. No están subordinados a la organización guaraní ni a los poderes locales, regionales y nacionales; es decir, conservan su autonomía.

La tabla 7 expresa la importancia estadística de cada uno de los pueblos indígenas en los municipios del Chaco boliviano.

Tabla 7 Bolivia, población indígena originaria del Chaco, por municipio (inferencia del censo 2001, autoidentificación proyectada al total de la población)						
Municipio	Población guaraní	Población tapite	Población weenhakey	Población indígena originaria del Chaco	Población municipal	Porcentaje de la población indígena por municipio
Lagunillas	2.877			2.877	5.283	54%
Charagua	14.689			14.689	24.427	60%
Cabezas	2.619		4	2.623	22.296	12%
Cuevo	1.349			1.349	3.406	40%
Gutiérrez	9.159			9.159	11.393	80%
Camiri	7.018		13	7.031	30.897	23%
Boyube	1.492			1.492	4.031	37%
Yacuiba	2.780	64	756	3.600	83.518	4%
Caraparí	694			694	9.035	8%
Villamontes	1.856	63	1.801	3.720	23.765	16%
Entre Ríos	2.853			2.853	19.339	15%
Monteagudo	1.634			1.634	26.504	6%
Huacareta	3.252			3.252	10.007	32%
Muyupampa	3.051			3.051	10.748	28%
Huacaya	1.441			1.441	2.345	61%
Macharefí	2.325		2	2.327	7.386	32%

Fuente: elaboración propia (inferencia de datos sobre base de autoidentificación; Censo 2001; base de datos SIGEL).

La pregunta del censo de 2001 se hizo a la población mayor de 15 años. Nosotros inferimos el total de población tomando en cuenta el porcentaje de población en el rango inferior. La inferencia puede presentar subnumeración (finalmente, la población no se distribuye de manera igual por edades según el grupo étnico). Ciertamente, los datos que manejan algunos diagnósticos de población indígena son mayores, sin embargo, recurrimos al INE como fuente porque nos permite una mayor flexibilidad para trabajar en distintos niveles territoriales.

Quisimos hacer más indagaciones sobre la población ayorea en la región del Chaco boliviano, sin embargo, en los datos censales sólo hay una persona que se identifica como tal. Es posible

que eso se deba a falencias de registro o a la inclusión estadística de miembros de ese pueblo en grupos mayoritarios del lugar donde viven. En todo caso, no tenemos constancia de ello, pero, como dijimos previamente, la población ayorea se encuentra en otras regiones de Bolivia.

Diversos grupos sociales provenientes de otras regiones del país —por tanto, con otro origen étnico— lograron una presencia importante en el Chaco. La población de origen quechua y aymara se asentó, principalmente, en los centros urbanos de mayor tamaño y se dedica al comercio y al transporte. Su influencia es creciente.

En gran parte del Chaco boliviano, los pobladores criollos de segunda y tercera generación migraron a otras regiones. Les quedaron algunas propiedades y vínculos familiares que le permiten mantener una noción de pertenencia territorial. Ésta como cualquier otra región, es reclamada simbólica y eventualmente cada cierto tiempo (con la participación en fiestas, la limpieza del cementerio y otras actividades).

Al contrario, la población menonita se incrementó. Los primeros contingentes de este colectivo vinieron, principalmente, de México, Canadá y Paraguay, y se asentaron inicialmente en regiones húmedas del departamento de Santa Cruz. Con los años, fueron ocupando terrenos en el Chaco. Así, por ejemplo, en el municipio de Charagua hay seis colonias menonitas, como Durango, Pinondi y Casagrande (sus nombres corresponden a colonias fundadas en México), cuya población aproximada asciende a 5.000 personas.

En el **Chaco paraguayo** se encuentra viva y presente la fuerte presencia indígena de 16 pueblos distintos, 15 de ellos con la mayoría de su población en esta región<sup>10</sup>. Estos pueblos se encuentran distribuidos en un territorio relativamente poco habi-

---

<sup>10</sup> En la mayoría de los informes se hace referencia a 13 pueblos, sin embargo nos decidimos por el dato que obtuvimos del atlas de población 2005 elaborado por el PNUD, como lo reportamos en la tabla N° 8.

tado, lo que acentúa su visualización. Sin embargo, desde la estadística, hasta la economía, pasando por la antropología y la sociología trabajan el enfoque indígena desde la perspectiva de minorías étnicas originarias<sup>11</sup>.

<b>Tabla 8</b>						
<b>Población indígena del Paraguay y su presencia en el Chaco (2002)</b>						
	<b>Presidente Hayes</b>	<b>Boquerón</b>	<b>Alto Paraguay</b>	<b>Total en el Chaco</b>	<b>Total en el Paraguay</b>	<b>Porcentaje en el Chaco</b>
Aché				-	1.242	-
Ava Guaraní	1	8	4	13	13.872	0
Mbya Guaraní				-	14.624	-
Pái Tabyterá		1	7	8	13.391	0
Guaraní Occidental	42	2.089	1	2.132	2.359	90
Ñandeva	3	1.999		2.002	2.021	99
Enlet Norte	3.601	3.581		7.182	7.316	98
Enxet Sur	5.803	77	4	5.884	5.930	99
Sanapaná	2.149	33	80	2.262	2.327	97
Toba	1.291	139	54	1.484	1.509	98
Angaité	3.187	285	146	3.618	3.730	97
Guaná	69	2	87	158	258	61
Maskoy	43	9	706	758	764	99
Nivaclé	2.111	9.952	3	12.066	12.169	99
Maká	242	10	-	252	1.307	19
Manjui	1	451	-	452	452	100
Ayoreo	5	1.467	602	2.074	2.100	99
Chamacoco	1	8	1.411	1.420	1.553	91
Tomáraho		1	103	104	106	98
Toba-Qom	1.354	2	-	1.356	1.499	90

Fuente: Elaborado en base a Atlas de Desarrollo Humano, PNUD, 2005 (con información del Censo 2002)

<sup>11</sup> En el Paraguay se reitera que la población indígena es menos al 2% del total y que los procesos de mestizaje han sido muy tempranos y amplios, esta concepción domina la política y la opinión pública. No parece existir una política diferenciada para regiones como el Chaco, particularmente Boquerón, donde la situación es distinta.

Las cifras expuestas demuestran la importancia del Chaco en la subsistencia de los pueblos indígenas del Paraguay. Sin embargo, no están a la altura de ello las políticas públicas, la restitución de tierras y el respeto de derechos indígenas.

Para el visitante que no conoce en profundidad el Chaco paraguayo resulta difícil distinguir la diversidad étnica, sobre todo porque hay una lengua de origen indígena comúnmente utilizada por la mayoría de la población paraguaya. Normalmente no es visible la diversidad de pueblos indígenas, su riqueza en conocimientos, culturas, idiomas e interpretaciones del mundo. Es más difícil aún valorar la fortaleza de sus organizaciones y la fuerza que pueden demostrar en su unidad.

El segundo grupo que resalta en número e importancia económica y política es la población menonita. Inicialmente, llegó al Chaco desde Rusia y posteriormente desde otras latitudes. Su crecimiento demográfico fue lento y alimentado por correligionarios de otras partes del mundo. Desde el primer asentamiento, en el Chaco Central 1930, hasta finales del siglo XX, el peso demográfico de esta población se ha vuelto incomparable con su peso económico. Hoy, gran parte de la economía de la zona, así como la investigación (agronómica, agroecológica e incluso etnográfica), los medios de comunicación y los archivos de la historia del Chaco central en el siglo XX funcionan alrededor de las tres principales colonias menonitas.

A ellos se han sumado una diversidad de nuevos pobladores atraídos por las mejoras en infraestructura y por el dinamismo de la economía. Curiosamente, se los llama “paraguayos”, lo cual denota la identidad diferente que se forjó entre los habitantes más antiguos de la región con relación a la población criolla del resto del país. Además, cada vez es más notoria la presencia de brasileños —sobre todo a orillas del río Paraguay—, cuya participación en medios de comunicación y en tareas productivas y tecnológicas ha sido ampliamente estudiada.

En ambos lados del Chaco existe una presencia militar importante. Eso ha contribuido también a la diversidad de orígenes de la población y a su alta movilidad.

En Bolivia se suele decir que el país se conoció a sí mismo en la Guerra del Chaco, y que de ello se constituyó la nación. Esto es válido también para Paraguay. Hoy se podría decir un tanto de lo mismo: que la población del Chaco y su situación política y económica representan las características particulares de sus propios países.

Es evidente que hay una identidad chaqueña: un sentimiento de pertenencia que comparten todos los habitantes de la región, no importa cuán antiguo sea su origen. Sin embargo, es necesario advertir que, por esa misma razón, los conceptos de multiculturalidad, interculturalidad y diversidad social y étnica adquieren innumerables connotaciones, tantas como sujetos existen. En todo caso, hay dos situaciones extremas:

Primera: para los pueblos indígenas la identidad chaqueña significa el reconocimiento de sus derechos originarios, la devolución de sus tierras, el cuidado y la protección de las aguas y el bosque, y el respeto de su derecho al libre movimiento.

Segunda: para los otros grupos, mestizos y extranjeros, la identidad chaqueña representa la igualdad de derechos en el acceso a la tierra. En la mayoría de los casos, esa idea se asocia por completo con la economía de mercado. Portan, entonces, una ciudadanía neutra, nacional, local y chaqueña, sin mayores compromisos con un sujeto o pueblo indígena en particular, aunque en muchos casos profundamente arraigada al territorio.

Para observar la relación multicultural y la pertinencia de la interculturalidad en la práctica, hay dos casos dignos de seguir con atención: el del distrito de Boquerón en Paraguay y del municipio de Charagua en Bolivia. Ambos representan, bajo un mismo paraguas de conceptos, la administración de poderes políticos (públicos y privados), para orientar formas de organización en

territorios concretos con alta densidad multicultural y predominio político de un sector social, pero con el decidido apoyo del conjunto de la población. En ambos casos, los dos sectores más influyentes son la población de indígenas y la de menonitas. Estos últimos manejan el gobierno en Boquerón, mientras que la organización guaraní lo hace en Charagua.

El gobierno de Boquerón —particularmente, del distrito de Fíladelfia— e investigadores menonitas están preocupados por el crecimiento demográfico de la región. Proponen insistentemente a la interculturalidad como una salida pacífica y beneficiosa para la convivencia de los diferentes grupos y estratos sociales, dando por supuesta la continuidad de la actual estructura económica de la región<sup>12</sup>.

El municipio de Charagua, con mayor concentración de población guaraní y convertido por un referéndum en uno de los dos municipios indígenas del Chaco, tiene el reto de elaborar sus normas de funcionamiento incorporando a los distintos sectores de la población no indígena, y sin perder de vista su conducción histórica del proceso y los alcances logrados en sus reivindicaciones hasta el momento.

Ninguno de los dos casos es sencillo, pues hay distintas fuerzas políticas y sociales que disputan no solamente la representación, sino también la orientación de los poderes locales.

## **Construcción política de la región y respuestas a la descentralización**

En general, el dominio al que fue sometida la región del Chaco y, en particular, el sentido de tierra conquistada y reconquistada que dejó la guerra, hizo de la política y la vida institucional un fenómeno externo a los actores locales, al punto que los resultados de las disputas internas se valoraban por la articulación

---

<sup>12</sup> Es recomendable estudiar el texto “Culturas en interacción: una antropología vivida en el Chaco paraguayo”, de Wilmar Stahl, escritor de origen menonita.

subordinada que conseguían los grupos de la región con otros agentes externos, muchos incluso impuestos por mandos militares nombrados desde el gobierno central.

Los resultados de estas articulaciones beneficiaban unas veces a los agentes locales, en otras, en cambio, predominó la fuerza de los agentes foráneos, lo que se puede observar en la distribución de la tierra y en la preferencia en la adjudicación de los contratos de obras de infraestructura, de estudios y de proyectos.

Hace ya tres décadas en Bolivia y en Paraguay que empezaron procesos de descentralización política que marcaron momentos de inflexión, a partir de los cuales los actores locales fueron retomando el control de su territorio. Eso dio lugar a la internalización de la política entre los habitantes de la región y, por tanto, al surgimiento de la disputa electoral como un mecanismo de legitimación de los grupos, de sus intereses y de su manera de expresar propuestas.

La gestión de importantes recursos financieros, aunque con menores facultades legales que las deseables, ha dado lugar a cambios acelerados en diversos campos. Entre ellos se destacan la generación de empleo en el sector público y la inversión en infraestructura educativa, deportiva, vial y para la provisión de agua, de energía eléctrica y de Internet, además del apoyo a iniciativas de pequeños productores (como una estrategia para mejorar la economía de los municipios).

En el Paraguay las críticas al proceso de descentralización plantean que las listas de los partidos y los gobernantes elegidos consolidaron el poder local de los más adinerados. Empero, también gracias a la descentralización, las colonias menonitas se abrieron como espacios públicos y jurisdicciones administrativas según las leyes del país. Así, perdieron el control de su espacio más íntimo, pero se beneficiaron ampliamente de fondos públicos con los que alentaron el progreso de las colonias y, sobre todo, con los que adecuaron la infraestructura de éstas al incremento de la población atraída por el crecimiento económico.

En Bolivia, es proporcional el peso de los indicadores de inversión y su impacto en los indicadores clásicos de desarrollo. En algunos municipios del Chaco se ha puesto en evidencia que a mejor representación de los grupos de la población en las instancias del gobierno local, hay más calidad en la inversión<sup>13</sup>. El pueblo Guaraní de Bolivia tiene una elevada capacidad de organización, lo que le permite participar en el sistema electoral de una manera poco doctrinaria: mantiene un sistema de acuerdos temporales, coyunturales y adaptados a cada situación específica (elecciones nacionales, municipales, referéndum autonómico) en su estructura organizativa nacional, las capitanías zonales e incluso en los liderazgos personales.

No todos los pueblos indígenas tienen ventaja numérica en ciertos territorios, o se ubican en circunscripciones electorales que favorezcan a sus candidaturas. Sin embargo, en el caso boliviano, en muchas oportunidades, representantes de grupos minoritarios consiguieron un amplio apoyo electoral de sectores sociales muy diversos; obtuvieron esto, gracias a su capacidad de sistematizar y exponer los problemas de la región que afectan a grupos amplios de la población.

Tampoco se puede desconocer que los avances en la legislación específica permitieron a los grupos minoritarios una participación directa en las esferas de gobierno. Eso ocurre en Bolivia en el caso de las circunscripciones indígenas y en los gobiernos departamentales, y podría ocurrir en los municipios cuando se reformulen sus cartas orgánicas.

En definitiva, la desconcentración, descentralización e incluso, ciertas formas de autonomía han reconfigurado las relaciones de poder y de gobierno en el Chaco. Eso devolvió a la región el ejercicio del autogobierno e introdujo a la disputa política electoral como otro espacio en el que se desarrollan las tensiones que hemos venido mencionando: en asuntos de tierra, recursos naturales, identidades e incluso religión.

---

<sup>13</sup> Un estudio comparado entre los municipios de Charagua y Moxos (Bolivia) evidencia este resultado y muestra conclusiones importantes para el fomento de la participación política de los pueblos indígenas. (Bazoberry, 2008).

## Economías y antieconomías

Cada vez más, la sociedad divide a sus miembros en estratos económicos diferentes, notorios y permanentes. Ante esa tendencia, es importante escuchar a otras formas de comprender la diversidad de modelos de desarrollo y de proyectos de vida que hay. Para referirnos a esas formas distintas, y para generar debate, introducimos el concepto de “antieconomías”, por la connotación negativa que se tiene de las personas que no viven por el lucro y la acumulación, y como una forma de reconocer su persistencia.

Desde los primeros relatos de los conquistadores hasta la actualidad, se leen y se escuchan historias sobre la ausencia de una racionalidad económica en la población indígena (obviamente, desde los valores occidentales).

Hay quienes interpretan esto como una deficiencia de adaptación de los pueblos indígenas a las nuevas condiciones de la modernidad. Esa idea llega a extremos insólitos de subvaloración de las “culturas pre capitalistas”, como si portaran valores que frenan el desarrollo y su propio desarrollo. Además, ese supuesto problema de adaptación es empleado para justificar la intervención de sus tierras, recursos y en su propia existencia<sup>14</sup>.

Desde otra perspectiva, se interpreta a la respuesta “*antieconómica*” guaraní —que perfectamente podría extenderse a los otros pueblos indígenas de la región— como una reacción de este pueblo al sometimiento social y político, y a la imposición de reglas que no se adecúan a su cultura. Es una especie de salida indígena a un encuentro dramático de culturas<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Sobre esta concepción, lo más ilustrativo en los países de la región es el artículo escrito por el actual presidente del Perú, Alan García, “El perro del hortelano”. En el escrito propone la privatización de las tierras comunitarias para sacarlas del estado improductivo impuesto por las comunidades campesinas e indígenas.

<sup>15</sup> Recomendamos los textos “El don, la venganza y otras formas de economía guaraní”, de Bartomeu Melià y Dominique Temple, y “El ‘testamento’ chiriguano: una política desconocida del post 1892”, de Isabelle Combes.

En el Chaco paraguayo las instituciones públicas y muchas de las privadas relacionan directamente el origen étnico con la situación económica. Como ejemplo mostramos el extracto de un documento oficial propiciado por el gobierno nacional del Paraguay y la Gobernación de Boquerón, con apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI):

“La situación social en el Chaco Paraguayo está dividida de acuerdo al origen de la población: Las Colonias Menonitas, de extracción cultural europeo (sic), conservan una calidad de vida elevada basada en una economía relativamente fuerte”.

“Las Comunidades Indígenas, originarios [sic] de la región, son muy pobres y sin actividades económicas relevantes, dependiendo principalmente de subsidios.

“Las comunidades de Latino Paraguayos [sic], migrantes de la región oriental del país, están muy dispersas, principalmente dedicadas a actividades propias de los establecimientos ganaderos, y otros vinculados a las unidades militares de la zona”. (Diagnóstico Departamental, XVI Departamento de Boquerón, 2007).

Las referencias al “origen de la población” muestran una línea de causa y efecto que da pie a interpretar que el origen étnico sería el causante de la pobreza, y, en ese sentido, una especie de fatalidad contemporánea. Desde ese punto de vista, las políticas económicas sobre inversión, rentabilidad y crecimiento se orientan a unos sectores y las políticas sociales a otros, y además se las considera como gasto. De hecho, en la historia de la región quedó demostrado que prima la racionalidad económica capitalista, antes que el interés por el desarrollo social y la protección de la población vulnerable.

Aunque esta situación ha cambiado radicalmente en Bolivia en los últimos 20 años, todavía se pueden escuchar resabios de prejuicios sobre los “cambas flojos”<sup>16</sup>, aunque el impacto sociológico y político de esas ideas es insignificante.

---

<sup>16</sup> En las tierras bajas de Bolivia se denomina “camba” genéricamente a la población de origen indígena. Aunque esta denominación también ha sido adoptada por movimientos de carácter regional en los últimos 20 años.

Esta oposición se expresa en la dicotomía de economías y *antieconomías*. Ésta no plantea una situación en la que distintos sujetos se ubican sobre un mismo modelo, sino que entiende al Chaco como un territorio disputado por sujetos que practican distintos modelos de desarrollo. Esto hace aún más compleja la interpretación multicultural de este espacio en el que se disputan recursos limitados y donde la riqueza para unos grupos, diferenciados hasta hoy en clases y étnias, es al mismo tiempo el empobrecimiento de otros, lo que influye indirectamente en toda la población, incluida la urbana (ésta, desde la percepción general, no tendría una dependencia tan directa de los recursos naturales).

Por las razones expuestas, la propiedad de la tierra es tan importante, y el concepto de territorio tan relevante. En ambos países coexiste un entramado de figuras legales de propiedad y acceso sobre la tierra que, desde nuestra perspectiva, no resuelve el problema de fondo: el desarrollo equitativo de la población, en especial de las poblaciones indígenas originarias de la región.

No es suficiente que los Estados hayan constitucionalizado y reglamentado distintos tipos de figuras propietarias para el acceso y uso de la tierra y para que se solucionen las inequidades, se haga un manejo sostenible de los recursos naturales y haya una atención diferenciada a los distintos actores económicos y sociales.

La tensión sobre la orientación de los modelos de desarrollo persiste. Es más, todos los sectores de la sociedad, de una u otra manera, son partícipes de lo que ocurre en el Chaco. Fuera de los directos protagonistas, son corresponsables los profesores, los profesionales, los medios de comunicación, las instituciones ambientalistas, los jueces, los funcionarios públicos y los transportistas, entre otros.

Con distintas iniciativas, se puede maquillar y justificar la deprecación que causa la deforestación, aplicando medidas de miti-

gación, de socorro o de protección. O bien, se pueden articular territorio con conservación y territorio con desarrollo, y proteger las tierras y territorios de las comunidades indígenas y promoverlas. Este es el aspecto central de la disputa entre actores y gobiernos en el Chaco boliviano y paraguayo.

Sin embargo, si bien la propiedad, el acceso y el uso de la tierra son indicadores importantes sobre el estado de situación en el que se encuentra el Chaco —tanto en sus rasgos naturales como sociales—, los problemas que tiene que enfrentar su población son muchos y muy distintos. El siguiente capítulo trata de enumerarlos, describirlos y caracterizar su origen, así como los aspectos que se necesita considerar para remediarlos.

## CAPÍTULO 2



---

Los sistemas de agua, unas veces para el ganado, otras para la gente. Comunidad Chaidi - Paraguay, 14 de marzo del 2011. (Foto: Mauro Hurtado).

## Principales problemáticas que enfrentan los pobladores del Chaco

Caracterizamos al Chaco como una región diversa en recursos pero con dificultades para generar las condiciones de un desarrollo equitativo para toda su población, especialmente para la población indígena originaria.

Entre Bolivia y Paraguay, y entre las propias regiones de cada uno de los países, hay diferencias muy notorias en su densidad demográfica, en la intervención sobre sus recursos forestales, en desarrollo económico y también en sus inequidades.

Recurrimos a los datos del índice de desarrollo humano (IDH)<sup>17</sup> —una medida que se emplea en los dos países— para aproximarnos a la situación de los territorios<sup>18</sup>. Según ese índice, la situación es crítica, aunque hay algunas particularidades a tomar en cuenta.

En el caso de Bolivia, la tabla 9 nos muestra que, salvo algunas excepciones como el caso de Camiri, todos los municipios tienen un nivel medio de desarrollo humano<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> El índice de desarrollo humano se compone de tres variables: vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), educación (tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta de matriculación) y nivel de vida digno (producto interno bruto per cápita).

<sup>18</sup> En el caso de Paraguay, no encontramos el dato a nivel distrital para el Chaco, aunque sí existe para el resto del país. Tomamos el dato por departamento del Atlas de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD en el 2005.

<sup>19</sup> Sin embargo, el indicador de desigualdad muestra que Huacareta, Muyupampa, Macharetí y Monteagudo (todos del Chaco chuquisaqueño) se encuentran entre los diez municipios con mayor desigualdad de Bolivia.

<b>Tabla 9</b>		
<b>Municipios del Chaco boliviano, índice de desarrollo humano (2005)</b>		
<b>Municipio</b>	<b>IDH</b>	<b>Ubicación entre 327 municipios del país</b>
Lagunillas	0,559	204
Charagua	0,603	121
Cabezas	0,604	119
Cuevo	0,631	83
Gutiérrez	0,555	206
Camiri	0,743	3
Boyube	0,683	31
Machareti	0,666	40
Monteagudo	0,612	110
Huacareta	0,548	220
Muyupampa	0,753	176
Huacaya	0,515	273
Yacuiba	0,662	45
Caraparí	0,641	72
Villamontes	0,673	38
Entre Ríos	0,594	140

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2007.

Hay diferencias entre los municipios y entre los departamentos. Aparece más aventajado el municipio de Camiri, que en los hechos funge como capital del Chaco cruceño y tiene una influencia notable en el Chaco Chuquisaqueño. En el otro extremo se encuentra Muyupampa, un municipio de difícil acceso, donde predominan los cañones y serranías y cuya tierra, aunque rica, es escasa.

En algunas regiones es posible que estos índices hayan aumentado en los últimos seis años gracias al incremento de ingresos para la gestión local<sup>20</sup> —provenientes la explotación de recursos

<sup>20</sup> Los municipios y las gobernaciones reciben mayores recursos si es que en su territorio se explotan hidrocarburos, en algunos casos esto ocurre también con las organizaciones indígenas y las universidades. Eso hace que una buena parte de los municipios del Chaco hayan incrementado notablemente su inversión pública. Lo que no está claro es cómo esa inversión pública se refleja en el índice de desarrollo humano, habida cuenta de que los indicadores no se modifican en el corto plazo.

no renovables en la zona— y también a consecuencia del crecimiento económico del país.

En el caso de Paraguay, los datos muestran índices por departamento que son más altos que los registrados en muchos municipios de Bolivia. Sin embargo, valorados en el contexto paraguayo estos departamentos se ubican, con los datos del 2002, como los menos desarrollados de Paraguay, según la medida del IDH.

<b>Tabla 10</b> <b>Departamentos del Chaco paraguayo, índice de desarrollo humano (2002)</b>		
<b>Departamento</b>	<b>IDH</b>	<b>Ubicación entre 18 departamentos del país</b>
Alto Paraguay	0,655	18
Boquerón	0,675	16
Presidente Hayes	0,660	17

Fuente: Atlas de Desarrollo Humano del Paraguay, 2005.

Sin embargo, diversos estudios indican que los distritos donde se ubican las colonias menonitas del Chaco muestran menores niveles de pobreza, en comparación con otras regiones de Paraguay (Robles, 2004). Estos estudios, basados principalmente en ingresos, demuestran las distintas interpretaciones que pueden arrojar los datos censales y las estadísticas. Cabe añadir que las políticas públicas se definen a partir de esas interpretaciones.

La existencia de distintas perspectivas halladas en los estudios sobre el Chaco paraguayo nos llevó a profundizar en los subíndices que componen el desarrollo humano. Como veremos, hay diferencias notables entre los dos países.

En Bolivia, en general, los municipios se destacan en sus índices de educación y de esperanza de vida (ninguno registra menos de 0,5); sin embargo, en todos los casos el índice de ingresos, no sólo es inferior a los anteriores, sino que en 12 de los 16 municipios está por debajo de 0,5 (los casos extremos se ubican en los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca).

<b>Tabla 11</b>				
<b>Municipios del Chaco boliviano, índice de desarrollo humano (2005)</b>				
<b>Municipio</b>	<b>Índice de esperanza de vida</b>	<b>Índice de educación</b>	<b>Índice de Ingresos</b>	<b>IDH</b>
Lagunillas	0,637	0,704	0,335	0,559
Charagua	0,661	0,731	0,417	0,603
Cabezas	0,699	0,656	0,457	0,604
Cuevo	0,746	0,791	0,356	0,631
Gutiérrez	0,607	0,730	0,327	0,555
Camiri	0,782	0,832	0,625	0,743
Boyuibe	0,826	0,739	0,482	0,683
Macharetí	0,830	0,662	0,507	0,666
Monteagudo	0,751	0,644	0,440	0,612
Huacareta	0,698	0,565	0,380	0,548
Muyupampa	0,688	0,612	0,419	0,753
Huacaya	0,639	0,583	0,322	0,515
Yacuiba	0,732	0,727	0,526	0,662
Caraparí	0,738	0,734	0,452	0,641
Villamontes	0,728	0,792	0,501	0,673
Entre Ríos	0,658	0,670	0,456	0,594

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2007.

En el caso de Paraguay, con datos agregados a nivel de departamento —como podemos ver en la tabla 12— predomina el índice de educación, seguido de ingresos y finalmente el de esperanza de vida. No hay grandes diferencias entre departamentos.

Aunque no lo mencionemos a detalle en este estudio, es necesario indicar que otros departamentos de Paraguay tienen registros menores en el índice de ingresos que los correspondientes al Chaco. Eso, de alguna manera, reitera esa situación que mencionábamos líneas atrás: los departamentos del Chaco se destacan por su actividad económica, pero se ubican en los últimos lugares del *ránking* nacional en desarrollo humano.

<b>Tabla 12</b> <b>Departamentos del Chaco paraguayo, índice de desarrollo humano por componente (2002)</b>				
	<b>Índice de esperanza de vida</b>	<b>Índice de educación</b>	<b>Índice de ingresos</b>	<b>IDH 2002</b>
Alto Paraguay	0,575	0,730	0,659	0,655
Boquerón	0,584	0,747	0,695	0,675
Presidente Hayes	0,566	0,765	0,649	0,660

Fuente: Atlas de Desarrollo Humano del Paraguay, 2005.

Para comparar, en un ejercicio de agregación simple, los datos de la tabla 13 muestran las diferencias entre el Chaco boliviano y el paraguayo. Llamamos la atención sobre las distancias entre países con respecto al índice de esperanza de vida y al índice de ingresos.

La diferencia en el índice de ingresos que hay entre ambos países se explicaría por el dinamismo económico generado por la agroindustria del Paraguay. Si fuese así, quedaría indicar que la explotación petrolera y las grandes riquezas generadas en Bolivia no estarían quedándose en la región, o al menos aún no se podría apreciar su influencia en los indicadores económicos.

Es más complejo explicar la razón de la diferencia en la esperanza de vida, aunque se sabe que, en gran medida, este índice es influido por las políticas sociales de atención en salud, en alimentación, sobre derechos laborales y derechos humanos.

<b>Tabla 13</b> <b>Valores del IDH promediados para el Chaco boliviano y el Chaco paraguayo</b>				
	<b>Índice de esperanza de vida</b>	<b>Índice de educación</b>	<b>Índice de ingresos</b>	<b>IDH</b>
Promedio del Chaco boliviano (2005)	0,714	0,698	0,438	0,628
Promedio del Chaco paraguayo (2002)	0,575	0,747	0,668	0,663
Índices agregados para el Chaco con base en información de las tablas 11 y 12 del presente estudio.				

Para quien conoce el Chaco de ambos países, resultará curioso comparar los datos ofrecidos —información, en teoría, comparable— con los paisajes y las condiciones de vida de las poblaciones, ciudades, comunidades, ranchos y asentamientos. Para los fines de este trabajo, algunos de los temas que se desprenderán de esa comparación los expondremos bajo el rótulo de “problemáticas”.

En el presente estudio partimos de la evidencia de que la población del Chaco enfrenta dificultades particulares que fueron definidas e identificadas a partir de exposiciones, testimonios y datos planteados en distintos foros, o recogidos por el equipo gracias a su vivencia en la región.

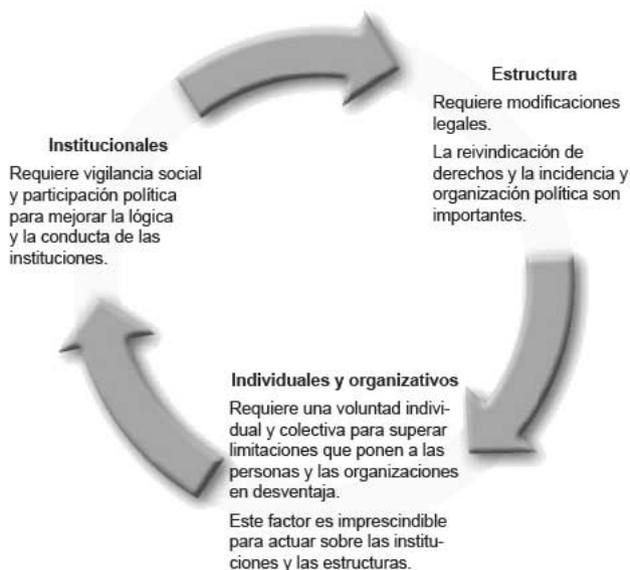
No fue posible abarcar todos los aspectos relevantes (muchos de ellos son expresiones de problemáticas mayores) ni expresar cuantitativamente cada una de las dificultades planteadas. Por ello, nos limitaremos a exponer los aspectos problemáticos que consideramos centrales para el análisis del Chaco boliviano y paraguayo.

Esta metodología de trabajo consiste en identificar un área problemática, exponer sus principales características en cada uno de los países y, finalmente, mostrar los aspectos que se podrían considerar como comunes en los dos lados de la frontera.

La lógica de la clasificación y la justificación de la elección de las áreas problemáticas responden al modelo desarrollado por Bazoberry y Ruiz (2010) para clasificar el origen, las causas y las acciones con las que se revierten situaciones que impiden el desarrollo de las personas y las colectividades. Son las siguientes problemáticas: de tipo estructural, de tipo individual y organizativo y de tipo institucional.

El siguiente gráfico muestra el sistema de clasificación utilizado, el modelo de interpretación y las interrelaciones entre las problemáticas identificadas.

## Gráfico N° 1 Áreas problemáticas en perspectiva de desarrollo



La lista presentada a continuación pretende ser exhaustiva, lo que significa que se hizo un esfuerzo para que cada aspecto problemático pueda considerarse por sí mismo como asunto a ser tratado de manera independiente. Si bien es evidente la interdependencia de los distintos factores que contribuyen al desarrollo o lo inviabilizan, intentamos que las explicaciones se refieran a las particularidades de cada caso expuesto, de manera que se puedan proponer acciones que progresiva y complementariamente incidan en la situación en la que se encuentra el Chaco boliviano paraguayo.

Advertimos que muchos de los aspectos problemáticos —dependiendo de la situación histórica y política— pueden tocar algunas áreas más que otras. En lo que insistimos es que un buen diagnóstico del origen del problema conlleva la aplicación de una actividad apropiada para enfrentarlo. Así, un problema estructural no se resuelve solamente con acciones de capacitación, sino con cambios sobre la legislación y la aplicación de

las normas; lo mismo ocurre en cualesquiera de las áreas que pretendamos analizar.

### **Problemáticas estructurales**

Problemáticas de tipo estructural son aquellas cuya superación requiere de cambios en el ámbito político y en la normativa nacional y regional, de manera que se generen las condiciones para que los factores que producen las dificultades sean superados por la fuerza del Estado<sup>21</sup>.

Las personas y las organizaciones son beneficiarias o víctimas de las relaciones de poder que se encuentran en el trasfondo de lo que denominamos la problemática estructural.

Las relaciones asimétricas basadas en la exclusión, la desigualdad y el predominio del monoculturalismo, son funcionales a un determinado patrón de desarrollo que privilegia a unos sectores sociales, sean clase o etnia, y desfavorecen a otros.

La modificación de los factores estructurales es posible a través de la influencia de los movimientos sociales en el Estado, sea a través del control y la movilización social, la denuncia, la incidencia y la participación política.

Entre las principales dificultades estructurales que enfrenta el Chaco están las siguientes: expansión del modelo de desarrollo extractivo agroindustrial, la débil y fragmentada institucionalidad estatal, las inversiones transnacionales, la expansión de la ganadería, las orientaciones de las nuevas dinámicas económicas, el crecimiento urbano y el crecimiento del empleo en el área de servicios.

---

<sup>21</sup> Es posible también incluir al ámbito internacional en la problemática estructural, dada la influencia, por ejemplo, del Mercosur sobre el Estado paraguayo y la influencia de facto de los sistemas productivos del Brasil y Paraguay sobre el territorio boliviano.

<b>Expansión del modelo de desarrollo extractivo agroindustrial</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>En los últimos diez años disminuyó la importancia de la ganadería del Chaco y se incrementó en otras regiones de Bolivia.</p> <p>La influencia de los sectores ganaderos tradicionales se ha visto limitada por el surgimiento de nuevos actores políticos.</p> <p>Hay una tensión muy clara entre el modelo tradicional y la demanda territorial de los pueblos indígenas.</p> <p>Las colonias menonitas continúan expandiéndose, creando nuevos puntos de presión sobre los recursos naturales.</p> <p>La dependencia de la economía nacional de los ingresos de hidrocarburos, hace que los gobiernos presionen continuamente por la explotación de hidrocarburos.</p>	<p>En los últimos 20 años se consolidó la hegemonía de la ganadería intensiva basada en el desmonte masivo, la siembra de pasturas, la mejora genética, y su articulación con los mercados de exportación.</p> <p>La población indígena y los pequeños propietarios se articulan en una relación de subordinación con los medianos y grandes propietarios.</p> <p>La opinión pública y las instituciones públicas generaron condiciones para la expansión del modelo hegemónico.</p> <p>La participación plena de Paraguay en el Mercosur opera como paraguas institucional para la articulación del Chaco paraguayo con los modelos de expansión agropecuaria del Brasil.</p>
<p>No hay una visión compartida sobre el futuro que debería construir la región del Chaco. Paraguay se encuentra en una etapa de consolidación del modelo productivo ganadero exportador, mientras que Bolivia se ha detenido eventualmente la apropiación de tierra para la ganadería, aunque no se encuentra libre de la expansión del modelo extensivo (como ya ocurrió con el cultivo de la soya y el modelo productivo brasileño).</p> <p>La inversión productiva del Estado es muy baja, por lo que las posibilidades de los pequeños y medianos productores, incluidas las comunidades indígenas, se ven seriamente limitadas con relación a los sectores agroempresariales.</p> <p>El debate sobre los recursos naturales ha movilizó a distintos sectores e instituciones, preocupados por la conservación de la naturaleza y que plantean reconocer en el Chaco una región de importancia mundial. Sin embargo, hasta el momento, el impacto de la acción de esas instituciones no pasó de la creación de algunos parques en Bolivia y reservas privadas en Paraguay.</p> <p>En términos generales, la población indígena guarda un sentido de responsabilidad sobre la conservación de los recursos naturales, a los cuales concibe como parte de sus derechos territoriales ancestrales y actuales. Sin embargo, la influencia de esta población fuera de sus territorios titulados y controlados es muy baja y se han dado casos de mal uso y venta ilícita de terrenos y recursos.</p>	

<b>Expansión ganadera y nueva dinámica económica</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Aunque la importancia de la ganadería tradicional decayó, la población menonita está pasando de la agricultura, a la ganadería lechera y de engorde.</p> <p>La combinación del cultivo de pastos con el sorgo forrajero está ganando espacio y ha establecido una nueva forma de ganadería estabulada que podría ser competitiva con la del resto del país.</p> <p>El mercado de carne y leche no es un obstáculo para la producción boliviana. Además de absorber la producción nacional, podría constituirse en vía de exportación de la producción paraguaya a terceros países, como actualmente ocurre con la soya.</p> <p>Un grupo de ganaderos sigue insistiendo en que se incremente el tope legal permitido de superficie de terreno por cabeza de ganado. Así pretenden conservar grandes extensiones en pocas manos.</p>	<p>Los productos lácteos desarrollados por la industria ganadera del chaco tienen precios competitivos y han logrado presencia en el mercado de países de la región.</p> <p>Se consolidó el modelo ganadero semi intensivo, con cultivo y ensilaje de pastos, cultivo de forrajes, mejoramiento genético y articulación con mercados internacionales.</p> <p>La elevada y alarmante deforestación y el uso del agua para el sostenimiento del modelo de ganadería abren el riesgo de restricciones a la producción paraguaya en el mercado internacional. Eso puede convertirse en un obstáculo para su continua expansión en el mediano plazo.</p> <p>El mercado de lácteos y de carne es altamente flexible y puede expandirse en el propio continente o en los países con menos exigencias de protección de recursos, como la China y los Estados árabes.</p>
<p>Crecimiento no regulado de las actividades económicas, especialmente en lo que concierne al uso y aprovechamiento de los recursos naturales (principalmente el bosque y el agua).</p> <p>Aprovechamiento de los convenios internacionales para exportar productos cuya elaboración o procesamiento no suele ser "amigable" con la conservación de los recursos naturales.</p> <p>La ganadería semi intensiva genera mayor presión sobre mejores suelo y agua, y provoca altos índices de deforestación.</p> <p>Población indígena y criolla, y pequeños y medianos productores ven con optimismo su incorporación al sistema ganadero semi intensivo desarrollado por las colonias menonitas y por los inversores brasileños.</p> <p>Los sistemas tradicionales de ramoneo tampoco son una alternativa porque ocupan demasiado territorio y sus índices de productividad y calidad no han logrado colmar las expectativas.</p> <p>Hay experiencias de crianza comunitaria de ganado bovino y de crianza a nivel familiar de ganado menor que son prometedoras por su aporte alimentario y por la provisión de mercados locales.</p>	

<b>Débil y fragmentada institucionalidad estatal</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Para el Estado boliviano, el Chaco sigue siendo un territorio rico en hidrocarburos y, por lo tanto, una fuente inagotable de recursos para el país.</p> <p>Luego de la estatización del negocio petrolero ha disminuido el interés del Estado y de los actores políticos por el respeto del derecho de consulta a los pueblos indígenas.</p> <p>En los niveles subnacionales hay una presencia activa de las organizaciones y población indígena.</p> <p>En el Chaco, la población menonita no ha encontrado resistencia por parte del instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para la adquisición de tierras; tampoco para la expansión de la frontera agrícola y la deforestación, cuyo control es responsabilidades de la Autoridad de Bosques y Tierra (ABT).</p> <p>La decisión del Estado de terminar con las relaciones de servidumbre en el Chaco ha sido un factor determinante en la restitución de tierras y modernización de las relaciones laborales.</p>	<p>Si bien criollos y menonitas, principalmente, acceden a cargos en la administración del Estado central, eso no se traduce en una presencia de ese Estado en los espacios locales, y, menos aún, en la articulación de las visiones nacional y local en programas estratégicos.</p> <p>La Secretaría del Ambiente (SEAM) no maneja adecuadamente la información y los controles de deforestación, quema y acciones similares.</p> <p>El Instituto Nacional del Indígena (INDI), presta atención casi sólo con subsidios. Su participación en asuntos concernientes con tierra y desarrollo es muy débil.</p> <p>Los niveles de gobierno subnacional en el Chaco están ocupados por organizaciones y población menonita y criolla.</p> <p>La población indígena está prácticamente ausente en los espacios de poder del país.</p>
<p>El gobierno central es institucionalmente débil para responder a las profundas transformaciones que ocurren en el Chaco y a retos como la fuerte presencia de capitales para la explotación de recursos naturales, la protección del medio ambiente, el freno a la deforestación, la aplicación del derecho de consulta libre e informada, y la atención a la población más desprotegida.</p> <p>En Bolivia, a diferencia de Paraguay, los gobiernos subnacionales son un espacio de disputa donde participa activamente la población indígena, en muchos casos con notable éxito electoral.</p> <p>En ninguno de los países el Estado cuenta con una alternativa de desarrollo que sea plenamente incluyente, garantice cierta prosperidad a largo plazo y corrija los excesos de los sectores que usan intensivamente los recursos naturales.</p>	

<b>Inversiones transnacionales para actividades extractivas</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Las inversiones para la explotación y transporte de hidrocarburos en el Chaco boliviano provienen de capitales transnacionales. Como en el pasado, interesa la extracción y comercialización de los recursos más que el desarrollo de la región.</p> <p>La población menonita responde abiertamente a una lógica de inversiones transnacionales en la que prima la seguridad sobre sus inversiones y mercados y la menor participación estatal posible.</p> <p>Las demandas indígenas y la política actual del gobierno de Bolivia frenaron el avance de la apropiación privada de tierras, incluidas las iniciativas de privatización de las áreas de protección y conservación de la biodiversidad.</p>	<p>Son cada vez más evidentes los intereses brasileños por expandir el modelo productivo ganadero en el Chaco paraguayo.</p> <p>En determinados aspectos, la población menonita tiene intereses similares a los inversores extranjeros, lo que le impide diferenciarse de las prácticas predatorias de éstos y articularse con algún grupo paraguayo que tenga prácticas ambientales sostenibles y socialmente aceptables.</p> <p>Dentro de la lógica transnacional se encuentra el sistema de reservas de áreas privadas con fines medioambientales y de conservación.</p>
<p>Hay una activa transnacionalización de las inversiones en el Chaco. Aunque en Bolivia esto ocurra con los hidrocarburos y en Paraguay con la explotación forestal y la producción agropecuaria, el resultado socioeconómico es similar. Aunque en el caso boliviano los pasivos ambientales son, por el momento, menores.</p> <p>Los gobiernos no sólo que carecen de políticas específicas al respecto, sino que además muchas veces promueven la inversión extranjera y otorgan privilegios poco consistentes con una noción de sostenibilidad y con el deber de precautelar los intereses de las poblaciones locales.</p> <p>Las autoridades locales, en general, aprecian la inversión extranjera porque genera actividad económica y le permite incrementar los recursos con los que disponen para obras, sea por convenio con las empresas o por tasas e impuestos.</p> <p>En el caso de Bolivia, con los hidrocarburos, la generación de empleo es elevada en las fases de exploración e inversión, disminuyendo drásticamente en la fase de explotación que es la de mayor duración.</p>	

<b>Crecimiento urbano con flujos migratorios de otras regiones no chaqueñas</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Con excepción de Yacuiba, ciudad fronteriza y comercial con Argentina, el resto de las ciudades presenta un crecimiento moderado, pese a que los servicios han mejorado sustancialmente desde las políticas de descentralización.</p> <p>El crecimiento de Yacuiba entre los censos de 1992 y de 2001 fue del 8% anual<sup>22</sup>.</p> <p>Gran parte de la población de los centros urbanos es la primera o segunda generación de migrantes de los valles de Bolivia. La población de origen quechua es el primer grupo indígena nacional, no originario del Chaco, con mayor presencia en la región.</p>	<p>La municipalización de los centros menonitas y la atracción laboral está configurando nuevos centros urbanos, principalmente en Filadelfia, Loma Plata y Neuland.</p> <p>Los otros asentamientos, principalmente de criollos e indígenas, así como los fortines militares, mantienen un crecimiento constante pero lento, con menor migración externa.</p> <p>El crecimiento urbano se debe a la nueva y mayor oferta y demanda de bienes y servicios, así como a la concentración de mano de obra para las estancias.</p>
<p>Históricamente el crecimiento de las ciudades del Chaco, con excepción de Yacuiba, ha respondido esencialmente a las dinámicas económicas de sus áreas rurales, puesto que en la región no se han desarrollado industrias u otros medios de trabajo que atraigan a la población de manera estable.</p> <p>Esto ha venido cambiando en los últimos años, con la descentralización y la mejora de infraestructura. Hay un nuevo sector de funcionarios públicos e incluso funcionarios de instituciones privadas que se han asentado en la región.</p> <p>Hay una enorme afluencia de obreros al Chaco paraguayo para trabajar en actividades agropecuarias o en servicios vinculados con ese rubro.</p> <p>El flujo comercial entre Bolivia y Paraguay no es intenso y, en general, el origen y destino de los productos no son ciudades y ni poblaciones chaqueñas.</p> <p>Algunos productos de Bolivia, como derivados del papel y productos de limpieza doméstica, se exportan hacia el Paraguay para proveer a los mercados urbanos, sin embargo ninguno de ellos tiene su origen industrial en el Chaco.</p> <p>Aparentemente no hay un flujo laboral entre Bolivia y Paraguay.</p>	

<sup>22</sup> Yacuiba es la quinta ciudad que más crece en Bolivia. De 10.792 habitantes en 1976, pasó a 30.912 en 1992 y a 64.611 en 2001. La tasa media de variación anual es de 8%, mientras que entre 1976 y 1992 era de 6,7%. Hay que reiterar que su población se dedica principalmente a los servicios y al comercio y que su importancia en la vida política, económica y cultural del Chaco es determinante.

<b>Ausencia de normativa apropiada para la regulación del trabajo asalariado rural (trabajadores permanentes)</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Hay regiones en Bolivia donde las comunidades tienen un vínculo laboral forzado con sus empleadores, lo que deriva en una situación de servidumbre permanente. Aunque este delito fue denunciado y encarado por oficinas públicas, aún se conoce de algunos casos<sup>23</sup>.</p> <p>Las relaciones laborales en condiciones inadecuadas pueden ser sancionadas con la reversión de la propiedad agraria en la que se desarrollan.</p>	<p>En general, las comunidades obreras no poseen tierra, viven cercanas a su fuente de trabajo y su única fuente de ingresos es su relación laboral permanente, sin mayor posibilidad de tomar otras opciones<sup>24</sup>.</p> <p>En la mayoría de los casos, aunque el trabajo es continuo, no necesariamente depende de un solo contratante.</p>
<p>Generalmente, cuando las familias se encuentran por temporadas largas dentro de las propiedades, no reciben servicios educativos ni de salud, ni tienen posibilidades de ahorrar dinero.</p> <p>En muchos casos, los propietarios de fincas pequeñas y medianas contratan a trabajadores y los someten a condiciones que violan las normas elementales de los derechos humanos. Por ejemplo, los aíslan y les niegan el acceso a la educación, a la información y a la participación política.</p> <p>No hay ninguna previsión efectiva y de largo plazo para la seguridad social y la jubilación de los trabajadores asalariados en el campo agropecuario.</p> <p>La ausencia de empleo permanente bajo condiciones que garanticen la permanencia del trabajador es uno de los factores para que el empleo rural continúe siendo el de menor jerarquía en las categorías de empleo y por tanto el origen de la inestabilidad y la desorganización del sector.</p>	

<sup>23</sup> En Bolivia hay varios estudios sobre la servidumbre y uno de los que tuvo mayor impacto fue el de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (2009).

<sup>24</sup> Para el caso del Paraguay, referirse al estudio realizado por Bedoya en 2005, por encargo de la OIT: "Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco paraguayo".

<b>Complemento de ingresos o reproducción de pobreza</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>En general, la población cuenta con tierra y se dedica principalmente a sus propias explotaciones, aunque hay casos en los que algunas familias ocupan mayor tiempo de su trabajo fuera de sus comunidades.</p> <p>Normalmente, las personas de las comunidades, especialmente varones, son contratadas por temporadas cortas en estancias ganaderas de la región.</p> <p>La migración hacia lugares lejanos y por periodos largos disminuyó sustancialmente.</p> <p>Hay un mercado para la fuerza laboral entre las propias comunidades y entre familias de las comunidades.</p>	<p>Algunas comunidades indígenas y otros asentamientos marginales combinan ciertas actividades en sus tierras con el trabajo asalariado en fincas de las colonias menonitas y en las nuevas empresas ganaderas.</p> <p>Otras comunidades viven prácticamente del empleo temporal en fincas de criollos y de menonitas.</p> <p>La presión de los asalariados inmigrantes disminuye las oportunidades laborales para la población indígena en las ciudades, lo que empuja a la población indígena a buscar empleo en las estancias.</p> <p>Las colonias tienen organizado un sistema de salud de corto plazo para sus trabajadores.</p>
<p>Hay una creciente demanda y oferta de empleo asalariado, por lo que la relación laboral es más notoria en las colonias menonitas, aunque no es en el único lugar donde eso ocurre.</p> <p>El crecimiento de la oferta trae consigo competencia entre los sectores asalariados, lo que no favorece la calidad del empleo y el asociativismo corporativo.</p> <p>La población asalariada no indígena de paraguayos y brasileños se comporta, en ocasiones, de manera agresiva con la población indígena, aunque no necesariamente con violencia física.</p> <p>Cada día es más común el contrato por obra que el contrato por jornada de trabajo.</p> <p>Los sistemas de salud, sean sostenidos por el Estado como en Bolivia o con aportes privados como en Paraguay, no garantizan de ninguna manera la reproducción de la fuerza de trabajo.</p> <p>El Estado subvenciona los bajos salarios, de manera velada, a través de medidas sociales distributivas, como la repartición de alimentos o transferencias condicionadas. Así, sostiene a núcleos de obreros disponibles para actividades temporales.</p>	

## **Problemáticas de capacidades individuales y organizativas**

La problemática sobre capacidades individuales y organizativas se refiere a aquellas situaciones en las que las personas o los colectivos presentan déficits de conocimiento, de patrimonio o de cualquier otro aspecto que puede ser subsanado con apoyos individualizados (que en gran medida dependen de la voluntad de los individuos). En general, subsanar los déficits individuales pasa por el acceso a la información, a la educación y, lo más importante, a la participación en organizaciones, tanto políticas como civiles.

Si bien existen causas estructurales que limitan el desarrollo, el déficit de capacidades individuales y organizativas son agravantes que hay que tomar en cuenta, ya que en lugar de generar fuerzas de transformación pueden constituirse en factores de resistencia.

Tal como es aplicado en el Índice de Desarrollo Humano implementado por las Naciones Unidas, los indicadores de crecimiento de las capacidades individuales y grupales puede, y debe, disgregarse por sectores sociales, sea género, generación, residencia, entre otros.

En el proceso de reflexión y debate con los actores locales, se han identificado como áreas problemáticas —y, por tanto, de atención en proyectos de desarrollo— aspectos relacionados con la fortaleza y eficiencia de las organizaciones campesinas e indígenas; las organizaciones que pueden ser sus aliadas de etnia, clase o filiación; la revalorización de las culturas y la educación; la participación de mujeres y jóvenes; los sistemas productivos familiares; y, especialmente, la organización para la participación política.

<b>Fortalecimiento de organizaciones indígenas</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Los pueblos Guaraní, Weenhayek y Tapiete tienen una organización sólida. La organización indígena ha encontrado formas de articulación —estables, pero no monolíticas ni verticales— con las comunidades y con las zonas. Cada uno de los tres pueblos tiene una organización que los representa. Entre ellos establecen alianzas temporales, según el tema y sus intereses comunes.</p> <p>Las demandas de las comunidades y de las estructuras supra comunales coinciden y se complementan, lo que les otorga un alto nivel de cohesión.</p> <p>Los recursos de compensación que reciben las organizaciones guaraníes por la actividad petrolera en sus territorios han contribuido a su fortalecimiento y a su articulación con el movimiento campesino e indígena regional y nacional.</p>	<p>Hay un conjunto muy amplio de organizaciones, semejante al número y diversidad de grupos étnicos.</p> <p>Hay estructuras supracomunales. Sin embargo, hay fricciones que entorpecen una adecuada articulación entre ellas, y de éstas mismas con las comunidades.</p> <p>La agenda de demandas de las comunidades es muy específica, en respuesta a las políticas promovidas por el Estado, lo que, al parecer, dificulta una orientación común.</p> <p>Algunas comunidades reciben una influencia notable de sus vecinos menonitas. Su orientación es estrictamente grupal, con tendencia a la fragmentación en núcleos familiares y en organizaciones funcionales, en algunos casos, religiosas.</p>
<p>El funcionamiento de muchas de las organizaciones depende económicamente de las ONG y de las agencias de cooperación. Esto, a largo plazo, puede convertirse en una debilidad.</p> <p>En Bolivia las organizaciones tienen el reto de fortalecer y rectificar de manera permanente sus esfuerzos por la unidad, dado que las alianzas entre organizaciones suelen ser temporales.</p> <p>Las organizaciones en Paraguay tienen el reto de llegar a un gran acuerdo para trabajar unidamente y para formular una demanda con capacidad de convocatoria y movilización.</p> <p>Hay un gran potencial organizativo que reside en los dirigentes jóvenes que asumieron cargos en sus respectivas organizaciones.</p> <p>Aunque existen organizaciones de mujeres, estas todavía no han logrado el grado de consolidación como para estar representadas de manera permanente en todos los espacios de decisión.</p>	

<b>Organizaciones aliadas de etnia, clase o filiación política</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Hay organizaciones políticas y gremiales con las que eventualmente la organización indígena mantiene relaciones de oposición o de alianza, dependiendo de la coyuntura.</p> <p>Hay algunas ONG con mucha tradición en el Chaco, otras son nuevas y eventuales.</p> <p>Las organizaciones indígenas tienen una relación horizontal con las instituciones y establecen acuerdos temporales que limitan su intervención a la ejecución de proyectos específicos.</p> <p>Hay algunas organizaciones que abiertamente se oponen a la demanda de la población indígena, sin embargo, su fuerza y capacidad de articulación es mínima.</p>	<p>Hay pocas organizaciones gremiales que mantengan, eventualmente, relaciones de solidaridad con los pueblos indígenas.</p> <p>Hay pocas organizaciones políticas que se acercan a las comunidades indígenas en épocas electorales.</p> <p>Hay organizaciones y ONG ambientalistas y aliadas de las poblaciones indígenas. Algunos dirigentes han reivindicado la administración propia de proyectos y ven como competencia a las ONG.</p> <p>Hay organizaciones —incluidas ONG, dirigidas o vinculadas con la iglesia menonita— que ofrecen un modelo de trabajo y comunidad muy similar al de sus colonias.</p> <p>Hay instituciones que se oponen, abierta o veladamente, a la demanda territorial de las organizaciones indígenas.</p>
<p>Muchos sectores potencialmente aliados no conocen las demandas indígenas y por tanto se oponen a ellas, guiados por prejuicios que difunden los sectores no afines a las reivindicaciones y propuestas de aquéllos.</p> <p>No hay una orientación común entre los actores de la región. Aunque el propio Chaco los unifica, la diversidad de modelos y criterios los divide y aleja.</p> <p>Es determinante la opinión pública de la población urbana, que es mayoritaria en algunos municipios y departamentos, y la capacidad de articulación y movilización de sus organizaciones. En general existe apertura a los problemas regionales, aunque en la mayoría de los casos, la fuerza concéntrica de la ciudad lleva a que predominen los intereses urbanos a los rurales.</p> <p>Las ONG son numerosas y no tienen una propuesta homogénea de desarrollo, por lo que sus acciones son dispersas y de corto alcance.</p> <p>No existe un movimiento obrero unificado con presencia política y capacidad de movilización regional.</p>	

<b>Revalorización de culturas</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>La revalorización cultural, en sus inicios hace 30 años, se enfocó en el idioma.</p> <p>Posteriormente, se fortaleció la convivencia comunitaria, los sistemas productivos y las costumbres alimentarias.</p> <p>En la actualidad, tienen mayor peso la gestión del territorio, la autoafirmación cultural y organizativa de los pueblos indígenas, y la participación política.</p> <p>Actividades como la artesanía y otras expresiones culturales, si bien importantes, no han motivado una amplia movilización.</p>	<p>Hay un movimiento fuerte de las comunidades por reivindicar su cultura, principalmente el idioma, la artesanía y la medicina tradicional.</p> <p>La riqueza de la diversidad de pueblos indígenas, contrastada con un peso demográfico relativamente bajo para cada grupo, impone desafíos particulares con el objetivo de revalorización cultural. Hay avances diferenciados en cada uno de los 16 pueblos existentes en la región.</p> <p>La cercanía de la cultura y la religión menonita amenaza a las estructuras comunitarias de distintos grupos étnicos de la región, a sus costumbres, a su alimentación y a la convivencia interétnica.</p>
<p>La reivindicación cultural es bandera de las organizaciones indígenas del Chaco paraguayo y boliviano, sin embargo, en ambos países hay amenazas como la resistencia al cambio en el sistema de educación formal, la oposición de la cultura criolla y algunos grupos religiosos que individualizan y dividen a la comunidad.</p> <p>En general, la opinión pública de los principales centros urbanos de los dos países es favorable a los procesos de revalorización de sus culturas ancestrales, aunque es evidente que no existen mecanismos efectivos para que esa simpatía se traduzca en acciones colaborativas efectivas.</p> <p>Actualmente, en Bolivia, tienen especial relevancia para la revalorización cultural el avance progresivo de la participación de las organizaciones guaraníes en el diseño y gestión de los sistemas de salud y educación; la naciente universidad indígena; y los dos proyectos de autonomías indígenas municipales.</p> <p>En Paraguay, la revalorización de la cultura tiene su eje en el uso y reconocimiento de sus idiomas, la provisión de alimentos culturalmente apropiados, la reivindicación territorial y la convivencia comunitaria y multiétnica.</p>	

<b>Seguridad alimentaria</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>En general, las comunidades tienen una mejor y más diversificada provisión de alimentos de sus propias parcelas y huertos.</p> <p>Se puede afirmar que prácticamente se ha erradicado el “karuai” (el hambre por falta de alimentos), tan común hace 30 años.</p> <p>Hay comercio menudo de productos alimenticios autóctonos.</p> <p>Una parte de la producción de alimentos autóctonos se orientan hacia el mercado.</p>	<p>La mayoría de la población indígena depende, para su alimentación, de los jornales que perciben sus miembros.</p> <p>Otras comunidades recurren a la comercialización de productos del monte para adquirir alimentos.</p> <p>Los almacenes de los menonitas están fijando pautas alimenticias que transforman las costumbres de las comunidades.</p> <p>En ciertas temporadas del año la escasez de alimentos es extrema.</p>
<p>La intensificación del comercio de alimentos está modificando de manera sostenida la dieta de la población local, el abastecimiento de alimentos esenciales y no esenciales (golosinas y refrescos) presiona a la población a disponer de recursos monetarios y bienes monetarizables lo que incrementa la dependencia y vulnerabilidad de la población indígena al no contar con mecanismos sostenidos para obtener dinero.</p> <p>Algunos proyectos de apoyo en situaciones de emergencia han introducido alimentos no tradicionales que se han convertido, con el tiempo, en parte de la dieta de las familias de la región.</p> <p>En las comunidades de los dos Chacos evidenciamos la preocupación por la seguridad alimentaria. Algunas comunidades se encuentran en mejores condiciones de “pasar el año” que otras.</p> <p>Hay proyectos exitosos de envergadura local para la incursión en el mercado de productos básicos, propios de la canasta alimenticia chaqueña (variedades de maíz y zapallo, el frejol conocido como cumanda y frutales, entre otros).</p> <p>En la actualidad no hay un mercado integrado entre la población del Chaco paraguayo y boliviano, para los productos de base indígena y campesina.</p>	

<b>Educación</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Hay grandes avances desde la ejecución del programa de alfabetización de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).</p> <p>Ha llamado la atención el calendario escolar diferenciado para el pueblo Weenhayek. Es un avance en la adecuación de las instituciones formales a las características de grupos étnicos y a situaciones específicas.</p> <p>Maestros bilingües participan activamente en la educación de las comunidades. Aunque en los últimos años el acompañamiento de las comunidades ha disminuido notablemente.</p> <p>La formación especializada de la población indígena plantea retos a la universidad indígena y a la misma formación de docentes.</p> <p>Hay centros de educación formal en todo el territorio y en casi todos los niveles.</p>	<p>Hay interés en las comunidades por mejorar su nivel educativo y las asignaturas en idiomas propios.</p> <p>En muchas comunidades la infraestructura educativa no es adecuada, especialmente la ubicada en los barrios obreros.</p> <p>Hay un alto grado de deserción, especialmente relacionado con los tiempos del trabajo asalariado rural.</p> <p>Existen centros educativos en los niveles medio y superior de los centros urbanos, sin embargo, el acceso es limitado para la población indígena e, incluso, criolla que no tiene recursos.</p> <p>Hay ofertas de formación técnica, especialmente en las ramas agropecuarias.</p> <p>Las cooperativas menonitas tienen un sistema de becas para los estudiantes menonitas —hombres y mujeres— que deseen estudiar en Asunción y fuera del país.</p> <p>Todavía hay un alto número de personas analfabetas, especialmente mujeres.</p>
<p>Todavía hay grandes desequilibrios en el acceso a la educación y en la calidad de ésta. Aunque cada día hay más población indígena con educación superior, en este campo todavía hay una brecha muy grande con la población que no es indígena ni originaria de la región.</p> <p>El equipo de investigación y los participantes del intercambio de conocimientos en el marco de esta investigación conversaron con dos estudiantes de comunidades del Paraguay que participaron, hace algunos, años en cursos de enfermería en el Chaco boliviano. Sus testimonios son positivos y esperanzadores en el sentido de afianzar más experiencias como la que ellos vivieron.</p> <p>La Universidad Indígena del Chaco, establecida por el gobierno de Bolivia, puede constituirse en un centro académico de importancia para los pueblos de los dos Chacos. Aunque es de suponer que su orientación sea definida principalmente por el pueblo Guaraní —al ser el grupo numéricamente más significativo—, se espera una apertura interétnica a los otros colectivos originarios del Chaco.</p>	

<b>Género y juventud</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Las mujeres guaraníes, weenhayek y tapiete, aunque no tienen una organización propia, con el mismo peso a la de sus grupos étnicos, han conseguido cargos importantes dentro de sus organizaciones y en los espacios reservados a sus respectivos grupos, o ganados en contiendas electorales<sup>25</sup>.</p> <p>La APG fue dirigida por una mujer hace algunos años y existen dirigentes activas en todos sus niveles.</p> <p>Existen dirigentes jóvenes que renuevan el discurso y el liderazgo en los niveles comunales y regionales.</p> <p>Sin embargo, todavía hay mucho camino por recorrer. En la mayoría de los casos la permanencia de mujeres y jóvenes en funciones públicas y en fuentes laborales sigue siendo más inestable que la de los hombres adultos.</p> <p>Persiste el empleo de jóvenes mujeres en el servicio doméstico, aunque su número disminuyó sustancialmente en la región. Esa actividad las aparta del sistema educativo y de su participación en el movimiento de reivindicaciones de los derechos indígenas.</p>	<p>La ausencia de hombres en la comunidad, debida a razones laborales, ha derivado en que las mujeres asuman el liderazgo de sus familias y organizaciones.</p> <p>Hay algunas organizaciones supracomunales que representan sus intereses, así como líderes mujeres muy activas en la región.</p> <p>Lamentablemente, la situación regional no es favorable para la participación de las mujeres, aún así hay algunos avances importantes<sup>26</sup>.</p> <p>Hay dirigentes jóvenes interesados en participar en las distintas organizaciones, sin embargo, muchas veces se ven obligados a dejar sus comunidades para ingresar al mercado laboral.</p> <p>La demanda de mano de obra atrae a muchos jóvenes. Éstos, muchas veces, no comprenden la cultura local y su comportamiento puede ser agresivo.</p> <p>La población local identifica al consumo de alcohol como un problema entre algunos jóvenes y mujeres.</p>
<p>En ambos países las mujeres van adquiriendo mayores responsabilidades junto con sus comunidades y regiones. Aunque en condiciones todavía adversas, existen líderes mujeres que se destacan, muchas veces a costa de su propio bienestar.</p> <p>Entre los jóvenes que deciden quedarse en la región, todavía hay la incertidumbre si podrán encontrar una actividad económica y laboral estable que les garantice condiciones de vida equivalentes a las que podrían obtener en las ciudades cercanas.</p> <p>Hay déficit de iniciativas adecuadas para los colectivos de mujeres y jóvenes. Hay que tomar en cuenta que si bien hubo proyectos en el ramo, éstos no siempre identificaron adecuadamente las necesidades de la población, no distinguieron acciones de corto y largo plazo ni eligieron las mejores metodologías para su trabajo.</p>	

<sup>25</sup> En el caso de Bolivia, las listas electorales para todos los niveles de gobierno instruyen un 50% de participación de la mujer.

<sup>26</sup> En el caso del Paraguay, las listas electorales instruyen un 20% de participación de la mujer.

<b>Participación política</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>La legislación electoral, que promueve que los pueblos indígenas presenten candidatos sin la intermediación partidaria, así como la ley de cuotas para mujeres a nivel nacional y para pueblos indígenas a nivel departamental han favorecido una presencia importante de dirigentes en cargos electos.</p> <p>En estudios comparados con otras regiones, se evidenció que la fortaleza de la organización de los pueblos del Chaco fue imprescindible para aprovechar adecuadamente el entorno legal y político.</p> <p>Hay grados importantes de rupturas y conflictos entre distintos sectores, lo que podría deteriorar la unidad de las organizaciones y diluir sus reivindicaciones étnicas.</p>	<p>No hay un marco legal que promueva y facilite la participación de las organizaciones y la población indígena.</p> <p>Se mantiene una relación de clientelismo entre los partidos tradicionales y los electores, lo que no facilita la participación de nuevos líderes.</p> <p>Hay un déficit de representación política de la población indígena y pobre en los distintos niveles del gobierno local y regional.</p> <p>No hay una demanda ni un grupo suficientemente fuertes a nivel nacional que promuevan una legislación alternativa que facilite la ampliación del sistema de representación política.</p>
<p>Las leyes y normas relacionadas con la participación política de los pueblos indígenas son diferentes en ambos países.</p> <p>Hay experiencias exitosas de participación política de los pueblos indígenas, tanto en representación de sus propias organizaciones, como en la alianza con otros grupos políticos.</p> <p>Dado el avance en la participación de la población indígena, los partidos políticos han optado incorporar, de manera constante, candidatos, hombres y mujeres, que representen, aunque no necesariamente de manera orgánica, a los diversos pueblos grupos de la región. Sin embargo, bajo este mecanismo, en muy pocas oportunidades los candidatos y candidatas invitados se ubican en lugares aceptables en las listas electorales.</p> <p>En ambos casos la representación como pueblo indígena (caso establecido en Bolivia) y la representación de agrupaciones ciudadanas (Bolivia y Paraguay) son alternativas para la participación local que deben profundizarse.</p>	

## Problemáticas del desarrollo institucional

La problemática sobre el desarrollo institucional se refiere a aquellas situaciones en las que se considera que una transformación de las instituciones y organizaciones —principalmente públicas—, generaría las condiciones necesarias para que las personas naturales y jurídicas se desempeñen en un ambiente adecuado y desarrollen sus actividades sociales, económicas y políticas con incentivo externo.

En general, el desarrollo institucional tiene relación con los representantes políticos, los gobiernos, los grupos de presión, la iglesia y las ONG. No se trata de la construcción o cambio de leyes, normas y aprobación de la opinión pública (eso, más bien, sería algo estructural), en este caso se trata de la aplicación de los marcos normativos y del funcionamiento de las instituciones y prácticas no formales.

Así, aunque es muy difícil distinguir, muchas veces, una problemática estructural de una institucional, el argumento central es que dadas las leyes, la acumulación de conocimiento y una opinión pública favorable, si no termina de atenderse adecuadamente un problema es que están fallando las instituciones.

La confluencia de objetivos, criterios y acciones colaborativas entre las instituciones, sean públicas o privadas, es esencial para el óptimo desempeño de las instituciones. Por ello el estudio de ésta problemática se nutre de casos particulares y aborda la cualidad institucional en territorios específicos.

Para dar un ejemplo, el desabastecimiento de agua es suficientemente conocido en el Chaco, así como las tecnologías básicas para enfrentar este obstáculo. Que no se adopten las medidas adecuadas ya no es un problema de desconocimiento de técnicas, es simplemente una ineptitud institucional originada por una simple desidia o por otros intereses que impiden una adecuada atención del problema.

La descentralización es un ejemplo en otro sentido. Pese a las leyes y a los recursos, que una buena parte de la población se mantenga indiferente a las posibilidades de participación —ya sea como electores o elegidos— es un problema de las instituciones a las que pertenecen, porque no promueven de manera proactiva la participación de sus miembros. El tránsito a la democracia local requiere un acompañamiento de instituciones, en el sentido de que incluso el ejercicio de los derechos individuales se sostiene en la práctica del derecho; no es una reacción automática a las leyes que lo garantizan.

En el caso del Chaco boliviano y paraguayo, hemos considerado importante destacar las prácticas de la descentralización; la aplicación inadecuada de las leyes que rigen el derecho propietario de las comunidades indígenas; el incumplimiento de las leyes forestales y medioambientales; la inadecuada atención a los distintos modelos de asentamientos indígenas en nuevas tierras; la ausencia de representación de los asalariados que trabajan en actividades agropecuarias; la deficiente atención de las necesidades de provisión estable de agua para consumo humano, animal y para algunos cultivos de huerto; el predominio de la atención de emergencias en vez que una planificación sostenida para el desarrollo; la influencia de las iglesias en la perspectiva de la participación social y las acciones de desarrollo; el territorio y la comunidad.

<b>Práctica de la descentralización</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Las comunidades y sus organizaciones participan activamente demandando proyectos, participando en el control social y proponiendo candidatos para las elecciones en todos los niveles.</p> <p>En Charagua, la población está redactando sus estatutos para funcionar como un municipio indígena; de acuerdo a la decisión adoptada por su población en el referéndum del año 2010. No es un camino llano porque van surgiendo diferentes criterios sobre los aspectos prácticos de la institucionalización de las autonomías.</p> <p>La provincia del Gran Chaco, en el departamento de Tarija, se ha convertido en la primera experiencia de autonomía regional en Bolivia, decisión adoptada por su población en referéndum del año 2009.</p> <p>Es notorio el equilibrio de las inversiones en las comunidades con los centros urbanos; especialmente en infraestructura de educación y salud, y en algunos casos en proyectos productivos.</p>	<p>Hay diferentes criterios sobre los beneficios de la descentralización. Algunas personas consideran que ahora los gobernadores y alcaldes discriminan en mayor medida a las comunidades indígenas.</p> <p>Es evidente que algunas poblaciones han mejorado su infraestructura.</p> <p>La atención a demandas de proyectos aún es altamente politizada, por lo que la vinculación con los partidos —como candidatos o votantes— sigue sintiendo como un requisito.</p> <p>En general, la población siente que las inversiones favorecen a los grandes intereses agroindustriales. Son inversiones en caminos de acceso y vías de exportación; un ejemplo de ellos es el proyecto IIRSA<sup>27</sup>.</p>
<p>En los dos países la descentralización mejoró la inversión en los municipios, sin embargo, la orientación política de ésta es distinta en cada país y en cada municipio.</p> <p>En muchos lugares es necesario mantener el entusiasmo, la participación y los avances locales; en otros es necesario mejorar la capacidad de representación, de demanda de proyectos y de control social.</p> <p>Como se ha demostrado, la aplicación adecuada de la descentralización requiere un trabajo continuo, porque principalmente se juegan voluntades políticas. Sin embargo, muy pocas instituciones trabajan de manera sostenida en este campo.</p>	

<sup>27</sup> Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

<b>Aplicación inadecuada de las leyes que rigen el derecho propietario de las comunidades indígenas</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Aunque en gran parte del territorio del Chaco ha avanzado sustancialmente en saneamiento y titulación de tierras, aún quedan zonas conflictivas por resolver.</p> <p>No hay perspectivas de actualización de los catastros, y el mercado de tierras sigue careciendo de transparencia.</p> <p>Falta información pública para difundir los derechos indígenas sobre la tierra, con datos y argumentación sólida y demostrable.</p> <p>Aunque hay logros de las organizaciones indígenas, aún la opinión pública tiene la imagen de subalteridad, pobreza y enclaustramiento como estereotipos de las comunidades.</p>	<p>Hay casos de compra y de dotaciones de tierra a favor de comunidades. Esa tierra, por superposiciones, mala fe y otros intereses, había sido revertida casi en su totalidad o se la había cercenado sustancialmente.</p> <p>En algunos pueblos hay demanda de territorio, aunque en la mayoría de los casos se trata de demandas de tierras comunitarias.</p> <p>Las comunidades reivindican la dotación de tierra, aunque muchas son periurbanas y su población es obrera.</p> <p>El sistema de compras de tierra del Estado paraguayo es lento, costoso y poco efectivo.</p>
<p>Hay suficientes evidencias de que no está garantizado el respeto a la propiedad de las comunidades indígenas ni a los recursos que en ellas se encuentran.</p> <p>Muchos actores locales y los propios gobernantes continúan confundiendo propiedad comunitaria con espacios públicos, lo que expone a las comunidades a permanentes amenazas.</p> <p>Un medio común de vulnerar la propiedad y los recursos comunitarios es la controvertida ayuda o favores a las autoridades indígenas. De alguna manera se supone que "torcer" la voluntad de una autoridad es suficiente autorización para romper con el ordenamiento legal que protege a la población indígena.</p> <p>El despojo de tierras de comunidades indígenas es aún una constante en los dos países.</p> <p>No hay perspectivas de que las instituciones públicas responsables de estos asuntos incrementen el nivel de transparencia de la información. Para las organizaciones de la sociedad civil resulta muy complicado realizar una vigilancia permanente debido a la ausencia de datos actualizados y sistemáticos.</p>	

<b>Incumplimiento de las leyes forestales y medioambientales</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Desde 1996 hasta 2005 se incrementó la actividad de deforestación, pero disminuyó desde esa última fecha hasta la actualidad.</p> <p>Sin embargo, en el territorio de las colonias menonitas se han multiplicado las extensiones desboscadas para actividades agrícolas, convertidas luego en pastizales.</p> <p>Todavía resulta una práctica habitual romper una ley y pagar la multa, en lugar de solicitar los permisos y proceder de acuerdo a las normas.</p>	<p>En los últimos 10 años, la frontera agrícola de la zona del Chaco ha sufrido mayores intervenciones que las emprendidas en otros países de la región<sup>28</sup>; es un fenómeno común en todo el Chaco. No se trata solamente de un contagio del sistema productivo brasileño, sino que los mismos capitales y propietarios traspasaron la frontera.</p> <p>Aunque hay un marco legal regulatorio, éste no es un obstáculo para la deforestación masiva del bosque.</p> <p>El fundamento del derecho privado, como factor de desarrollo se mantiene como el principal argumento de las intervenciones masivas de deforestación.</p>
<p>Es menos costoso económica y socialmente violar una ley y luego correr con la multa, que realizar los trámites necesarios para consultar la legalidad de una intervención en el bosque. Por esta razón, permanentemente se infringen las normas que los países han estipulado para asignar o negar permisos para deforestación.</p> <p>En los últimos 15 años, el crecimiento del desbosque ha estado relacionado con inversiones que provinieron desde fuera del Chaco.</p> <p>No hay información confiable y un sistema de control social sobre las instituciones públicas que se encargan de autorizar el desbosque.</p> <p>La población pone en duda la aplicación de las leyes que podrían garantizar la sostenibilidad y conservación del Chaco. Las entidades encargadas de hacer cumplir las normas, o se encuentran subordinadas a los intereses de la agroindustria o no tienen capacidad institucional para aplicar adecuadamente los mandatos legales.</p> <p>Los esfuerzos de la sociedad civil por modificar el marco legal —como instrumento privilegiado para garantizar la sostenibilidad y conservación del Chaco— encuentran en la debilidad o inercia institucional su principal obstáculo.</p>	

<sup>28</sup> Recomendamos el portal <http://www.guyra.org.py> para ver reportes de deforestación sistemáticos y actualizados.

<b>Falencias en el modelo de asentamientos indígenas en nuevas tierras (“reasentamientos”)</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Nuevas comunidades surgieron luego de los procesos de reversión de tierras y consolidación de las tierras comunitarias de origen (TCO).</p> <p>No todas las comunidades cuentan con las condiciones básicas de habitabilidad, aunque las autoridades municipales y las ONG han prestado un significativo apoyo a los nuevos asentados.</p> <p>Los asentamientos corresponden a una visión de ocupación de los territorios indígenas.</p> <p>Algunos asentamientos no tienen la tradición comunitaria y la solidez organizativa de sus comunidades de origen, por lo que se presentan tensiones que derivan en procesos de aprendizaje permanentes.</p>	<p>Muchas comunidades y barrios obreros han sido reasentados en comunidades distantes de los principales centros urbanos. Muchas veces ésa es una demanda de las comunidades, otras veces es una solución planteada por las colonias y las autoridades para disminuir la presión de la población indígena en los centros urbanos.</p> <p>Actualmente, hay nuevos reasentamientos (reubicación territorial) en curso.</p> <p>La historia del grupo Areguede-Urusade, en Chaidi, tiene características particulares y de mucho interés para la región.</p> <p>Salvo casos específicos, no hay instituciones con grado suficiente de especialización para acompañar acciones de reasentamiento.</p>
<p>Por alguna razón no hay mucho debate sobre el tema<sup>29</sup>. Muchos modelos de asentamiento y reasentamiento no funcionaron adecuadamente, ya que la población se dispersó, retornó a sus lugares de origen o tuvo una convivencia conflictiva en las nuevas tierras.</p> <p>No es suficiente haber otorgado tierras a comunidades, aisladas unas de otras, haciéndolas aún más vulnerables. La idea que tienen las organizaciones indígenas de un territorio es que éste es un conjunto de comunidades con una forma propia de gobierno, y cuyo fin es responder a las necesidades de la población que opta por la vida comunitaria.</p> <p>No hay que descartar la doble residencia como el resultado de una adaptación exitosa a las nuevas condiciones que enfrenta la población indígena. En todo caso, debe evitarse el fatalismo ante la combinación de residencia en la ciudad y en la comunidad, o ante la movilidad permanente dentro de un territorio, atribuyéndolas a un fracaso del sedentarismo, sino más bien hay que asumir que todo ello puede responder a una estrategia transitoria e incluso a un modelo de civilización distinto.</p>	

<sup>29</sup> En el caso de Bolivia, recomendamos la lectura de los libros de Xavier Albó: “Una semilla en el turbión” (1986), y de Mauro Hurtado: “Ser libre no es fácil, pero vale la pena: reasentamiento de familias guaraníes en el Chaco Chuquisaqueño” (2008). Para el caso paraguayo es ilustrativo, desde otro ámbito, el libro de Verena Regehr: “El grupo Areguede-urasade en Chaidi” (2008).

<b>Ausencia de representación de los asalariados que se desplazan de los centros urbanos al campo</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Los municipios, el sistema de educación y salud, y las propias organizaciones indígenas han generado fuentes de empleo temporal urbano para un número significativo de población indígena.</p> <p>Alguna población que vive en las ciudades se desplaza al área rural para trabajar en las propiedades ganaderas y para los menonitas.</p> <p>Las áreas de comercio y transporte están copadas por migrantes de otras regiones del país, principalmente quechuas y aymaras.</p> <p>No existe una organización que represente a los empleados temporales que se desplazan de las áreas urbanas para trabajar en las empresas agropecuarias.</p>	<p>Al menos 10.000 indígenas y criollos viven en barrios obreros de las ciudades, principalmente en Filadelfia, Loma Plata y Neuland. Muchos de ellos, se desplazan al área rural para trabajar, otros hallan un trabajo en la ciudad.</p> <p>Muchos indígenas tienen la expectativa de conseguir un trabajo en los centros poblados. Escuchamos que se valora sobremanera el aprendizaje del alemán para permanecer en negocios menonitas, así como el mestizaje, que se asume como buena referencia para el trabajo.</p> <p>La calidad del empleo urbano para la población indígena ha desmejorado notoriamente en los últimos 10 años, cuando comenzaron a llegar empleados de otros lados de Paraguay o de Brasil y desplazaron a la población local.</p> <p>Hay una creciente población asalariada en la construcción, en empresas de transformación de productos lácteos y cárnicos, y en servicios de toda naturaleza.</p>
<p>Los asalariados no tienen experiencia organizativa; las leyes de protección laboral no llegan a todos los sectores de la sociedad.</p> <p>El empleo temporal para los asalariados que se desplazan de las ciudades al campo es concebido como circunstancial, por lo que los trabajadores no hacen mayor esfuerzo por organizarse.</p> <p>La permanencia circunstancial de los asalariados temporales urbanos induce a que los empleadores no ofrezcan a sus trabajadores condiciones laborales adecuadas por las tareas desempeñadas o por su retorno a la fuente laboral.</p> <p>En la mayoría de los casos prevalece el trabajo a destajo, es decir, contratos por obra. Esto deriva en que el empleador se desentienda del cumplimiento de normas laborales, como los horarios, e incluso tolere el trabajo infantil.</p>	

<b>Deficiente atención a las necesidades de provisión estable de agua para consumo humano, animal y para algunos cultivos de huerto</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Hay infraestructura de agua potable (distribución por cañería y en distancias muy largas) en la mayoría de las ciudades, pueblos y comunidades.</p> <p>Malos cálculos de aprovisionamiento de agua para animales y en muchos casos la acción de algunas personas causan grandes preocupaciones y pérdidas durante el estiaje.</p> <p>Se están trabajando sistemas de riego, que muchas veces complementan a los sistemas de consumo humano.</p>	<p>Hay infraestructura de agua potable (distribución por cañería) en algunos barrios obreros.</p> <p>La mayoría de los barrios obreros cuenta con sistemas comunitarios precarios y de pequeña dimensión, no adecuados a las necesidades de la población.</p> <p>La mayoría de los proyectos de captación de agua de lluvias son familiares, aunque sus dimensiones no llegan al tercio del requerimiento anual de agua para consumo humano.</p> <p>Hay un activo comercio de agua. Población y autoridades compran agua para su distribución a las comunidades, de manera recurrente y todos los años.</p>
<p>Concentración de proyectos en agua para consumo humano bajo el criterio de mínimos necesarios.</p> <p>Los sistemas de distribución de agua no consideran actividades de huerto y la crianza de animales domésticos.</p> <p>El desbosque y la actividad agropecuaria intensiva-extensiva disminuyen afluentes y reservas naturales. Las pocas que quedan son contaminadas por residuos de agroquímicos.</p> <p>Disminución de reservorios naturales y lugares de pesca.</p> <p>Amenaza de reducción de los caudales de los principales ríos y quebradas debido a los proyectos de encauce para riego.</p> <p>Una tecnología precaria e inapropiada de almacenamiento, distribución y gestión del agua no garantiza el abastecimiento estable durante todo el año. Son constantes los gastos en sistemas de agua para consumo humano y animal debido al inadecuado diseño de las obras y a su mala calidad.</p>	

<b>Predominio de la atención de emergencias en lugar de la planificación del desarrollo</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>La falta de medidas de provisión de alimentos y agua ocasiona que en periodos largos, no anuales, se presenten problemas de mortalidad de ganado y angustias muy grandes en la población.</p> <p>Siembras fuera de tiempo y mal manejo de suelos generan grandes pérdidas.</p> <p>En la época seca, son habituales las declaraciones de emergencia regional y las grandes promesas de parte de las autoridades departamentales y nacional.</p> <p>Asimismo, todos los años los medios de comunicación difunden imágenes que promueven una idea de desastre generalizado en el área rural de la región.</p>	<p>Precarios e insuficientes sistemas de agua, escasas áreas de cultivo y casi ninguna reserva de alimentos ocasionan que anualmente se declaren situaciones de emergencia y se generen angustias muy grandes en la población.</p> <p>Prácticamente todos los años, muchas comunidades y asentamientos humanos dependen de asistencia alimentaria y agua de parte del gobierno y de proyectos de la cooperación internacional.</p> <p>Los sistemas de producción, almacenaje y administración de piensos para los animales, así como la provisión de agua dulce en las estancias ganaderas, contrasta con la precaria inversión en estos mismos aspectos, en la atención a la alimentación y la solución de la provisión de agua para algunas comunidades y asentamientos humanos.</p> <p>El gobierno realizó algunas acciones para resolver la escasez de agua dulce, instaló una planta de bombeo y desalinización que de arrojar buenos resultados podría ser una opción tecnológica para algunas zonas.</p>
<p>Las situaciones de emergencia alimentaria y de provisión de agua para consumo humano y animal son recurrentes.</p> <p>La dotación de agua, alimentos e insumos —principalmente para enfrentar la sequía— se han vuelto rutinarias acciones de emergencia. En muchas regiones son prácticas constantes.</p> <p>Los proyectos de atención por la sequía se han convertido, en muchos casos, en un justificativo para mover recursos, lo que usualmente da lugar a un fructífero negocio de intermediarios, proveedores, autoridades y dirigentes.</p> <p>La noción de emergencia como un acontecimiento excepcional no permite llevar a cabo, de manera adecuada y sostenible, acciones planificadas de largo plazo que garanticen cierta certidumbre en la población.</p>	

<b>Las Iglesias en el Chaco influyen de manera relevante en las participación social y en las acciones de desarrollo</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Hay un claro predominio de la Iglesia católica. Ésta, con distintos énfasis, ha apoyado la organización de la población indígena y de los sectores más pobres y vulnerables.</p> <p>La Iglesia católica ha provisto a la población indígena y a sectores más pobres de servicios de capacitación y asesoramiento técnico. Incluso, hace 20 años apoyó en la compra de tierra para comunidades. En 1992, el obispo Pellegrini (ya fallecido) manifestó públicamente la opción de la Iglesia católica por el pueblo Guaraní, la colectividad más necesitada del Chaco.</p> <p>La Iglesia menonita se caracteriza por no buscar adhesiones de otros sectores que no sean su propia población.</p> <p>Otras Iglesias, denominadas genéricamente evangélicas, tienen una presencia importante en las comunidades.</p> <p>Aunque hubo tensiones entre algunos sectores religiosos, en general, la convivencia inter religiosa se da en todos los niveles del territorio. Es común que en una comunidad haya — simplificando— evangelistas y católicos, y que ello no sea óbice para que la población se organice y plantee sus reivindicaciones.</p> <p>A diferencia del Paraguay, la Iglesia menonita no tiene una tarea proselitista muy definida.</p>	<p>En el censo del 2002 se registra un total de 23 religiones, incluida la indígena, con sus variantes y combinaciones. De acuerdo a esta información predomina ampliamente la religión católica.</p> <p>Como segundo grupo se consigna “otras religiones”, por lo que es de suponer que hay una dispersión de confesiones muy grande. En todo caso, las iglesias más activas y con mayor influencia son la católica y la menonita.</p> <p>Las Iglesias católica y menonita han apoyado, directamente y a través de organismos creados para el efecto, la demanda y compra de tierras para asentamientos indígenas y campesinos; la atención de la salud pública; la construcción y operación de sistemas de agua; proyectos de desarrollo económico comunitario; la capacitación técnica; y la educación escolar.</p> <p>La iglesia católica y la menonita han puesto énfasis en la formación de líderes y el fortalecimiento de las culturas locales, aunque los contenidos sincréticos son distintos.</p> <p>Hay algunas confesiones —como la Misión Nuevas Tribus— que tienen un papel polémico (y netamente evangelizador) con relación a los pueblos indígenas.</p>
<p>Las iglesias han desempeñado y desempeñan un papel importante, no sólo en asuntos religiosos, sino también en el ámbito social, económico y político de la población del Chaco boliviano y paraguayo.</p> <p>No cabe duda que hay diferentes maneras de integración cultural y religiosa, y alternativas civilizatorias que promueven la convivencia y los valores (objetivos de la religión). En estos campos hay algunas Iglesias que no contribuyen adecuadamente en la construcción de sociedades más equitativas y justas.</p> <p>Aunque la polémica entre las jerarquías de las iglesias no es abierta, hay una tensión elevada en la población de base, expresada en el uso de términos descalificadores en las conversaciones cotidianas y domésticas, en el ámbito comunitario y en algunos de los medios de comunicación de la región.</p>	

<b>Territorio y autonomía</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>Hay 17 territorios comunitarios, reconocidos y titulados a los distintos pueblos indígenas del Chaco. En este proceso en curso, se han titulado a favor del pueblo guaraní 1.675.99 hectáreas como TCO y 88.354 como comunidades; al pueblo Tapiete, 24.500 hectáreas; y al pueblo Weenhayek, 21.971 hectáreas.</p> <p>Algunos de los territorios optarán por su conversión a autonomía indígena.</p> <p>Hay diversos grados de consolidación de la organización y planes de gestión de los territorios.</p> <p>Muchos de ellos sufren amenazas permanentes de propietarios ganaderos e incluso de población campesina, tan pobre como ellos.</p>	<p>En la mayoría de los casos se trata de demandas de tierras comunitarias.</p> <p>El pueblo Ayoreo Totobiegosode ha presentado y defendido en reiteradas oportunidades una demanda territorial definida.</p> <p>El estatus jurídico de las tierras comunitarias es muy diverso. En algunos casos se trata de dotaciones antiguas; en otros, de compras privadas a favor de las comunidades; en otros, los títulos se mantienen a favor del Estado aunque el derecho de usufructo lo tengan las comunidades.</p>
<p>Aunque las demandas territoriales son cada día más específicas, las prácticas de gestión territorial aún son incipientes.</p> <p>En el caso de Bolivia, en muchos territorios e incluso municipios como el de Charagua, la gestión del territorio reclama también la adopción de medidas para la inclusión de otros habitantes y pequeños propietarios que se interrelacionan con el territorio y con la población indígena. Es vital para la población indígena del Chaco consolidar los avances que ha logrado en sus demandas territoriales.</p> <p>Un sector de la opinión pública presta atención al discurso de algunos líderes opuestos a las demandas territoriales y autonómicas de los pueblos indígenas, difunden la crítica que se hace a dichos grupos en el sentido que el concepto de territorio estaría poniendo en desuso tierras productivas.</p> <p>Las organizaciones indígenas tienen una responsabilidad y un reto enorme en sus manos: la gestión y conservación de sus territorios puede considerarse como una prioridad para al menos los próximos veinte años.</p>	

<b>La comunidad, espacio de vida</b>	
<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>
<p>La mayoría de las comunidades tienen infraestructura adecuada para brindar servicios de educación y salud a la población. Lo mismo ocurre con la provisión de fuentes de agua.</p> <p>Los programas de vivienda han mejorado sustancialmente los espacios de vida.</p> <p>Todavía hay algunas zonas y comunidades rezagadas por no tener tierra suficiente: porque la han ocupado recientemente o porque enfrentan dificultades organizativas.</p>	<p>Hay situaciones muy diversas: desde comunidades con adecuado equipamiento hasta las que se encuentran en condiciones muy precarias.</p> <p>Llama la atención que en algunos barrios obreros no haya buenas condiciones de vida. Eso se debe a que no cuentan con la titularidad de la tierra o que su permanencia es considerada aún transitoria.</p> <p>No hubo programas extendidos y universales de vivienda, dotación de infraestructura adecuada para labores educativas y sistemas de salud.</p> <p>En muchas comunidades la privatización de los servicios de salud, educación e infraestructura (relacionados con los seguros y asistencia menonita) frena una adecuada intervención de la comunidad y del propio Estado.</p>
<p>Con respecto a la gestión y al gobierno territorial, las comunidades en muchos casos no terminan de establecerse como espacios de vida y todavía son campamentos en los que prima la individualidad en el acceso a algunos servicios, o en los que el Estado, en sus distintos niveles, sigue siendo el administrador de los espacios públicos.</p> <p>La estrecha relación entre el concepto de comunidad y población indígena muchas veces lleva a la invisibilidad otras realidades que no corresponden necesariamente a ese estado de correspondencia, como es el caso de la población indígena en contextos individualizantes como la educación, la inserción laboral y las propias ciudades.</p> <p>La consolidación de los territorios y de las organizaciones depende, cada vez más, de la mejora en las áreas de vivienda, caminos, medios de comunicación, agua potable, educación y salud.</p> <p>Muchas organizaciones comunitarias están debilitadas y no logran establecer unos estándares mínimos de bienestar para su población, lo que puede dar lugar a la diferenciación interna en aspectos básicos como infraestructura y acceso a servicios.</p>	

En el recuento de aspectos problemáticos, pudimos identificar múltiples factores. La opción que anunciamos de un ejercicio exhaustivo en la enumeración de problemas, ahora puede dar la idea de dispersión, de ausencia de priorización e identificación de causas esenciales.

Con la clasificación pretendemos demostrar que las acciones conducentes a resolver los problemas del Chaco boliviano paraguay —especialmente de su población indígena— deben darse en distintas áreas: desde la política, para resolver problemas estructurales, hasta la más concreta, para resolver carencias individuales como la formación (y que hacen al bienestar de cada una de las personas).

En el capítulo uno y dos vimos que los dos países tienen características y problemáticas propias. Sin embargo, intentamos mostrar también que existen algunas continuidades y rasgos comunes, desde el recuento histórico hasta algunos aspectos que definimos como problemática común, entendiendo por ello, similar, parecida, e incluso de mutua influencia.

En el capítulo tres recogemos aquellos aspectos que son centrales en la interpretación del Chaco boliviano paraguay como una unidad transfronteriza. La re exposición de algunos argumentos y la presentación de otros nuevos, muestran las posibilidades y limitaciones de considerar al chaco como una unidad transfronteriza en los términos sociales, económicos y políticos. Ese marco territorial y sociológico, nos permitirá establecer en qué medida las personas, las organizaciones y las instituciones tienen la fuerza para generar el sentido del desarrollo de la región. Identificados los problemas, y su posibilidad de enunciarlos para un territorio más amplio de lo que los límites de los Estados nos lo permiten, retomaremos algunos de los aspectos enunciados en el capítulo dos para exponer desafíos en el corto y mediano plazo, en correspondencia con el objetivo social de esta investigación y teniendo en cuenta el punto de vista de las acciones transfronterizas que se podrían proponer.

## CAPÍTULO 3



---

Delimitando el territorio indígena. Bolivia. (Foto: Horacio Sambaquiri).

## **El Chaco boliviano paraguayo como una unidad transfronteriza**

Como espacio biogeográfico el Chaco es una unidad transfronteriza cuyas interrelaciones con otros ambientes naturales le otorgan una característica ecosistémica única en el mundo. Esa condición explica su importancia regional, en Sudamérica, y hasta cierto punto le concede un sentido universal.

No todas las características del ecosistema generan necesariamente una interacción transfronteriza. Por eso muchos proyectos de conservación se ubican preferentemente en espacios nacionales que se consideren importantes para conservar y mantener lo valioso de las características de las subregiones chaqueñas.

En cambio, otros espacios como la cuenca del río Pilcomayo son ejemplo de un factor natural que se puede considerar como una clásica unidad transfronteriza, pues la interacción de la población en cualquier lugar de su área de influencia puede ocasionar grandes cambios al sistema hídrico, biológico, social y económico.

Este ejemplo, el del río Pilcomayo, nos permite mencionar la interrelación que hay entre distintos territorios o unidades biogeográficas, y la influencia que tienen sobre la cuenca las acciones que se realizan en las cabeceras (en los valles y el altiplano de Bolivia), en los bañados de la Argentina o en el mantenimiento de canales y caudales que se lleva a cabo en el Paraguay. Hay que tener presente, por lo tanto, que hay factores que actúan fuera de la región biogeográfica que se encuentran dentro del horizonte de la cuenca y que hacen al territorio chaqueño altamente vulnerable a lo que ocurre con su entorno.

Entre el Chaco paraguayo y boliviano, encontramos que a nivel del macroambiente hay una relación muy estrecha entre los sistemas hídricos, incluida la alimentación de los sistemas subterráneos y el escurrimiento desde la cordillera hacia las llanuras. La fauna y su posibilidad de transitar por los ríos y montes dependen de la interacción entre estos sistemas. Cabe indicar que estos sistemas ya han sido trastocados y muchas veces los impactos se han observado a distancia significativa del origen de la intervención humana o del fenómeno climatológico.

Desde el punto de vista sociológico, si bien los ecosistemas son la base y el origen de las relaciones de los individuos, los seres humanos tienen la capacidad de transformar su entorno para depredarlo, preservarlo o enriquecerlo. Por tanto, la interacción de los factores naturales es causa y efecto de su dinámica interna, pero, en medida creciente, también de los grupos humanos, aunque éstos no tengan necesariamente un contacto estrictamente territorial.

Pero la base territorial también cuenta —lo que hace más compleja la perspectiva transfronteriza— porque en Bolivia y Paraguay hablamos de dos sistemas jurídicos e institucionales distintos. Son factores humanos que interactúan con la naturaleza de manera diferenciada, de acuerdo con los criterios normativos que imponen sus Estados y son aceptados por la mayoría de la población; sea con conocimiento pleno o por simple afinidad o desinterés por asuntos que no necesariamente afectan individualmente.

Es muy común pensar que la relación entre Bolivia Paraguay ocurre entre sus regiones chaqueñas y que la frontera entre los dos Chacos es más dinámica de lo que realmente es. En gran medida la relación entre ambos países tiene al Chaco simplemente como lugar de tránsito; el principal flujo comercial e incluso de población entre Bolivia y Paraguay se da entre el norte de Asunción y la ciudad de Santa Cruz.

A esa conclusión arribó el estudio “Relaciones comerciales entre Bolivia y Paraguay”<sup>30</sup>, encargado como insumo para el presente trabajo. De todos modos, la investigación también advierte que a mediano plazo pueden surgir condiciones para una mejor articulación comercial entre los países. Por ejemplo, en el caso de productos industriales, el Chaco paraguayo ya exporta volúmenes significativos de lácteos a Bolivia, mientras que aquella región consume algunas hortalizas bolivianas. Dadas las condiciones sociales y étnicas en ambos lados del Chaco, están dadas las condiciones para mejorar el comercio de alimentos, en especial los de origen indígena y campesino.

Otro aspecto a considerar es la escasa población en la frontera, por lo que el contacto interpersonal es mínimo, con excepción de los funcionarios estatales y de algunos dueños de puestos ganaderos que tienen propiedades limítrofes. No hay, como en otros lugares, una dinámica de frontera que aproveche las corrientes de las economías nacionales.

Además, el transporte público de pasajeros es limitado. Hay tres líneas de autobuses que cubren la ruta de Santa Cruz a Asunción y son muy pocos quienes se suben en las paradas intermedias entre los dos Chacos. El transporte particular es igualmente escaso: depende de la temporada y, en la mayoría de los casos, de eventos puntuales que se promocionan en los dos lados de la frontera. No hay un flujo turístico permanente e importante en la carretera del Chaco.

Los controles antidroga se incrementaron en el lado paraguayo. Eso confirma que se transportan drogas a través de carreteras y sendas, tal como lo publican los medios de comunicación.

Se constató, en publicaciones de prensa y en conversaciones con la población, que prima la opinión de que hay un elevado comercio de contrabando entre los dos países. Ello se debería a

---

<sup>30</sup> El estudio, elaborado por Marco Antonio Romay por encargo del IPDRS-Manos Unidas, se puede consultar en la siguiente dirección: [http://www.sud-americanarural.org/files/exploraciones\\_5.pdf](http://www.sud-americanarural.org/files/exploraciones_5.pdf).

la ausencia de control en los pasos fronterizos o a la deliberada complicidad de los funcionarios aduaneros, lo que desde nuestra perspectiva es difícil de verificar o siquiera cuantificar.

Desde la Guerra del Chaco hay, en la población local, especialmente los pueblos indígenas (también a nivel nacional), un sentimiento de identidad territorial que supera los límites fronterizos. Es común escuchar decir que Asunción se parece a Santa Cruz o viceversa, asumir que la presencia menonita en los dos Chacos tiene el mismo origen o, finalmente, que las culturas de ambos lados de la frontera son similares. Resulta difícil encontrar sustento objetivo que explique todas estas afinidades.

Con mayor razón, ese sentimiento existe entre los pueblos indígenas, particularmente los grupos que tienen relaciones de parentesco entre sí, como los guaraníes occidentales con los guaraníes bolivianos<sup>31</sup> y los tapietes de Bolivia con los ñandeva en Paraguay. Debe notarse que para los pueblos indígenas las relaciones de parentesco y de afinidad étnica rebasan los límites del Chaco boliviano paraguayo, como es el caso de los weenhayek, relacionados con los wichi de la Argentina, o el del pueblo Guaraní en Bolivia con el Guaraní del lado Oriental del Paraguay y con el Guaraní de Brasil; lo mismo ocurre con el pueblo Ayoreo del Chaco paraguayo y los ayoreos de otras regiones de Bolivia.

Los sectores de pequeños y medianos ganaderos también comparten ciertas afinidades, al menos en lo que respecta a su posición ante los sectores agroindustriales, pero también en su diferenciación con la población indígena. Es un sector muy diverso y complejo que, en alguna medida, ha venido compartiendo distintos espacios de articulación y establecido algunos puntos de coincidencia.

En lo que respecta a la relación transfronteriza de los pequeños y medianos ganaderos, expresada en formas organizativas y actividades conjuntas, se pueden contabilizar reiteradas iniciativas,

---

<sup>31</sup> Las cinco comunidades de pueblos Guaraní occidentales que hay en el Chaco paraguayo tienen su origen en las comunidades guaraníes de Bolivia.

como encuentros binacionales para intercambio de experiencias, o ferias, aunque en general han tenido bajo impacto, lo que se explica de alguna manera por la posición marginal de sus organizaciones en cada país.

No hay un circuito laboral entre la población del Chaco boliviano y la del paraguayo, más allá de algunos transportistas, que representan lo más cercano a algo que podría asemejarse a una movilización laboral con carácter transfronterizo. En ninguno de los dos lados se han generado condiciones y oportunidades laborales para las personas de la otra nacionalidad, aunque hay casos excepcionales.

En el campo de la tecnología y de los sistemas productivos, hay la expectativa de un aprendizaje mutuo. Entre otras cosas, las agencias gubernamentales de desarrollo pecuario y las organizaciones de ganaderos decían que en el Chaco paraguayo se desarrollaría un sistema ganadero semi intensivo relacionado con actividades industriales, mientras que en el lado boliviano la ganadería extensiva de ganado criollo en bosque tendría grandes avances. En la actualidad, el intercambio más notorio se lleva a cabo entre las colonias menonitas, y es de semillas y maquinarias. El sistema productivo ganadero de Paraguay está siendo replicado en el lado boliviano. Aunque con dimensiones aún modestas, es previsible que, de no haber una adecuada fiscalización, esa modalidad productiva crecerá inconteniblemente.

La religión es otro aspecto a considerar, más allá de las fronteras de cada uno de los países. Tal como pudimos evidenciar, aunque las estructuras de las iglesias no tengan necesariamente una visión transfronteriza, la identidad indígena y la identidad religiosa están estrechamente relacionadas. En ambos lados de la frontera, las iglesias orientadas a la evangelización tuvieron encuentros, pero no llegaron a concretar actividades sostenibles en el tiempo. Aunque no hay por el momento proyectos evangelizadores transfronterizos, los medios de comunicación y otros recursos que utilizan las iglesias suelen ser escuchados y seguidos por algunas personas en ambos países.

Lo que ofrece un aspecto transfronterizo importante, son los diversos complejos institucionales, redes, alianzas y trabajos colaborativos establecidos por instituciones y profesionales, generalmente de los tres Chacos. Los proyectos e iniciativas más exitosos establecieron vínculos para llevar a cabo actividades específicas y promocionar iniciativas compartidas por actores de los tres países. La relación entre los Chacos argentino y paraguayo es más activa, sobre todo porque el límite fronterizo es el río Pilcomayo, hay más asentamientos que se relacionan y hay organizaciones y profesionales argentinos muy activos.

Fueron relevantes, entre estas iniciativas trinacionales, las visitas de intercambio, los encuentros, seminarios y otro tipo de reuniones de los pueblos indígenas, que tuvieron diversas características y propósitos, y se llevaron a cabo en situaciones históricas distintas. Hay antecedentes, en los últimos 30 años, de este tipo de convenciones que tuvieron distinto nivel de convocatoria.

Cabe resaltar lo que se denominó como la iniciativa Enchaco. Ésta reunió a asambleas de pueblos indígenas del Chaco por país y concluyó con la “Magna Asamblea de los Pueblos Indígenas del Gran Chaco Sudamericano”. La fase preparatoria y las reuniones de Enchaco duraron casi dos años, entre 2006 y 2007<sup>32</sup>. En estas asambleas los principales dirigentes y líderes de las organizaciones indígenas de los tres países compartieron reflexiones sobre demandas con respecto a agua y territorio.

Hubo otras iniciativas de menor envergadura y otras ya están casi establecidas, como los encuentros del pueblo Guaraní, aunque muchas veces rebasan los límites de lo que hemos denominado propiamente como el territorio del Chaco. En alguna oportunidad se han elegido representantes trinacionales y acordado acciones y declaraciones. Si bien estas reuniones son importantes para el interrelacionamiento y la construcción de una agenda relativamente similar, su sostenibilidad depende de los organismos

---

<sup>32</sup> Las memorias de estos encuentros se pueden consultar en las instituciones paraguayas GAT y Tierra Libre.

patrocinadores, y generalmente los recursos con los que cuentan son eventuales.

Hay también iniciativas de ONG y grupos de profesionales reunidos por su interés en el Chaco. Éstos articulan sus diversas visiones sobre la conservación de la naturaleza con una identidad chaqueña criolla a la que se adhieren grupos afines. Pese a que algunas instituciones y profesionales no nacieron en la región o no viven en ella, adoptaron una amplia identidad chaqueña a partir de vivencias particulares y compromisos personales e institucionales.

Estos grupos emprendieron iniciativas diversas, con distinto alcance y perspectiva temporal. Algunos desempeñaron tareas puntuales o tuvieron una duración esporádica, y otros, una proyección más definida. Entre sus iniciativas se cuentan el reconocimiento de actores, el intercambio de experiencias e información, la formación de plataformas de comunicación, la vigilancia social, la denuncia y la promoción de organizaciones. En los últimos tiempos, la red más activa fue Redes Chaco, que se originó y funciona con base en el grupo de contrapartes de la Fundación Avina. Ésta organizó el “Encuentro Mundial del Chaco” en 2010<sup>33</sup>.

Además, muchas agencias de cooperación organizaron reuniones de intercambio y aprendizaje mutuo entre equipos técnicos, organizaciones de productores, educadores, agentes pastorales y ONG. En algún caso compartieron recursos destinados a proyectos conjuntos.

Instituciones de distinta envergadura concentraron o al menos destinan una buena parte de sus esfuerzos en el Chaco de un país, de dos o de los tres. Son esfuerzos limitados por las posibilidades y restricciones de cada una de las instituciones y de las contrapartes con las cuales se trabaja. La mayoría de las iniciati-

---

<sup>33</sup> Las conclusiones sectoriales del evento se pueden consultar en [www.redes-chaco.org](http://www.redes-chaco.org).

vas transterritoriales han sido puntuales y fugaces, otras tienen el reto de lograr una sostenibilidad mayor.

La Cooperación Técnica Alemana (GTZ) ejecutó proyectos trinacionales en colaboración con algunas entidades públicas de cada uno de los países. El proyecto “Manejo sostenible de los recursos naturales en el *Chaco* sudamericano” tuvo un enfoque de múltiples actores y produjo materiales de consulta que se encuentran disponibles en Internet. Desde nuestro punto de vista, este proyecto es un buen ejemplo de los aspectos positivos y negativos de los enfoques de actores múltiples y de amplio espectro territorial. Al recorrer el territorio y consultar con los involucrados en el proyecto mencionado fue difícil determinar el grado en que una iniciativa de gran envergadura como la indicada mejoró el desarrollo de la región y atendió a la población más vulnerable. La cantidad de actores involucrados en territorios dispersos afecta a la eficiencia de algunas iniciativas.

Otros proyectos como el de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo —con representación de los gobiernos de Argentina, Bolivia y Paraguay y financiado por la Unión Europea— hasta hace algunos meses tuvo repercusión en las riberas del Pilcomayo, en la región del Chaco, especialmente en el monitoreo de la contaminación minera que se produce en la cuenca alta de Bolivia. Por su carácter gubernamental y por cuidar las relaciones diplomáticas entre Estados, este proyecto no atendió adecuadamente los conflictos sobre el uso de las aguas del Pilcomayo, ni abordó las decisiones que toman cada uno de los países y que afectan a las poblaciones ribereñas y a los recursos piscícolas de la región. Para este estudio no se pudo obtener información sobre la posición de esa entidad acerca del desbosque del Chaco y otros fenómenos de importancia para la región. La Comisión tiene sus oficinas ejecutivas en la ciudad de Formosa, Argentina; antes funcionaba en la ciudad de Tarija, Bolivia.

En general, se puede concluir que las diversas iniciativas de actores, y los programas y proyectos emprendidos por entes privados y estatales tienen pretensiones muy amplias y es difícil

identificar en el terreno sus aportes concretos y cercanos para la ciudadanía. Para los actores que en cada uno de los países tienen una mirada nacional, la región sigue siendo territorio de frontera, por lo que una gran parte de las iniciativas destinadas al Chaco y que cuentan con más recursos tienen sus sedes en Asunción (Paraguay) o en alguna de las capitales de los tres departamentos de Bolivia territorialmente cercanos. En el caso de Bolivia y Paraguay todavía no se puede decir que haya una ciudad que funja como articulador natural y convencional; en la que confluyan las instituciones y la gestión del territorio, en el sentido más amplio.

El Chaco del Paraguay está más vinculado con Asunción, la capital de ese país, debido en gran medida a la carretera asfaltada Transchaco. La ruta disminuyó la importancia del río Paraguay como medio de comunicación, aunque no totalmente, dada la navegabilidad del río y su importancia para la vinculación con las estancias brasileñas. Hay puntos de conexión con la frontera argentina —el río Pilcomayo también sirve de enlace—, aunque la comunicación con el vecino país se da principalmente a través de Asunción.

El Chaco boliviano tiene vinculación con las capitales de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca —los tres departamentos que cuentan con superficie chaqueña—, aunque predomina el contacto con Santa Cruz de la Sierra y con Tarija. Como vimos, el ferrocarril Santa Cruz-Yacuiba, construido en los años 40 del siglo XX, llegó a ser el eje de vinculación en la región. Eso se consolidó en los años 90 con la construcción de la carretera asfaltada que va casi paralela a la vía férrea.

La vinculación del Chaco boliviano con la Argentina tiene características particulares. En el siglo XX, especialmente después de la construcción del ferrocarril, la población guaraní acudía a las fincas del otro lado de la frontera, principalmente para trabajar en la zafra de la caña de azúcar, en las plantaciones de tabaco y en otras actividades agrícolas temporales. Algunas familias guaraníes bolivianas se quedaron incluso a vivir en el país vecino.

Hasta ahora, hay población guaraní de Chuquisaca que transita por esa ruta para desempeñar aquella tarea que era practicada masiva y cíclicamente en el pasado. Hoy, están en expansión el comercio fronterizo entre Pocitos (Argentina) y Yacuiba (Bolivia), las actividades vinculadas con la producción de gas, el comercio de productos alimenticios y en uno y otro país, y el turismo dentro de la región.

Es difícil opinar sobre el Chaco, entendido como una unidad transfronteriza. Desde el punto de vista ecológico, los Chacos boliviano y paraguayo tienen características comunes y están interconectados, al grado de que cualquier fenómeno natural o producido por la actividad humana, que ocurra en un lado, afectará indefectiblemente al otro. Sin embargo, no hay una interrelación habitual ni intensa en el plano económico, cultural, deportivo o religioso entre los habitantes de ambos países.

Pese a ello, comienza un nuevo momento de integración entre los dos Chacos, en el que habrá cada vez más influencias mutuas debido, entre otros factores, al impulso de los mercados y de los canales de comunicación que forman parte de la visión geopolítica del Mercado Común del sur, Mercosur.

La conclusión de la carretera asfaltada en el lado boliviano aceleraría el proceso. Ya se observa la construcción de un puesto fronterizo y de aduana mejor acondicionado en el lado Paraguayo, así como algunas obras en las estancias que colindan con la ruta.

Es posible enfrentar este nuevo ciclo desde la fatalidad de la expansión del modelo de desarrollo de las colonias menonitas y de los agroindustriales brasileños y criollos, o ejercer una mayor regulación sobre el acceso y uso de la tierra. Ello alentaría una mejor participación social para vigilar la expansión del modelo económico prevaleciente. Éste deriva en la concentración de tierras, la marginación de la población indígena originaria, la deforestación y el uso inadecuado de las fuentes de agua existentes.

El primer caso significa subordinar y articular los intereses de las comunidades indígenas, de la población criolla, de la población urbana, de los grupos ambientalistas y otros sectores con un tipo de economía expansiva y extractivista.

El segundo implica enfrentar la expoliación de los recursos naturales y ofrecer alternativas de sostenibilidad sin desaprovechar las ventajas tecnológicas del conocimiento de los pueblos indígenas y criollos de la región, y las nuevas tecnologías y recursos nacionales y mundiales.

En ambos casos hay una enorme tarea para las autoridades políticas locales, regionales y nacionales, para la población, para sus organizaciones y para las instituciones de todo tipo. Es por eso que tomar en cuenta los intereses y el punto de vista de los actores de la región —vivan en el lugar o tengan influencia sobre él— es una tarea muy importante y metodológicamente necesaria si se quiere estudiar el desarrollo de la zona y las características que ésta podría adoptar en el futuro.

En definitiva, el Chaco como unidad transfronteriza entre Bolivia y Paraguay es una tarea por realizar, una construcción de futuro que ofrece múltiples posibilidades y perspectivas. En todo caso, hay que asumir la herencia que dejó el desencuentro histórico entre los dos países y la resistencia de los poderes políticos y de la opinión pública a esa construcción de futuro.

Al mismo tiempo, se pueden encontrar bases sólidas entre las poblaciones indígenas; en los intereses endógenos que se pueden construir a partir de los actores regionales; en grupos de interés; y en iniciativas institucionales y profesionales. Éstas se sustentan en los valores universales de conservación y protección de la naturaleza, disminución de la pobreza y protección de los grupos más vulnerables. Estos valores, debidamente expresados y articulados en enfoques de desarrollo, pueden perfectamente mostrar vías alternativas para el desarrollo del Chaco boliviano y paraguayo.



## CAPÍTULO 4



---

Movilización del pueblo guaraní en Charagua para la elección de sus candidatos al gobierno municipal, 2004 (Foto: CIPCA Cordillera).

## Complejo mapa de actores y agendas

Las personas que no viven en el Chaco tienen una percepción particular sobre los habitantes de la región. Entre los factores que influyen en esa visión se cuentan la marginalidad de la zona, la ausencia de un factor que unifique y articule la identidad de los pobladores, el conflicto permanente por los recursos naturales, la persistente pobreza de los pueblos indígenas y la disputa por la tierra.

Pese a ser una zona tan extensa, con baja densidad de población y difícil habitabilidad, es relativamente sencillo identificar a los actores relevantes, gracias a una cierta homogeneidad en las características de los grupos sociales; sobre todo, desde el punto de vista de las relaciones políticas y económicas que ellos establecen.

Trabajar y exponer mapas de actores presenta desafíos, en la medida en que no existe un método para mostrar radiografías suficientemente objetivas que logren no sólo la comprensión de los procesos, sino también la autoidentificación de los propios sujetos. La subjetividad está presente desde el inicio, en el punto de vista de quien interpreta los datos. Por eso reafirmamos que el interés y el enfoque del presente estudio — particularmente de este capítulo— dan prioridad a la perspectiva que tiene la población del Chaco —especialmente de los pueblos indígenas— y buscan su desarrollo en condiciones más equitativas que las actuales.

Como primer ejercicio, se identificó al mayor número de organizaciones e instituciones conocidas o de las que logramos refe-

rencias en los Chacos boliviano y paraguayo. Nos fijamos como meta el ser exhaustivos sin caer en la atomización a niveles irrelevantes.

Posteriormente, se conoció con mayor detalle a un conjunto de organizaciones e instituciones con ayuda de referencias bibliográficas, con el material público que hay sobre ellas y a través de entrevistas con sus responsables<sup>34</sup>.

Trabajar sobre actores detrás de los que hay personas de carne y hueso acarrea siempre la posibilidad de ubicarse entre la falta de criterio científico y la diplomacia política; somos conscientes de ello. Este ejercicio responde a nuestro interés por poner justamente en debate aspectos que tienen que ver con las fuerzas sociales y económicas y su dinámica política, como responsables últimas de cuanto ocurre en una determinada región. Reconocemos también que ubicar a los actores en una coyuntura específica, utilizando como herramienta un mapa de actores, sólo da cuenta del momento en que se toma la imagen, ya que la característica de los actores es su permanente movilidad, tanto en sus representaciones ideológicas y discursivas, como en su posición con respecto al poder del Estado y su articulación con otras organizaciones sociales, económicas y políticas.

Luego, como se verá en los ejercicios, la construcción de mapas de actores es un intento de ordenar una realidad dada, abstrayendo individualidades y particularidades. Así, se mostrará la distinta ubicación de grupos sociales e instituciones con respecto a situaciones específicas. Éstas, a su vez, se expresan en grandes grupos temáticos.

Después de algunas aproximaciones que pretendían ir de lo particular (estudio-país) a lo general (lo transfronterizo), abandonamos el método de aproximación para concentrarnos en los “modelos” que de una manera general caracterizan el espacio binacional que es el objeto de nuestra reflexión. Sin embargo,

---

<sup>34</sup> El material en detalle se lo puede consultar en la dirección electrónica [www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org).

para dejar sentada la dimensión particular ofrecemos un ejemplo de dos mapas de actores de país elaborados desde la perspectiva de los derechos indígenas.

En este estudio definimos a actores como aquellas organizaciones públicas o privadas, con un grado de representación efectiva, y nos circunscribimos a aquellas que actúan en el Chaco boliviano y paraguayo. Para fines prácticos, establecimos categorías de actores políticos, sociales y económicos.

La visión y definición amplia de actor social permitirá mostrar la interacción entre actores sociales y actores institucionales. No se desconocen las grandes diferencias en el origen de la legitimidad, las estructuras, los objetivos y las prácticas de las unidades que hemos denominado actores, por ello en el diagnóstico vamos a hacer énfasis en los elementos comunes y también en los diferenciadores. En el ejercicio de construcción de un mapa de actores, recurrimos a dos elementos centrales: la agenda y el discurso de cada actor, así como su visión de futuro.

Si bien el diagnóstico pretendió disponer del mayor detalle posible sobre los actores que interactúan en el momento actual (año 2010), para realizar el ejercicio de visión del Chaco —en el cual indagamos sobre la representación que tienen los actores acerca de la región, e incluso sobre su apreciación del futuro—, asumiremos que entre las instituciones, discriminadas según categoría, hay algunas que son más representativas que otras para el objeto final del estudio; que es encontrar pistas de trabajo transfronterizas que permitan mejorar las condiciones de la población local más pobre, principalmente los pueblos indígenas.

Para la definición de la muestra de las organizaciones que se verán con mayor profundidad utilizamos los siguientes criterios: que haya suficientes evidencias de la presencia física (oficinas, personal, presupuesto y cobertura) y continua de las organizaciones en el Chaco (tiempo de trabajo en la región); su perspectiva regional; y su grado de legitimidad (información pública y transparencia) y representación.

Con mayor detalle, las categorías y las características de los actores que se eligieron son las que se detallan a continuación:

**Estado.** Unidades descentralizadas, desconcentradas y autónomas que actúan en el Chaco a nombre del Estado de cada uno de los países. En cada caso, para el análisis en profundidad se seleccionaron y entrevistaron a uno o dos representantes de cada nivel de gobierno. Se escogió a quienes tienen una mayor significación regional e importancia en los temas identificados como problemáticos.

**Programas transfronterizos.** Redes constituidas y con una representación claramente identificable, que actúan en ambos Chacos (algunas plataformas abarcan incluso el Chaco argentino). Estos programas pueden tener origen estatal, pueden ser financiados por la cooperación internacional, manejados por ONG e incluso por la sociedad civil. Para el análisis se seleccionó un programa interestatal, un programa de cooperación internacional, un programa de ONG y uno de la sociedad civil. Se tomó en cuenta a aquellos que se muestran más dinámicos, tienen relevancia regional, que son reconocidos como legítimos y que tienen importancia para la resolución de los problemas identificados.

**Organizaciones políticas.** Partidos, movimientos u otras organizaciones que tengan participación electoral a nivel nacional, regional o municipal. Se seleccionaron las tres organizaciones más significativas para el estudio y que tienen más peso político electoral en la región.

**Actores económicos.** Organizaciones corporativas, empresas o asociaciones económicas con importancia a nivel regional. Se seleccionó la más importante entre una variedad de actores. Se hizo un seguimiento especial a las organizaciones de pequeños ganaderos.

**Actores sociales.** Organizaciones indígenas, campesinas y de otros sectores con importancia a nivel regional. Se seleccionaron

a las más importantes, las que están vigentes y cuya presencia trasciende más allá de una comunidad, un asentamiento o una sola ciudad. Se tuvo cuidado en establecer la relevancia de los dirigentes, hombres y mujeres, como interlocutores legítimos de organizaciones, y su conocimiento en los temas relacionados con el estudio. En este caso también se tomaron muy en cuenta las entrevistas y talleres en comunidades.

**Iglesias.** Organizaciones de carácter confesional, cuya principal labor consiste en predicar determinada doctrina religiosa. Se prestó especial atención a las que cuentan con elevado número de feligreses, las que tienen mayor cobertura territorial y, preferentemente, con presencia en los dos países. Luego de los talleres y el intercambio de experiencias —casi al final del trabajo—, pudimos constatar que la religiosidad y las organizaciones de este tipo tienen más importancia que la asignada inicialmente en el diseño de nuestra investigación.

**Agencias de cooperación.** Entidades que financian proyectos y programas. Escogimos las dos que nos parecieron más significativas. En un principio, nuestro criterio de selección fue que tuvieran oficinas en el Chaco, pero luego lo modificamos a que ejecuten proyectos claramente identificables y vigentes. Adicionalmente, intentamos valorar el tiempo que se encuentran presentes en la región.

**ONG.** Entidades sin fines de lucro que trabajan en el Chaco, especialmente las locales. Identificamos a las que tienen mayor cobertura o capacidad de influencia en los otros actores de la región. Se valoró especialmente la continuidad de sus acciones y su grado de legitimidad.

**También tomamos en cuenta a otros actores por su alcance regional:** los medios de comunicación, las entidades educativas y otros que, aunque pertenezcan a las categorías anteriores, sobresalen por su especialidad. Al concluir el ejercicio, en el caso de los actores que no necesariamente responden a una organi-

zación, sólo se tomó en cuenta aquellos que muestran algún grado de cohesión social, como los prestadores de servicios, los empleados agrícolas y las combinaciones y subdivisiones de actores que no muestren un comportamiento homogéneo.

Durante la recolección de información, la convivencia y la discusión, se encontró que no todos los actores son relevantes para cada una de las temáticas elegidas. También se halló a actores que, aunque no están formalmente organizados, desempeñan un papel fundamental en el sistema económico y político de algunos territorios. Es el caso de los asalariados agrícolas.

Con la clasificación básica elegimos como ejes temáticos relevantes los siguientes: conservación del bosque, el agua y la biodiversidad; restitución de tierras a la población indígena; derechos laborales; descentralización; derechos indígenas y campesinos; y, finalmente, una matriz que combine el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible.

La exposición de los mapas de actores no tiene por finalidad la referencia de organizaciones e instituciones particulares. Algunas, por supuesto, no se sentirán representadas y evidentemente hay excepciones dentro de los macro grupos que fuimos organizando. Lo que resultó más difícil fue el ejercicio de representar gráficamente las distintas posiciones que asignamos a los actores identificados, respecto a cada una de las áreas temáticas seleccionadas como importantes.

Entonces, si bien esperamos que los mapas representen la realidad, también tienen un SENTIDO PEDAGÓGICO e INTERPELATÓRIO, si tomamos en cuenta que los actores representan también un momento histórico específico y, por tanto, su ubicación es siempre DINÁMICA. Tómese este ejercicio como una HERRAMIENTA, útil para interpretar coyunturas y procesos históricos, políticos y económicos.

## **Mapa de actores**

### **Conservación del bosque, el agua y la biodiversidad**

La preocupación central sobre el Chaco es la conservación de sus recursos naturales, principalmente el bosque y el agua. El bosque y la biodiversidad que allí se encuentra son dos aspectos que se ponen de relieve como una característica particular de la ecorregión.

Los bosques y la biodiversidad se encuentran en alto riesgo, especialmente en el lado del Chaco paraguayo, donde se han desboscado más de tres millones y medio de hectáreas para el cultivo de pastos; sin embargo, los datos no muestran el impacto en las áreas vecinas y en las áreas de pastos naturales, también ocupadas por la actividad ganadera<sup>35</sup>.

En el lado boliviano, pese al incremento de la actividad petrolera, la presencia de colonos menonitas y algunas iniciativas comunitarias y privadas de explotación del bosque, el impacto aún es menor. Sin embargo, la proyección de crecimiento de las colonias menonitas, así como la influencia de factores externos —como la presión de los mercados para que se produzcan más forrajes y granos— pondrían al Chaco boliviano en una situación similar a la del paraguayo. La diferencia notable es la dimensión de los territorios indígenas en Bolivia y su protección constitucional, aunque eso no impide que en algún momento también se pongan en práctica sistemas productivos intensivos y extensivos en las propiedades comunitarias<sup>36</sup>.

En una perspectiva general, lo cierto es que en el Chaco la deforestación ha avanzado notablemente, lo que supone unos cambios radicales en la biodiversidad y, en especial, en las especies animales. La deforestación y la intervención humana también

---

<sup>35</sup> Imágenes de la deforestación y características del Chaco paraguayo pueden apreciarse con el Google Earth en las coordenadas 21° 30'12" S y 59° 46'34" O.

<sup>36</sup> Para ver detalles del Chaco boliviano, aproximarse a las coordenadas 19° 24'38" S y 62° 28'03" O.

han generado cambios en los sistemas naturales de los complejos hídricos.

Este problema no ocurre de manera natural, sino por la acción directa de instituciones y grupos sociales que tienen diverso grado de responsabilidad. Para muchos de los actores, la intervención humana y su mayor presencia significa progreso, actividad económica, peso político e integración en los circuitos de capitales financieros y comerciales nacionales e internacionales.

En este primer esquema no ponemos en duda ni bajo debate ninguno de los otros criterios relacionados con la explotación de los recursos naturales, simplemente intentamos relacionar en un diagrama a las instituciones y organizaciones con la conservación del bosque, el agua y la biodiversidad. En la izquierda se representa a los actores que tienen menos vocación de conservación y a la derecha, lo contrario (lo que se representa con la densidad de símbolos positivos y negativos en la parte superior del gráfico).

**Gráfico N° 2**  
**Conservación del bosque, el agua y la biodiversidad**  
 (A la derecha, los actores que defienden y practican la conservación, a la izquierda, los que no lo hacen)



Hay evidencias —se puede apreciar fácilmente en imágenes de satélite— de que las empresas agro ganaderas —muchas veces con inversiones transnacionales— han causado en los últimos 10 años los mayores niveles de deforestación, con los efectos que eso conlleva. En segundo lugar, aunque no muy lejano y en un proceso más lento que el anterior, se encuentran las colonias menonitas.

En una situación intermedia o ambigua, se encuentran los propietarios de reservas privadas y públicas. Desde nuestro punto de vista, su existencia sólo se puede justificar por los elevados grados de deforestación. Por lo tanto, son funcionales a los que deforestan y a la agropecuaria industrial, y viceversa. En la misma situación se encuentran los asalariados (muchos de ellos son población indígena) y proveedores de servicios, que han crecido en la medida en que hay una economía más dinámica. Además, están los pequeños y medianos propietarios que intentan establecer sistemas productivos sostenibles o que cedieron a la presión del mercado de tierras.

Representamos al Estado como una plataforma ancha: es permisivo e incluso promueve la incursión de empresas y actividades agropecuarias extensivas e intensivas. Hay ONG con diversas inclinaciones, pero en general muestran una tendencia mayor a la conservación.

El gráfico muestra un panorama desalentador para la conservación del bosque, del agua y la biodiversidad. Si bien hay tensiones entre distintos modelos y prácticas de desarrollo, como se expuso en el capítulo dos, según los actores, hay una inclinación al uso intensivo de los recursos y un Estado que no muestra gran interés en intervenir. Lo que ha prevalecido hasta ahora en la región, y principalmente en Paraguay, es la ampliación de la frontera agrícola a expensas de los recursos naturales, lo que continuará en el futuro inmediato.

El mapa de actores 1 muestra que el lado izquierdo (predominante en Paraguay) se equilibra con el lado derecho (predominante en Bolivia).

## **Mapa de actores**

### **Restitución de tierras a la población indígena**

Un segundo factor de importancia, desde la perspectiva de este estudio, es la restitución de tierras a la población indígena, una de las principales demandas de organizaciones, instituciones y de la comunidad internacional.

De nuevo hay que considerar las grandes diferencias entre Bolivia y Paraguay. Sin embargo, como tratamos de hacer agregados transfronterizos, el cuadro de alguna manera se equilibra. Lo importante en este caso es hacer notar que lo que se obtiene es un mapa más polarizado. Algunos actores que trabajan temas ambientales, los asalariados, incluso algunas fundaciones y el propio Estado, en general, son reacios a atender las demandas de restitución y dotación de tierras a la población indígena.

En general, la oposición se expresa solapadamente con la dilación de trámites a través del entorpecimiento administrativo, jurídico y técnico. También hay una resistencia que se expresa abiertamente con frases como “para qué quieren tanta tierra si no la trabajan” o “no tienen capital ni tecnología”.

Las demandas indígenas están expresadas públicamente en la restitución territorial, es decir, a partir de un derecho originario que les fue arrebatado. En el caso de Bolivia hay enormes logros en la población guaraní, weenhayek y tapiete, aunque es necesario hacer precisiones sobre cada uno de los territorios; deben ponerse en duda la sostenibilidad y los alcances de algunos, asunto que no trataremos en este estudio. Marginalmente —aunque común en el pasado— aún hay prácticas de explotación laboral sobre las denominadas “comunidades cautivas”. Esto ocurre en pequeñas y medianas propiedades ubicadas en los intersticios de la cordillera de Incahuasi y, en menor medida, del Aguargüe.

En el caso de Paraguay, diversas instituciones se refieren a las tierras comunales como dotaciones Estatales e incluso,

provenientes de la compra de privados para entrega a título gratuito a las comunidades. En general, no se hace referencia al concepto de territorio, posiblemente con excepción de las comunidades ayoreas Chaidi y Orocojnadi que han consolidado un poco más de 100 mil hectáreas y reclaman una ampliación mayor que esté acorde con las necesidades de la población que aún se encontraría en situación de aislamiento voluntario.

Sobre las tierras comunitarias de Paraguay, las propias instituciones promotoras de la restitución mencionan la vulneración permanente del derecho propietario de las comunidades. Por ejemplo, un propietario vendió tierras a una comunidad y después parte de ellas a otros compradores. La superposición de derechos derivó en la reducción sustancial de la superficie adquirida<sup>37</sup>. También cabe mencionar las prácticas especulativas de los vendedores cuando el Estado o alguna institución desea comprar tierras para dotación a indígenas.

El caso más complejo es el de los barrios obreros. En general, las familias no disponen de títulos propietarios, tienen contratos de uso, y algunos beneficios mientras estén dispuestas a trabajar en las estancias y en las colonias. El carácter difuso de la propiedad en los barrios obreros y la inestabilidad de sus residentes hacen difícil la atención adecuada de la población y la ejecución de acciones para su bienestar. Estos barrios tienen infraestructura y servicios más precarios que los del resto de la población. Son espacios que no terminan de ser privados, pertenecen a una cooperativa menonita, no son propiamente comunitarios, ni tampoco están sujetos a la intervención pública.

---

<sup>37</sup> Entrevista a directivos de la ASCIM (Asociación de Servicios de Cooperación Indígena-Menonita).

**Gráfico N° 3**  
**Restitución de tierras a población indígena**  
 (A la derecha, los actores que apoyan la restitución de tierras, a la izquierda, quienes no lo hacen o se oponen)



Por lo que conocemos y partir de los testimonios que logramos en esta investigación, hay dos retos para los pobladores indígenas:

- 1) Continuar con la demanda para las familias y comunidades que así lo deseen y que no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente. Entre los principales dirigentes, hay plena coincidencia de que se trata de una demanda que se debe dirigir al Estado. Sin embargo, la noción de la tierra como mercancía ha penetrado profundamente la mentalidad de la población, por lo que la dotación de tierras a través de su compra también es vista por algunas familias y comunidades como la gentileza de un tercero, sea el Estado, la cooperación, un privado o cualquier otro benefactor.
- 2) Sustener y defender los espacios restituidos. Esto les plantea no sólo la necesidad de aprovechar las tierras y territorios que están en su poder, sino también participar en el debate político y público para mostrar que hay otros usos para los recursos naturales: medios para la subsistencia de la población y servicios ambientales y paisajísticos para el resto de los habitantes de la región y del mundo.

Se puede asegurar que la tierra seguirá siendo motivo de conflicto. Como en el caso de los recursos naturales, la historia reciente nos muestra que ningún conflicto se resuelve sin la adecuada participación del Estado, lo que no necesariamente se encuentra garantizado en ninguno de los dos países. Por eso, la movilización y vigilancia de la sociedad civil es imprescindible.

### **Mapa de actores**

#### **Derechos laborales**

La situación de los empleados agrícolas y los empleados en servicios e industria es muy diversa, como vimos en la sección de identificación de problemas. Al menos se pueden caracterizar cuatro grupos de relaciones laborales: el empleo temporal rural, el empleo permanente rural, el empleo temporal en servicios e industria, y el empleo permanente en servicio e industria.

El grado de sujeción a estas formas de empleo, principalmente las temporales, es muy variado. El empleo permanente es importante en las relaciones laborales y para la población económicamente activa.

En algunas de las comunidades que visitamos, en las reuniones para intercambiar experiencias participaban en su mayoría mujeres. Se nos dijo que los hombres estaban trabajando en las colonias. En otros casos en los que la ausencia de hombres era menos notoria, también se nos dijo que los días laborales no eran los más adecuados para reuniones y actividades comunitarias debido a que la mayoría salía a trabajar.

Salvo algunas comunidades con más recursos y que llevan adelante proyectos productivos, las relaciones laborales no disminuyeron y no hay visos que desaparezcan. Para una gran parte de la población indígena y pobre, la sujeción al trabajo asalariado es ya una constante y la principal fuente de sus ingresos, por lo que es insoslayable abordar el empleo desde los derechos laborales y como una posibilidad de mejorar las condiciones de vida.

En el Paraguay hay un tipo de organización del trabajo creado por las colonias menonitas en el que se premia la constancia y disponibilidad del trabajador y, por supuesto, se sanciona el paro. Hay una estricta jerarquía entre los asalariados, incluso un estatus que desciende del trabajador de agencia y el operador de maquinaria hasta el obrero manual.

Es común el seguro de salud. Consiste en atención médica, siempre que se trabaje de manera permanente, pues el paro de un lapso suspende inmediatamente el servicio. También es usual que la colonia administre ciertos recursos para la movilización de los dirigentes de las comunidades. Tanto el seguro de salud y la cuota de sostenimiento de la organización provienen de la retención de un porcentaje del salario.

A corto plazo, los asalariados fijos gozan de beneficios e ingresos relativamente estables, pero a mediano y largo plazo, como no tienen una jubilación digna, quedan a su suerte. Cosa distinta ocurre con los asalariados temporales, pues éstos como no abandonaron sus comunidades y mantuvieron sus formas de producción tienen mayores posibilidades de una vejez llevadera.

Además, en las ciudades bolivianas y en las colonias menonitas, donde ahora hay una alta demanda de empleados — satisfecha por migrantes de otras regiones— no existen las condiciones para que los obreros se organicen; más aún, muchas veces las poblaciones locales son marginadas y puestas en paro forzoso ante cualquier reclamo.

En muchos casos la demanda de la población indígena, apoyada e incluso promovida por terceros, consiste en el traslado de los habitantes periurbanos a tierras comunitarias para que retomen sus actividades agropecuarias y agroforestales, alejados de los centros urbanos. Esta idea se justifica aún más para los trabajadores de edad avanzada y cuando surgen problemas de inserción en la ciudad; esto último debido al trabajo inadecuado de las instancias públicas.

**Gráfico N° 4**  
**Derechos laborales**  
 (A la derecha, quienes defienden y cumplen con derechos laborales, a la izquierda, quienes no lo hacen)



La actual Constitución Política del Estado de Bolivia establece normas severas a las relaciones laborales forzosas. Si se comprueban en un predio, la sanción máxima es la reversión de la propiedad agraria al Estado.

Sin embargo, en la realidad, los derechos laborales en ambos países son los derechos menos defendidos por los Estados, las instituciones y las propias organizaciones sociales de la región. Por esa razón, en nuestro mapa de actores, éstos se ubican predominantemente al lado izquierdo.

Un aspecto sustancial y poco debatido en los dos países es el de la jubilación del empleado agrícola; y otro asunto, en el caso de Paraguay, es la propiedad de los terrenos que ocupan las familias asalariadas. Si no se atienden la falencias en la jubilación y sobre la propiedad de la vivienda y otros bienes se mantendrá la pobreza de los grupos etarios más vulnerables: los ancianos y los niños.

Si los Estados, la cooperación internacional y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil no toman en cuenta estos

problemas, perpetuarán la explotación de la población indígena y pobre. Los programas sociales, en este contexto, se convierten en formas de subvención a las empresas al continuar generando condiciones para mantener salarios bajos<sup>38</sup>.

## **Mapa de actores**

### **Descentralización y gobiernos subnacionales**

En ambos Chacos los testimonios dan cuenta de la importancia que ha tenido la desconcentración y descentralización del gobierno nacional, y la consolidación de los gobiernos subnacionales.

Los gobiernos subnacionales de ambos países han mostrado, en escasas dos décadas, sus amplias posibilidades y ventajas para el desempeño de tareas como la inversión en infraestructura básica, la atención de demandas locales y la creación de espacios de participación política para electores y elegidos.

La diferencia notable en la conformación de los gobiernos departamentales y municipales en los dos Chacos tiene que ver con el protagonismo de los sujetos y de sus organizaciones. En adelante, veremos que los actores que conforman los gobiernos subnacionales —a través de su participación electoral— son distintos en cada país. En buena medida, esa diferencia ayuda a comprender las características democráticas de las instituciones de la región.

Hay algunos criterios aislados sobre las deficiencias, limitaciones y los temores en la profundización de las competencias de los niveles de gobierno subnacional, aunque sin duda son mayores los criterios favorables. También hay una especie de competencia entre niveles de gobierno que perjudica la actuación de los niveles subnacionales más que fomentar la colaboración y complementariedad.

---

<sup>38</sup> Algunos proyectos de apoyo a iniciativas privadas, financiados por la cooperación internacional y por fondos públicos nacionales, no exigieron a los empresarios el cumplimiento de la legislación laboral. Es el caso de dos haciendas turísticas en el Chaco boliviano que recibieron fondos de la cooperación europea y cuyos propietarios enfrentaron procesos judiciales y acciones administrativas por violar los derechos de sus trabajadores.

**Gráfico N° 5**  
**Descentralización**  
 (A la derecha, quienes promueven la descentralización, a la izquierda, quienes no lo hacen)



En el caso de Bolivia, los municipios de Charagua y Huacaya optaron en un referendo por constituirse en autonomías indígenas, una categoría jurídica y administrativa diferenciada de los municipios comunes, aunque casi con las mismas competencias. La diferencia es que los estatutos de funcionamiento de la autonomía son elaborados con la participación activa de las organizaciones indígenas. Se espera que definan sistemas de gobierno particulares que se adapten mejor a sus propias normas y tradiciones.

En el caso de Paraguay, aunque hay alguna diversidad en la representación dentro de los gobiernos departamentales y municipales, el sistema todavía no se ha abierto a la participación amplia y organizada de los pueblos indígenas y otros sectores de la población. Los dirigentes entrevistados indicaron que para recibir la atención de los futuros gobernantes comprometen anticipadamente su voto sobre ciertas candidaturas y concentran en ellas su apoyo. Remarcaron que es importante mantener una relación personal con los líderes, los partidos políticos y las estructuras de las organizaciones políticas del país y la región.

Otros sectores, cuya presencia y estancia en los territorios municipales, distritales y departamentales no depende de los gobiernos subnacionales —como las petroleras o empresas que legalizan su derecho propietario y utilizan recursos con autorización de los gobiernos centrales—obstaculizan en algunos casos el desarrollo de la región y son indiferentes con la población y sus autoridades, o mantienen con ellas una relación clientelar de corto y mediano plazo a través de contribuciones económicas, contratos de servicios, demanda de mano de obra temporal y dinero para obras, proyectos, materiales o infraestructura.

### **Mapas de actores**

#### **Derechos indígenas y campesinos en el Chaco boliviano y paraguayo**

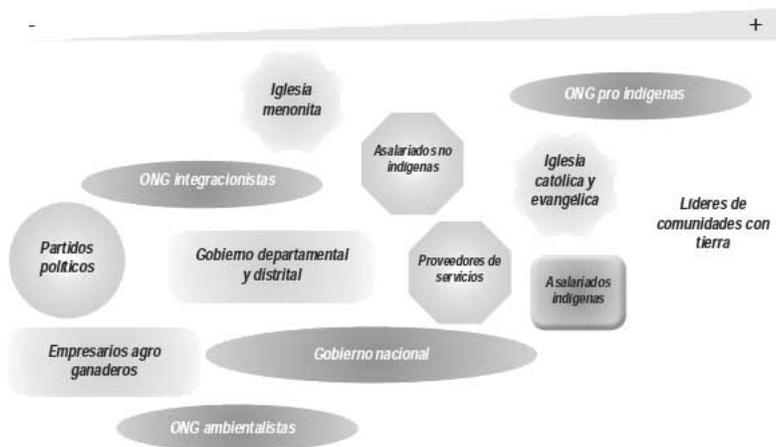
Para mostrar algunas diferencias en la orientación de los actores, entre Bolivia y Paraguay, elaboramos un mapa para cada país. De alguna manera, estos mapas dan cuenta de las diferencias y los desafíos que no se mostraban explícitamente en los mapas precedentes.

Aunque no entramos en mayor detalle, hay que tomar en cuenta que no solamente cambia la orientación de los actores, también la caracterización de éstos y la importancia que cada uno tiene en sus contextos locales y nacionales específicos. Por ejemplo, respecto a los derechos indígenas no cabe duda que en el Chaco paraguayo la posición de la Iglesia menonita es más activa y visible que en el caso boliviano. En el caso boliviano actúan más como grupo económico que como grupo religioso, por lo que su posición en la práctica es similar a la de los empresarios ganaderos.

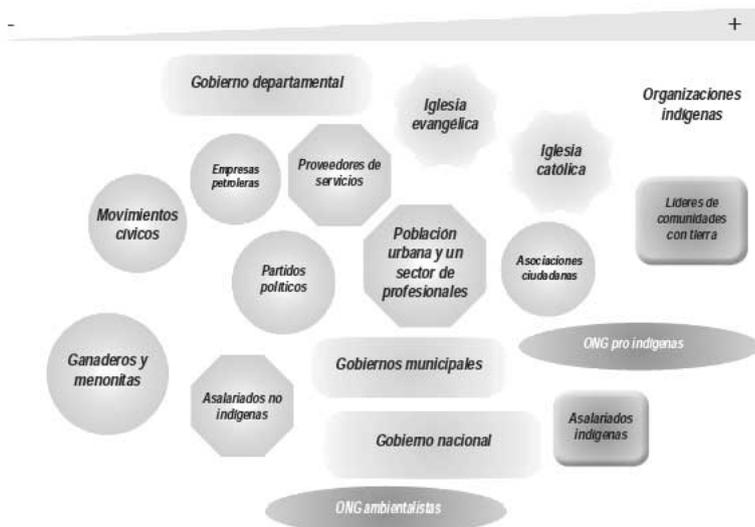
También se pueden identificar mayores matices como ocurre con las ONG, que las hay desde muy cercanas a la promoción y defensa de los pueblos indígenas o al contrario sus objetivos no son coincidentes con sus derechos específicos y el fortalecimiento de sus organizaciones, aunque encuentren coincidencias en los temas como la protección del bosque y la biodiversidad. Aunque los mapas de actores no son suficientemente dinámicos para mostrar interrelaciones, hay que indicar que la posición de

un determinado grupo también responde a la posición y fortaleza del conjunto de los otros grupos. Lo que se modifica, muta y cambia, de manera permanente.

**Gráfico N° 6**  
Derechos indígenas y campesinos en el Paraguay



**Gráfico N° 7**  
Derechos indígenas y campesinos en Bolivia



Como puede verse en los dos mapas, cuando se exploran unidades territoriales más acotadas y con marcos jurídicos más homogéneos, muchos actores que a nivel transterritorial no tienen suficiente relevancia, en cada país se expresan más nítidamente. Por el nivel de abstracción requerido, normalmente estos mapas se van complicando y enriqueciendo en los niveles más locales.

### **Mapa de actores**

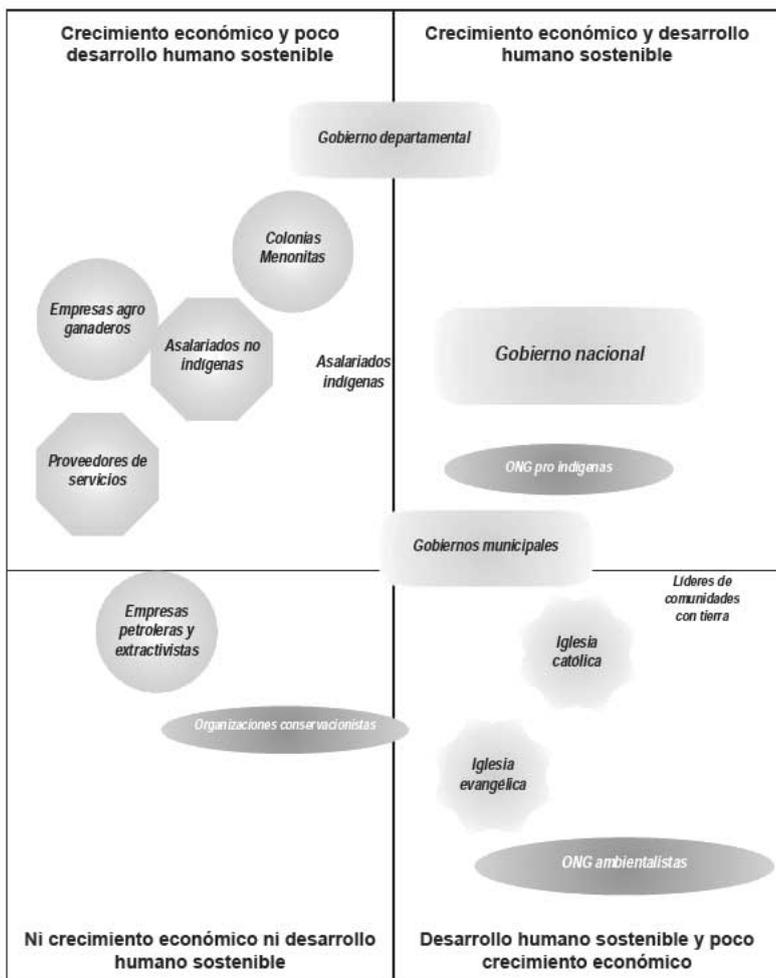
#### **Crecimiento económico y desarrollo humano sostenible en el Chaco boliviano y en el paraguayo**

Para completar este ejercicio, ubicamos a los distintos actores identificados en una matriz que, partiendo de un eje cartesiano, nos permita identificar cuatro cuadrantes que relacionen el crecimiento económico con el desarrollo humano sostenible, como dos variables independientes que en sus combinaciones expresen aspectos positivos y complementarios, como sus aspectos negativos y opuestos.

La región del Chaco, tanto boliviana como paraguaya, se encuentra en una efervescencia económica como nunca había ocurrido gracias al petróleo y todo lo que genera en servicios, inversión pública y otros en el lado boliviano; y a la industria ganadera en el lado paraguayo. Este periodo, que en ninguno de los dos casos es sostenible en el largo plazo, puede ser aprovechado para mejorar las condiciones de vida de la población local, para garantizar un crecimiento económico continuo y una mejor y más armónica relación entre economía y sociedad, tomando en cuenta las particularidades de las culturas locales.

El siguiente gráfico pretende ubicar cómo los actores de la región orientan sus acciones con respecto a las categorías “crecimiento económico” y “desarrollo humano”. Así, en un cuadrante estarán inscritos los actores que orienten sus acciones hacia el crecimiento económico, pero con poco desarrollo humano; en otro cuadrante, quienes apuesten por un desarrollo humano sostenible, pero con poco crecimiento económico; y así sucesivamente.

**Gráfico N° 8**  
**Complejo mapa de actores teniendo en cuenta las dimensiones**  
**crecimiento económico y desarrollo humano sostenible en el Chaco**  
**boliviano paraguayo**



Como en todos los casos, insistimos que esta caracterización no se encuentra de forma pura en la realidad. Hay instituciones particulares y, más aún, miembros de esas instituciones, que no están representados en el mapa de actores.

Más allá de las percepciones y los resultados que arrojan los métodos cualitativos, desde nuestra perspectiva, es posible emplear otros métodos más formales para respaldar estas aproximaciones. Por ejemplo, en el caso de la conservación de los recursos naturales, podemos conseguir información histórica de los últimos 20 años sobre deforestación, identificar a los propietarios y establecer unas tablas de responsabilidad, no sólo del que echa abajo el bosque, sino también del que otorga el permiso, del que vendió las tierras y del que observó impasiblemente, entre otros.

Una forma de diagnóstico de la realidad es analizar cuál es la orientación de los sistemas políticos y cuán efectiva es la participación electoral de la población (como electora o elegible y tomando en cuenta sus diferencias culturales, territoriales, laborales y gremiales, entre otras).

Asumiendo que la participación política muestra la posición y situación de los actores en un determinado territorio, ofrecemos una primera aproximación a los datos de las últimas elecciones municipales en ambos países. Lo hacemos como un medio de verificación de los niveles de democracia existentes y, por tanto, de verificación de las relaciones que establecen los sujetos y del grado de inclusión y exclusión en los sistemas políticos como expresión de la diversidad sociológica que existe en cada uno de los municipios. No hay que perder de vista que los logros de los sistemas de representación muestran de una manera muy concreta la integración del carácter multicultural de las sociedades.

## **Actores y política**

En ambos países hay una participación política muy activa, sobre todo en las elecciones municipales. Gran parte de los actores, en los periodos electorales, se organiza, se vincula, y establece alianzas: por afinidad, o para ejercer oposición a un contendiente común. Los partidos políticos nacionales, si bien mantienen o consiguen presencia y victorias en muchos casos, también tienen que disputar los votos con movimientos políticos, como

establece la ley en el Paraguay<sup>39</sup> y con asociaciones ciudadanas y pueblos indígenas en Bolivia<sup>40</sup>.

En los dos países un grupo muy importante de partidos políticos, sobre todo de movimientos políticos y asociaciones ciudadanas y, en el caso de Bolivia, pueblos indígenas, participan activamente en las elecciones. Las tablas 14 y 15 muestran el resultado de las elecciones municipales de 2010 en ambos países. En Bolivia, 24 organizaciones participaron en los comicios y poco más de la mitad se organizó y participó en un solo municipio. En Paraguay, de 19 organizaciones que participaron en las elecciones —con iguales características que en Bolivia— mucho más de la mitad son organizaciones locales.

En el Chaco boliviano, los primeros lugares los obtuvo el partido del gobierno MAS-IPSP (Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos). Ganó en seis de los 16 municipios de la región. La agrupación Verdes (Verdad y Democracia Social) se hizo de cuatro municipios, mientras que ganaron a un municipio los siguientes partidos: el MSM (Movimiento Sin Miedo), NA-C (Nueva Alternativa Ciudadana), Líder (Libertad y Democracia Renovadora), PAN [Poder Autónomo Nacional], ARO (Agrupación Regional O'Connor) y RHP (Renovación, Honestidad y Progreso).

Hay agrupaciones que no lograron un primer lugar, lo que no quiere decir que no tengan presencia en los concejos e importancia en la gobernabilidad y gestión de los gobiernos municipi-

---

<sup>39</sup> En 1990 el Código Electoral estableció la participación de movimientos políticos, postulaciones independientes y alianzas. En 1996 se llevaron a cabo las primeras elecciones directas de intendentes y concejales. En 2006 ocurrió el último ajuste a la división político administrativa y se desprendió Filadelfia y Loma Plata de Mariscal Estigarribia, con lo que se amplió el número de municipios y se redujo la circunscripción electoral de cada uno de ellos.

<sup>40</sup> En 1995 se realizan las primeras elecciones en todos los municipios de Bolivia; antes estaban reservadas sólo para algunas ciudades. En 2004 las reformas a la Constitución establecen la participación electoral de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

pales. Son las siguientes: PAIS (Poder Alternativo de Integración Social), CC (Camino al Cambio-Alianza Departamental), PUC (Poder de Unidad Campesina), PRP (Patria Revolución y Progreso), ADC (Alianza De Clases), Vida (Visión Democrática Autonomista), UN (Frente de Unidad Nacional), UCS (Unidad Cívica Solidaridad), XCAMIRI (Por Camiri), FA (Frente Amplio), MACC (Movimiento Autónomo Ciudadano de Cabezas), Arayekou y SOL (Seguridad, Orden, Libertad).

Los pueblos indígenas que participaron sin alianzas con otras agrupaciones y partidos fueron la APG (Asamblea del Pueblo Guaraní Charagua Norte) y la APG IG (Asamblea del Pueblo Guaraní Agrupación Itika Guazu). En Charagua, tuvieron un resultado menor al logrado en elecciones anteriores, principalmente porque el apoyo de sus votantes se dividió con el brindado al partido de gobierno, MAS.

Entre los partidos políticos (MAS, MSM, UN y UCS), el MAS ha logrado una presencia importante en el Chaco boliviano. Sin embargo, tendrán que colaborar y coordinar con una serie de iniciativas locales cuyos líderes han logrado una representación importante, llegando incluso a conducir el ejecutivo de algunos municipios.

Nos interesa resaltar la participación de los pueblos indígenas: tanto la directa, como en Charagua y Entre Ríos, como la plasmada en esta oportunidad en alianzas más amplias y que no estamos en condiciones de contabilizarlas. También es interesante anotar que en los dos municipios que han ganado el referéndum para las autonomías indígenas, la composición electoral es muy diversa; es el caso de Charagua y Huacaya.

Tabla 14												
Chaco boliviano: resultados de las elecciones municipales 2010, por partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas (en porcentajes)												
	MAS-IPSP	PAIS	NA-C	MSM	VER-DES	APG	LIDER	PAN	CC	RHP	OTROS	
Monteagudo	39	9	46	4							2	UN
Huacareta	30	4	22	2			42					
Muyupampa	46	11		35							8	CST
Huacaya	21	3		59							17	CST
Machareti	57			0			8				35	CST
Yacuiba	13	31		1				49	5		1	DECI-DE
Caraparí	29							26	10		7	PUC 28 PRP
Villamontes	20								16	27	22	ACD 15 VIDA
Entre Ríos	40					16					44	ARO
Lagunillas	32			22	23						6	UCS 17 ARAYE-KOU
Charagua	35				39	26						
Cabezas	53				34						6	MACC 7 SOL
Cuevo	46				54							
Gutiérrez	60			9	31							
Camiri	27			6	57						2	XCA-MIRI 8 FA
Boyubibe	12				56							32 FA

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y que corresponden al conteo de papeletas para la elección de alcaldes.

En el caso del Paraguay, el resultado también muestra la concentración electoral de los partidos políticos nacionales, con el predominio de la ANC (Asociación Nacional Republicana / Partido Colorado): ganó en 10 de los 15 municipios chaqueños y obtuvo resultados importantes en los otros municipios salvo en Filadelfia. El PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico) se hizo de dos municipios y obtuvo resultados interesantes en otros cuatro, aunque no tiene presencia en todo el Chaco. El Frente Guazú logró un buen voto en otras dos comunas, la ATJPB (Alianza Todos Juntos Por Benjamín) en una, y la ATF (Alianza Todos por Filadelfia) también en una. Los dos últimos son movimientos locales.

La UNACE (Unión Nacional de Ciudadanos Éticos) logró resultados interesantes en cuatro municipios y presencia en buena parte del Chaco. La mayoría de las agrupaciones locales obtuvieron resultados importantes como es el caso de la AME (Alianza por Mariscal Estigarribia), el PEN (Partido Encuentro Nacional), la ULPD (Unidad Lomaplata Para el Desarrollo), la ACPC (Alianza Chaqueña Para el Cambio), la UFO (Alianza Fuerte Olimpo), la APC (Alianza Puerto Casado), la ACP (Alianza Carmelo Peralta) y el MCC (Movimiento Ciudadano Chaqueño).

Entre los que obtuvieron un apoyo de menos del 10% de los votos válidos se cuentan el MUC (Movimiento Unidad Ciudadana), AIVBC (Arco Iris Villa Hayense del Bajo Chaco en Acción), el FGAC (Frente Guazú Acevalence por el Cambio) y el PPQ (Partido Patria Querida). Para algunos la votación fue cercana a cero, como ocurrió con el Partido de los Trabajadores, en el municipio de Teniente Irala Fernández.

Cabe recordar que el PLRA (fundado en 1978) y la ANC (cuyo origen se remonta a 1887, con el Partido Nacional Republicano) son partidos que se pueden denominar como tradicionales en el sistema político Paraguayo. El PLRA es el más grande dentro de la alianza que gobierna actualmente el Paraguay. El FG (Frente Guazú) aglutina a diferentes grupos, entre cuatro a cinco, dependiendo del distrito electoral.

En el caso de Filadelfia, entendemos que por su división, el Partido Colorado logró poca votación, a diferencia de lo que obtuvo en el resto del Chaco. En los municipios donde predominan las colonias menonitas —no necesariamente en términos de población— los principales candidatos pertenecen a ese grupo.

Las organizaciones indígenas no participaron en elecciones de manera independiente, aunque dieron su apoyo a ciertos partidos y movimientos.

Tabla 15 Chaco paraguayo: resultados de las elecciones municipales 2010, por partidos políticos y movimientos políticos (en porcentajes)										
	ANR (*)	UNACE	FG	AME	PLRA	PEN	ACPC	ATJPB	OTROS	
Filadelfia	8	17				25			50	ATF
Loma Plata	51								49	ULPD
Mcal. Estigarribia	43	2	17	31					7	MUC
Fuerte Olimpo	51	21							28	UFO
Puerto Casado	48	1	15						36	APC
Carmelo Peralta	51	25							24	ACP
Bahia Negra	50	1			49					
Villa Hayes	50	2					47		1	AIVBC
Benjamín Aceval	43	1	2					51	3	FGAC
Fortín José Falcón	58	2			40					
Gral. José M. Brugue	76	2			22					
Nanawa	48	43			9					
Pto. Pinasco	40	1			55				4	PPQ
Tte. Irala Fernández	28	0	39		23		PT 0		10	MCC
Tte. Esteban Martínez	47				53					

(\*) Partido Colorado.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Justicia Electoral República del Paraguay y que corresponden al conteo de papeletas para la elección de intendentes.

Los cuadros expuestos nos indican que no hay mayores obstáculos legales para que la población organizada participe en elecciones de manera independiente de partidos y otros movimientos a los que considere que no representan adecuadamente sus intereses. El número y variedad de organizaciones que se han contabilizado en las elecciones municipales reflejan la apertura del sistema político a iniciativas ciudadanas. Puede que surjan limitaciones burocráticas o de otra índole, pero el hecho de que varias organizaciones hayan logrado participar es un indicador que se debe tomar en cuenta.

De manera complementaria, resulta conveniente mirar el grado de participación del elector: los habilitados para votar y cuántos

ejercen su derecho y obligación. Al respecto hay una diferencia notable entre la participación registrada en Bolivia y Paraguay. En el primer país —con un promedio ponderado de todos los municipios— el 87% de la población inscrita para las elecciones de 2010 votó. En Paraguay fue el 63% para las municipales del mismo año.

Las tablas 16 y 17 hacen una relación de personas inscritas, de votantes y el porcentaje de participación para cada uno de los municipios del Chaco boliviano y paraguayo.

Si bien en todos los municipios del Chaco boliviano votó más del 80% de los electores habilitados, en los municipios más pequeños hay una tendencia a una mayor participación. Esta afirmación, aunque parezca obvia, cuestiona la idea de que la dispersión de los habitantes es un impedimento para su participación. Los impedimentos físicos, como la precaria comunicación terrestre, la dispersión de la población, la ausencia de medios de comunicación y las carencias de lectura y escritura de los votantes, se pueden superar con una mejor distribución de mesas, con información oportuna y con la promoción de la participación ciudadana apoyada en organizaciones de la sociedad civil, iglesias y el ejército, entre otras instituciones.

Tabla 16				
Chaco boliviano, porcentaje de participación de electores en los comicios municipales de 2010				
Departamento	Municipio	Electores habilitados	Votos emitidos	Porcentaje de participación
Chuquisaca	Monteagudo	11.068	9.409	85
	Hucareta	3.534	3.116	88
	Muyupampa	3.916	3.349	86
	Huacaya	956	888	93
	Machareti	2.954	2.554	86
Tarija	Yacuiba	46.908	38.919	83
	Caraparí	6.017	5.285	88
	Villamontes	18.897	15.702	83
	Entre Ríos	9.833	8.432	86

Santa Cruz	Lagunillas	2.230	2.021	91
	Charagua	8.243	7.266	88
	Cabezas	6.671	5.650	85
	Cuevo	1.727	1.522	88
	Gutiérrez	3.774	3.365	89
	Camiri	18.221	15.635	86
	Boyuibe	1.995	1.696	85

Fuente: actas de computo de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (elecciones municipales 2010) y que corresponden al conteo de papeletas para la elección de alcaldes.

En el Chaco paraguayo el índice de participación es variado, pero en general, bajo. Es llamativo el caso de los municipios de Loma Plata y Filadelfia. En ambos se esperaba una elevada participación debido a su reciente creación (2006), sin embargo, ocurrió lo contrario. Desconocemos las causas de ese fenómeno y consideramos que merece mayor estudio.

Departamento	Municipio	Electores habilitados	Votos emitidos	Porcentaje de participación
Presidente Hayes	Villa Hayes	21.250	10.804	51
	Benjamín Aceval	9.429	6.158	65
	Fortín José Falcón	2.394	1.823	76
	Gral. José M. Brugue	1.250	818	65
	Nanawa	4.967	3.547	71
	Pto. Pinasco	1.700	1.138	67
	Tte. Irala Fernández	6.829	3.393	50
	Tte. Esteban Martínez	876	579	66
Alto Paraguay	Fuerte Olimpo	2.545	1.606	63
	Puerto Casado	2.782	1.941	70
	Carmelo Peralta	1.843	1.388	75
	Bahía Negra	1.000	690	69
Boquerón	Mariscal Estigarribia	8785	5.113	58
	Loma Plata	6.203	2.851	46
	Filadelfia	5.462	3.188	58

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Justicia Electoral de la República del Paraguay (elecciones municipales 2010). Toma en cuenta los resultados para la elección de intendentes.

Como se puede ver, en general son municipios pequeños en cantidad de electores. No resulta difícil imaginarse que la política electoral siempre es un motivo de tensión entre vecinos, comunidades y familias. También es posible imaginarse que la población organizada consigue insertarse en los procesos electorales, y si se mueve con convencimiento y lógica de campaña, logra buenos resultados.

Hemos recogido testimonios de todo tipo de limitaciones, como la poca capacidad de movilización oportuna, competencia con otros aspirantes que tienen muchos recursos, el mantenimiento de relaciones clientelares y el temor al cambio, entre otras. Sin embargo, las victorias de los movimientos en ambos países muestran que es posible superar esos obstáculos. Por supuesto que eso demanda mucho trabajo de movilización y también buenos candidatos.

En el presente documento, al menos esperamos provocar el interés por investigar cómo se ejercen en cada municipio los derechos políticos. Éstos, en nuestro entender, ofrecen grandes posibilidades para mejorar la situación de la población más pobre y proteger y conservar los recursos naturales.

En concreto, para identificar con mayor claridad los obstáculos a la organización y a la participación local es necesario reunir información sobre los mecanismos electorales, acerca de la distribución de mesas de voto, sobre la actitud de los funcionarios de los organismos electorales y sobre la distribución de candidatos por género, territorio, grupo económico y condición étnica.

## CAPÍTULO 5



---

Escuela en la comunidad CayimO`clim – Paraguay, 14 de marzo del 2011.  
(Foto: Oscar Bazoberry Chali).

## Generación de conocimiento y de opinión pública

En diversos estudios sostenemos que las nuevas posibilidades de intercambio y generación de información y conocimiento han dado a la población rural una perspectiva y unas oportunidades hasta ahora desconocidas en el desarrollo de la humanidad<sup>41</sup>. Amén de que los medios de comunicación se han vuelto determinantes para la generación de conocimiento y opinión pública; así como la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

Agregamos que los actores, cuya posición con respecto a los diversos temas que graficamos en los mapas expuestos en el capítulo cuatro, utilizan —hasta donde es posible, porque siempre hay sistemas insurgentes— los medios de comunicación y el sistema educativo para reproducir su situación económica, social y política, así como condicionar la de los otros sujetos. Pensamos también que estos mismos medios, la comunicación y la educación, son instrumentos imprescindibles para la transformación de la cultura, del grupo étnico, de las relaciones de clase y del poder político y religioso, entre otros.

Por otra parte, en el Chaco boliviano y paraguayo —como vimos con el “índice de educación” en el capítulo 2— se reportan importantes avances. De ello podría inferirse que la situación de la gente irá mejorando, sin embargo, los entrevistados y participantes de diversas reuniones de trabajo no opinan lo mismo, al evaluar la calidad de la educación pública, y las limitaciones de la educación privada.

---

<sup>41</sup> Ver nuestra publicación “¿Que esperar de las ONG?” y “Glosario del concepto Campesino” que se encuentran en corrección final.

En éste capítulo indagamos y sistematizamos la información y reflexión relevante respecto a las ofertas y prácticas educativas y los medios de comunicación.

### **Ofertas y prácticas educativas**

En el caso de la educación formal —al margen de la educación escolar que, según los indicadores, se encuentra cubierta en los dos países— la educación técnica y superior es, actualmente, una prioridad para la población indígena y de escasos recursos.

En el caso del Chaco boliviano, desde hace 20 años el Estado y la cooperación internacional han hecho un énfasis muy grande en la formación de maestros bilingües<sup>42</sup>. En la actualidad, ya se pueden ver resultados: en la mayoría de las comunidades ha ocurrido un cambio no sólo generacional, sino también de clase y étnico entre los profesores. Además de las ventajas pedagógicas de la educación bilingüe para la formación de los niños y niñas, hoy las comunidades tienen en los maestros y maestras aliados importantes en el sector de la educación y, muchas veces, para otros aspectos de la vida y la organización.

Algo similar ha ocurrido con el sector de salud. A partir de proyectos de la Iglesia Católica, la formación de enfermeras, enfermeros y otro personal de salud ha cubierto en gran medida las necesidades de la región. Así, la inversión en salud —demandada por las organizaciones indígenas, especialmente, la APG— encontró en la región terreno allanado gracias a que ya había personal sanitario formado y con experiencia para desempeñarse en la nueva infraestructura. Hoy es posible afirmar que en el caso del Chaco boliviano hay un sistema de salud pública funcionando establemente y con amplia cobertura.

En el Chaco paraguayo, los menonitas emprendieron la iniciativa más antigua de formación de jóvenes en unidades educativas.

---

<sup>42</sup> El "Instituto Normal Superior Pluriétnico del Oriente y Chaco", creado a mediados de los años 90, fue una iniciativa importante para la formación de docentes representantes de pueblos indígenas.

Está ampliamente documentado cómo se organizaron desde su llegada a la región en la década de los 30 y fueron progresando en la formación de sus maestros, con jornadas pedagógicas de intercambio entre profesores y con la división por ciclos, hasta que el Estado reconoció la experiencia desarrollada por las colonias como parte del sistema educativo público de la República del Paraguay. Este reconocimiento hizo especial énfasis en la educación bilingüe en castellano y alemán (Theodor, 2009).

En los últimos 10 años se han abierto sucursales del Instituto de Formación Docente del Paraguay<sup>43</sup>. Varios indígenas han pasado por sus aulas. La actividad docente se ha democratizado en gran medida y en buena parte de la región ha mejorado la atención de las necesidades educativa básicas.

El Instituto Alma Chaqueña trabaja desde hace casi una década en la formación de auxiliares y técnicos en enfermería. Si bien al principio la mayoría de los estudiantes era de origen "latino paraguayo"<sup>44</sup>, ahora existe un grupo importante de indígenas<sup>45</sup>.

Para el sector técnico medio se cuenta en distintas regiones con diversas ofertas. Éstas, en general, han ido pasando de manos de iglesias y ONG, a manos del sector público y de entes privados especializados en educación. En los dos países las universidades ofrecen ciclos de capacitación a ese nivel.

Las universidades públicas y algunas privadas han desconcentrado sus acciones en el Chaco. Tienen instalaciones en las ciudades más pobladas como Villa Hayes, Mariscal Estigarribia y Filadelfia, en Paraguay; y Yacuiba, Villamontes, Camiri y Montea-gudo en Bolivia. Aunque la oferta de carreras es variada, pocas

---

<sup>43</sup> La sede en Mariscal Estigarribia se montó hace una década.

<sup>44</sup> Así se llaman en el Paraguay a las personas que no tienen un origen indígena ni directamente extranjero. Entendemos que es una forma de nombrar a los criollos.

<sup>45</sup> Esta iniciativa es producto de un convenio entre la OMS (Organización Mundial de la Salud) y el Ministerio de Salud del Paraguay.

universidades brindan formación en desarrollo rural o gestión del territorio<sup>46</sup>.

En el caso de Bolivia, el gobierno creó varias universidades indígenas en el país. La que corresponde al Chaco está en la localidad de Cuevo. Aunque no está en pleno funcionamiento y es posible que enfrente dificultades para consolidarse, su presencia ha generado gran expectativa en la población indígena y rural.

Por último, la educación alternativa<sup>47</sup>, que en regiones como el Chaco ha sido tan importante<sup>48</sup>, y que desde nuestro punto de vista aún lo es, aunque con el tiempo, algunas modalidades alternativas hayan sido subsumidas por el sistema formal. En el Chaco boliviano hubo un ejemplo muy interesante que se denominaba el “maestro en casa”, un sistema de educación reconocido por el sistema público que permitía a las familias rurales obtener sus diplomas del sistema educativo siguiendo las clases por radio o a través de la reproducción de grabaciones, acompañada de promotores comunitarios<sup>49</sup>. Esa iniciativa fue sustituida por la amplia cobertura del sistema público formal y presencial.

Los responsables de algunas experiencias alternativas intentaron adecuar sus iniciativas para el sistema formal y así responder a las nuevas expectativas de la población beneficiaria. Por ejemplo, convirtieron sus unidades de capacitación básica

---

<sup>46</sup> Predominan las carreras de derecho, administración de empresas, también enfermería, ciencias de la educación y agropecuaria. En el caso de Bolivia la ingeniería petrolera es una de las que más convoca.

<sup>47</sup> Utilizaremos el concepto de educación que se diferencia en sus métodos o en su contenido de la educación formal. Ésta última tiene la característica de contar con normas y un sistema común de calificación.

<sup>48</sup> Las experiencias de educación y reflexión que promovieron las parroquias de Gutiérrez y Charagua (Bolivia) con Arakuarenda son ejemplos exitosos de educación alternativa. En la investigación recogimos testimonios positivos de personas que asistieron a los centros creados por estas parroquias (incluso, de algunos casos de estudiantes que asistieron del Paraguay).

<sup>49</sup> Este programa fue ejecutado por muchos años por “IRFA CRUZ”, institución de origen Jesuita. En las redes locales colaboraban las parroquias y las instituciones interesadas en mejorar la calidad educativa.

y de reflexión con jóvenes en institutos medios y superiores de formación técnica, reconocidos por el Estado. En la mayoría de los casos, no consiguieron los resultados esperados porque no lograron competir con la nueva oferta pública, ya sea porque no se sostuvieron económicamente o porque se adaptaron muy lentamente a los requerimientos del sistema formal.

Sin embargo, actualmente hay una gran demanda y un gran potencial, aunque habrá que hacer algunos ajustes a las propuestas vigentes. No hay que olvidar que la característica principal de la educación alternativa es que se adecúa a las necesidades de las personas y a su formación básica —la mayoría tuvo una educación limitada en la escuela o ninguna— a las particularidades de las culturas, a las distintas características de ocupación del territorio, a los medios con los que cuenta la población, y al contexto laboral, económico y productivo. Además, responde más rápido que la educación formal a las nuevas necesidades del entorno y es más flexible en el empleo de recursos pedagógicos y de infraestructura.

### **Medios de comunicación**

Con respecto a los medios de comunicación, si bien hay medios escritos, éstos son locales y circulan muy escasamente fuera del ámbito urbano. El más antiguo es el periódico que se publica en alemán para las colonias menonitas del Chaco paraguayo. Funciona sin interrupción desde hace varias décadas, por lo que es una fuente muy importante de consulta sobre la historia de la región.

En Bolivia, el diario *El Chaqueño* lleva información local a las provincias de Tarija. Hubo iniciativas similares en varios municipios, pero no lograron consolidarse.

Es curioso que ni en Paraguay ni en Bolivia haya un periódico representativo de cada una de sus regiones y con amplia distribución. Comúnmente eso se atribuye a las largas distancias

entre localidades y a la deficiente integración vial. También es posible que se deba al localismo; es decir, la población le da poca importancia a los problemas regionales y se concentra más en asuntos provinciales y municipales. La agenda de algunos medios de comunicación reproduce esa actitud.

Actualmente, para profundizar el conocimiento sobre el Chaco, hay más información en Internet que en librerías<sup>50</sup>.

Sin entrar en detalle acerca de cada una de las páginas web sobre la región, algunas son iniciativas individuales con información muy útil de alguna localidad. Entre ellas, hay intentos de creación de redes de comunicadores que alimenten plataformas desde distintos sitios. Sin embargo, la mayoría son portales institucionales y su mayor propósito es difundir las actividades y perspectiva particular de una institución.

Los municipios, en su gran mayoría, no tienen páginas propias ni sistemas de información. Eso impide apreciar, a través de Internet, el perfil de sus gobernantes y la política que llevan adelante. Algunas cooperativas y otro tipo de organizaciones le han dado mejor uso a la web. Hallar sus páginas requiere de paciencia, pero el resultado enriquece el conocimiento que uno desea sobre la región.

La información disponible en Internet, aunque dispersa, es valiosa. Sin embargo, hay un déficit en las siguientes áreas: información sistemática y oficial de los órganos públicos locales; información que ofrezca distintos puntos de vista sobre la región; análisis y opinión sobre coyunturas; sistemas integrados de documentación; sistemas de seguimiento y monitoreo sobre desbosque, medio ambiente y conflictos sociales, entre otros.

---

<sup>50</sup> Al explorar en la web sobre el Chaco, aparecen más instituciones argentinas y más información completa o consolidada que proviene de ese país. Eso dificulta el hallazgo de particularidades de Bolivia y Paraguay. Estudiar la enorme cantidad de información en Internet sobre nuestro tema demandaría la elaboración de un sistema específico de clasificación de datos.

La radio sigue siendo un medio privilegiado para interconectar a la población rural. En los dos países hay sistemas de comunicación por radio, algunos muy establecidos con equipos, personal y una cobertura bastante amplia; otros, más locales, fueron establecidos por organizaciones o individuos con vocación de comunicadores.

Los sistemas de radio más extendidos son de propiedad de la Iglesia Católica, tanto en Bolivia como en Paraguay. Este último país también cuenta con la radio menonita, de amplia cobertura. La mayoría de estas iniciativas tiene un fin evangelizador, aunque las radios católicas prestan servicio de mensajería entre familias y comunidades, lo que es muy valorado por la población. Aunque la mayoría de las radios grandes transmiten en idiomas nativos y español, cabe resaltar el incremento de las emisiones en portugués y el mantenimiento de programas en alemán producidos por los menonitas.

En el Chaco boliviano, por sus características geográficas, no hay un sistema de radio predominante para la región. Son iniciativas desarrolladas en zonas específicas. Las más grandes y buen número de FM locales se interesan solamente en los típicos asuntos urbanos de ciudades intermedias (el comercio, la venta de alcohol, el precio de los productos, la política, el asfaltado de calles, etcétera). Hay iniciativas de pueblos indígenas y campesinos, o de sus aliados institucionales, que son importantes, aunque limitadas en su cobertura.

En ambos países funcionan radios comunitarias. En general son emisoras FM con alcance mediano. Se diferencian de las otras estaciones por los permisos, obligaciones y posibilidades que les otorga el Estado. En los dos países, las radios comunitarias se entienden como servicios casi de voluntariado, con una organización encargada de gestionar y poner en funcionamiento el sistema. La ley, normalmente, limita el sentido comercial a las radios comunitarias, por lo que sus recursos siempre son limitados y dependen de la capacidad económica de sus miembros y de la voluntad de sus colaboradores.

Entre varias iniciativas, nos interesa destacar a la radio comunitaria de Pedro Pepeña en el Paraguay y la radio comunitaria de la APG en Charagua, Bolivia. Son dos esfuerzos locales en los que la población se apropia de la idea de emitir información y opinión. Lamentablemente, como en otros casos, los recursos limitados no permiten que estos medios cuenten con material propio, aunque logran difundir al aire algo de noticias e información.

En general, las radios comunitarias no han sido vistas con aprecio por ninguna cadena de medios de comunicación consolidada. Incluso a las que podríamos considerar como alternativas, no se las combate, pero tampoco se hace nada para integrarlas, por lo que al no recibir apoyo sostenido, se van debilitando lentamente.

En la televisión no hay mucho espacio para lo local, a excepción de algunos programas noticiosos en los principales centros poblados como Villa Hayes, Yacuiba, Villamontes y Camiri.

Un elemento común en la televisión y la radio, especialmente en periodos electorales, es la penetración de la propaganda de partidos y candidatos, sea por la adscripción de los propietarios o por la oportunidad comercial, normalmente limitada en estas regiones.

En general, en este capítulo intentamos mostrar que los sistemas educativos y los medios de comunicación han cambiado en los últimos años. Algunos espacios de difusión que eran ocupados por organizaciones eclesiales y de la sociedad civil, ahora están cubiertos por el Estado o por las empresas privadas.

El público también ha modificado sus hábitos, por diversas razones. Por ejemplo, los programas radiofónicos que ayudaban a la comunicación familiar han perdido vigencia debido a la acelerada expansión de la telefonía móvil. Eso tiene un impacto en los horarios de audiencia y, en consecuencia, en la programación mediática.

Producto de la descentralización, por el fortalecimiento de las organizaciones y debido a los nuevos conflictos ambientales, por tierras y relacionados con la sostenibilidad de los recursos naturales, ha surgido una necesidad muy grande de información más especializada y sistemática sobre asuntos tan variados como presupuestos municipales, sistemas de mapeo y control social sobre la propiedad de la tierra y la explotación de recursos naturales, y propuestas de líderes sociales.

Sin duda, los medios de comunicación del Chaco tienen ante sí el reto de transformarse y asumir una visión territorial más amplia; es decir, una mirada que abarque los problemas regionales y no sólo los asuntos locales. En nuestra opinión, el desempeño de los medios no está a la altura de las necesidades de la región —descritas a lo largo de este estudio— ni es suficiente para responder a la democratización de la información y al análisis crítico de las relaciones sociales económicas y políticas.



## CAPÍTULO 6



---

Niña Guaraní, Comunidad Ivitipora - Bolivia. 19 de marzo 2011. (Foto: Oscar Bazoberry Chali).

## Prospectiva del Chaco transfronterizo

Una vez abordados la contextualización general, las problemáticas que enfrenta la región, la descripción de sus actores y otros aspectos como la educación y los medios de comunicación, nos resultó provocador salir del diagnóstico para avanzar en una visión prospectiva del Chaco boliviano paraguayo.

Si pensamos cómo será el Chaco en el futuro, no hay duda que continuará la deforestación y la paulatina extinción de peces del río Pilcomayo. Ambos fenómenos son consecuencia de la acción humana de los últimos 20 años y, por lo que expusimos en este documento, no parece que se vaya a modificar su curso.

Sin embargo, también es posible que los problemas que se producen en la actualidad anticipen giros históricos; nuevos conflictos entre los sectores sociales de la región, y entre la región y el Estado central; presiones de la opinión pública y de la cooperación internacional; y procesos de integración regional que podrían modificar el curso de lo que hoy nos resulta evidente. Por ello intentamos en este documento movernos entre lo que ocurre en la actualidad, y por tanto es un dato, con lo que las personas y representantes de instituciones nos han expuesto como su visión de futuro.

Para lograr la combinación expuesta en el párrafo anterior, metodológicamente, nos propusimos consultar a las instituciones, organizaciones y personas relacionadas con el Chaco lo siguiente: ¿Qué es lo que espera que ocurra en el Chaco en los próximos 20 años? Las respuestas que obtuvimos fueron poco concluyentes. De todos modos, no tenemos la pretensión de hallar una res-

puesta definitiva; consideramos que ese es un desafío importante para los actores del Chaco: los que allí viven, los que influyen y los que deciden.

En el taller de cierre del intercambio de experiencias, en el que participaron representantes de comunidades del Chaco paraguayo y boliviano, se hizo énfasis en que hay muchas visiones fragmentadas y que éstas se construyen de acuerdo a los intereses de las personas, los grupos sociales, económicos y políticos; lo que en gran medida quedó reflejado en los mapas de actores que presentamos líneas atrás.

Nuestra conclusión general es que el futuro no es esperanzador: continuarán las tensiones entre los modelos de desarrollo. En Bolivia la explotación de hidrocarburos podría ampliarse y durar más allá de los 20 años del horizonte temporal que nos fijamos; conforme haya más recursos, habrá más presión sobre los territorios y sobre los pueblos indígenas. En el Paraguay la industria extractiva agropecuaria continuará deforestando y dejando a su paso mayor desolación; no obstante, en ambos países, estas actividades extractivas tendrán una elevada productividad en el corto plazo.

De todos modos, a la vez se espera que los territorios indígenas se consoliden, que prosperen iniciativas económicas alternativas al sistema extensivo y que se constituyan reservas forestales y de conservación de biodiversidad.

Continuarán disminuyendo, hasta casi la desaparición, los grupos étnicos minoritarios, aunque a la vez veremos una mayor articulación de los pueblos indígenas mayoritarios con corrientes modernizadoras, y una aparente interculturalidad formal en la lengua, la artesanía y algunas costumbres y rituales.

Podría ocurrir también que se concreten los proyectos de irrigación que se vienen trabajando desde hace muchos años; que se modifique el perfil agroindustrial y se oriente hacia los cereales y otros productos propios del Chaco, en combinación con la

ganadería bovina. Aunque eso cree el riesgo de problemas ambientales por la utilización intensiva del agua —incluida la del subsuelo—, la disponibilidad de áreas regadas podría, al menos temporalmente, disminuir la presión por el bosque. Así, cabe la posibilidad de que se conserven mejor las tierras comunitarias e incluso se restituyan algunas de ellas.

Es difícil de prever qué ocurrirá con las relaciones laborales. Por lo visto hasta hoy, una mayor intensificación de la producción significará más exclusión de la población local y un crecimiento acelerado de los habitantes de otras regiones, que desplazarán de sus puestos a los obreros asalariados locales. Se mantendrán al margen de este escenario algunas comunidades y la población indígena y de tierras comunitarias. Al mismo tiempo, se crearán espacios de conservación de la biodiversidad —en régimen privado o público— en algunos lugares especiales del Chaco, aunque no en las áreas más productivas.

Otra posibilidad es que los mercados, sobre todo de exportación sean más exigentes en los controles de los impactos medioambientales —así se evidencia en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea—, lo que detendría los incentivos a la agroindustria. Por lo tanto, podrían surgir otras visiones y alternativas productivas más orientadas a los mercados regionales y locales, con todas las implicaciones que esto ocasione. Sin duda, en esta perspectiva, el Chaco no “crecerá” aceleradamente ni en población ni en recursos, pero es posible que la calidad de vida de la población local e indígena mejore. Disminuiría la presión sobre las tierras y territorios indígenas y, por tanto, habría una nueva posibilidad de desarrollar sistemas alternativos con una menor presión externa.

Lo que es evidente es que no hay una discusión prospectiva, es decir, un debate acerca del futuro a largo plazo y a partir del cual la población se movilice con propósitos comunes. En todo caso, continuará la polarización entre los agentes que proponen el desarrollo “económico” y los que se mueven en el ámbito de las “antieconomías” como explicamos en los capítulos precedentes.

La disputa política seguirá teniendo de trasfondo a la tierra y los recursos naturales, pero progresivamente se articulará con las relaciones laborales, mercantiles y de progreso humano y equitativo de la región. En el presente capítulo damos cuenta de los nudos centrales que están y que se mantendrán en discusión en los próximos años, y que de alguna manera generan las condiciones para una visión transfronteriza entre Bolivia y Paraguay. Se trata de algunas áreas temáticas que aparecen reiteradamente a lo largo del documento y que a continuación planteamos de cara al futuro.

### **Tierra, territorio y recursos naturales**

Ha dejado ya de ser consistente cualquier aproximación a los recursos naturales del Chaco que no tome en cuenta la propiedad de la tierra y el territorio, y el uso que se le viene dando.

Es inevitable, por tanto, mejorar los sistemas de monitoreo del cambio de la asignación de los derechos propietarios y de los cambios que ocurren en el uso del suelo, la biodiversidad y el paisaje.

La información actual es fragmentaria y no es progresiva. En gran medida, los funcionarios y las instituciones públicas y privadas que trabajan con tierra, territorio y recursos naturales, justifican su lentitud en la falta de medios y dejan a la fuerza física, política y económica de los actores e intereses la libertad para intervenir donde mejor les parezca, sin asumir mayor responsabilidad y consecuencia sobre sus acciones.

La protección del Chaco Boreal y su aprovechamiento inteligente y sostenido, si es que verdaderamente eso se quiere, tienen que ir adquiriendo una mirada integral y articulada en los dos lados de la frontera.

Aunque es indudable que cada país ya adoptó sistemas jurídicos, institucionales y organizativos distintos, puede ser muy enriquecedor evaluarlos comparativamente a la luz de los resultados

que vayan obteniendo en términos de conservación de los recursos, sostenibilidad de los sistemas productivos y desarrollo con equidad para la población local.

Los avances que han logrado las comunidades y pueblos indígenas pueden ser considerados como lo mínimo aceptable. A tiempo de continuar demandando atención para las familias, comunidades y pueblos que tienen tierra insuficiente y la solicitan voluntariamente, es necesaria la persistencia en la vigilancia del respeto de los derechos propietarios y de los usos no agresivos con la naturaleza.

En términos de acción transfronteriza es posible también reivindicar el concepto y la perspectiva de territorio como una forma de propiedad colectiva y de uso y aprovechamiento sostenible, que vaya más allá de la continuidad o discontinuidad geográfica de los espacios que han sido consolidados por las organizaciones indígenas.

### **Conservación de recursos naturales**

En ciertas regiones del Chaco, los recursos naturales, en especial el bosque, están seriamente dañados. En otras regiones, en cambio, hay un alto nivel de conservación gracias a la vigilancia de la población local. Eso disminuyó el eventual impacto de las actividades petrolera y ganadera, entre otras.

Sin embargo, puestas en la balanza, la degradación es mayor que la conservación. Los ríos Parapetí y el Pilcomayo están contaminados con desechos urbanos y mineros, y hay una creciente deforestación e incursión de las empresas petroleras. En el Paraguay, la oposición de menonitas, ganaderos y carboneros provocó el archivo del proyecto de ley de “deforestación cero”. En Bolivia el gobierno quiere limitar el derecho que tienen los pueblos indígenas a que se les consulte sobre actividades petroleras, construcción de ductos e infraestructura caminera en sus territorios.

La oposición entre suelos degradados-territorios conservados, o entre propiedades ganaderas-reservas y parques no es el criterio más adecuado, aunque ayude mucho en las políticas de corto plazo<sup>51</sup> y en el largo plazo permita conservar algunas áreas del Chaco. Aunque hay que reconocer la importancia de algunos actores y su interés por diferenciarse y hacer un uso adecuado de los recursos naturales, no se puede dejar a los privados y a los regímenes especiales la responsabilidad de la conservación. Es necesario que el Estado establezca criterios mínimos de observancia obligatoria para toda la población. Así, el Chaco sobrevivirá como sistema y los actores que hoy hacen un uso insostenible no tendrán ventajas económicas por la aplicación de un doble rasero jurídico (que no sanciona la degradación) y tecnológico (que fomenta el uso de maquinaria inadecuada para la protección de suelos).

En la problemática del agua y la deforestación —al igual que propugnamos para el caso de los territorios y su relación con los recursos naturales— la perspectiva transfronteriza puede ayudar a que la población conozca y valore un conjunto de aspectos, que no necesariamente se observan en las localidades, comunidades y estancias, como, por ejemplo, diferentes alternativas productivas.

Con respecto a los mecanismos de compensación por reducción de emisiones de carbono y a los servicios ambientales, no es evidente que éstos puedan beneficiar a la población indígena, sobre todo en aquellos casos en los que su organización es débil

---

<sup>51</sup> Según la Secretaría de Medio Ambiente (Seam), en 2005, el Paraguay creó en el Chaco la “Reserva de la Biosfera Unesco-MaB”, con 4,7 millones de hectáreas. El mismo año, la amplió a 7,5 millones de hectáreas. En su interior se encuentran el Parque Nacional Defensores del Chaco (720.000 hectáreas), el Parque Nacional Médanos del Chaco (514.000 ha), el Parque Nacional Teniente Enciso (40.000 ha), el Monumento Nacional Cerro Cabrera-Timane (502.000), el Monumento Natural Cerro Chovoreca (241.000 ha), el Parque Nacional Río Negro (281.000 ha) y el “Patrimonio del Pueblo Ayoreo Totobiegosode” (550.000 ha) (Seam, 2009). En el lado boliviano se encuentran el Parque Kaa Iya (3.441.100 ha) y el Parque Nacional y Área de Manejo Integrado Otuquis (1.005.950 ha).

y sus derechos propietarios pueden ser vulnerados (Coalición Mundial de los Bosques, 2010).

Los gobiernos y la sociedad civil —las propias organizaciones indígenas— inicialmente pueden imponerse algunos estándares mínimos para la protección de ciertas especies, el incentivo al cultivo de ciertas variedades, la prohibición de algunos productos químicos y el uso de ciertas semillas. Con el tiempo, podrían extenderse estos requerimientos mínimos a la forma de mecanización de las tareas productivas, a las tecnologías de riego y las inversiones.

### **Valoración de las culturas**

Al asumir que la cultura no tiene fronteras, podríamos intuitivamente asignarle la capacidad de articular las relaciones fronterizas en el Chaco. No obstante, cabe matizar esa posibilidad a partir de las particularidades de la región y de cada país.

La identidad chaqueña, de la que ya afirmamos que existe y que se fundamenta en aspectos comunes a toda la región, es insuficiente para comprender sociológicamente el Chaco. Hay que prestar especial atención a las diferencias, pues allí está su riqueza constitutiva.

Los grupos culturalmente más cercanos a los dos lados de la frontera son el pueblo Guaraní (Ava Guaraní) y el Tapiete (Guaraní Ñandeva, en Paraguay). Ambos grupos llegaron al Paraguay procedentes de Bolivia debido a la movilidad de las comunidades ocasionada por la Guerra del Chaco. Por ello hay parientes cercanos en ambos países. Como dijimos en el capítulo 1, los ava guaraní del Chaco paraguayo y los tapiete son grupos pequeños. Estos últimos son aún más reducidos en Bolivia (no llegan a cien).

Por generaciones, ambos grupos mantuvieron una relación familiar a ambos lados de la frontera, pese a que su contacto no fue

continuo. Ahora, celebran algunas reuniones y hacen intercambios con los que refuerzan sus lazos. En este sentido, una acción transfronteriza sólo puede mejorar las oportunidades para el mutuo conocimiento, la convivencia y la solidaridad.

Vale la pena reiterar que los guaraníes del Chaco boliviano mantienen vínculos culturales e, incluso, políticos, con los guaraníes del oriente paraguayo (donde este grupo es más grande). Asimismo, los ayoreos del Chaco paraguayo tienen relaciones con los ayoreos de Bolivia que se encuentran en la Chiquitanía y en la ciudad de Santa Cruz. Por lo que se puede afirmar que las relaciones de solidaridad y las propuestas de estos pueblos tendrá un sentido más amplio y general que la circunscripción del Chaco.

Los pequeños y medianos propietarios ganaderos comparten ciertos rasgos propios de la actividad que desempeñan y se encuentran en una situación de relegamiento y subordinación a los grandes propietarios. Aunque propiamente no se podría hablar de que tengan una cultura, portan la imagen del criollo tradicional, del estanciero. Si bien, éste no es el grupo más grande y próspero de la región, está presente en las estampas chaqueñas, en actos públicos y en las políticas públicas.

Aunque los menonitas del Chaco boliviano son distintos a los del Chaco Paraguayo, comparten la misma religión y la forma de relacionarse con el trabajo y de desempeñar la actividad agropecuaria.

En el Paraguay, hay un elevado número de “latinos paraguayos” y brasileños. Son un grupo muy variado que porta las características del inmigrante: la búsqueda de afirmación espacial y de oportunidades económicas. En Bolivia, alrededor de un tercio de la población chaqueña tiene origen quechua. Es interesante notar que los inmigrantes, en el caso boliviano, adoptan las costumbres y los códigos de conducta de la población criolla, aunque también hay numerosos casos en los se incorporaron a

las comunidades indígenas e, incluso, algunas los nombraron como sus líderes.

En la actualidad, es importante reafirmar las identidades y las diferencias entre grupos étnicos, culturas y tradiciones. Eso no implica negar ni las influencias que hay entre distintos grupos ni la convivencia multicultural.

La construcción de una sociedad chaqueña que se reconoce diversa y que valoriza las diferencias plantea una perspectiva multicultural que se puede convertir en el eje transversal para el desarrollo de la región. Esto supone superar el criterio de que hay sociedades y culturas superiores a otras, como si pertenecieran a estadios distintos de progreso humano. Hay que reconocer que cada una tiene tradiciones y que todas hacen innovaciones y se modifican continuamente.

La jerarquización de las culturas se encuentra muy presente en el museo de la colonia Fernhein, en Filadelfia. Allí, la disposición de los objetos y fotografías, y la explicación cronológica aluden a la naturaleza, al progreso social y a la evangelización como aspectos centrales en el desarrollo de los grupos humanos. A la inversa, una gran parte de la opinión pública de Bolivia interpreta las tradiciones menonitas en el Chaco boliviano como si este grupo mantuviera prácticas y formas de vida que corresponden a inicios del siglo XX, es decir, como si fuera una cultura detenida en el tiempo. Incluso dentro de los propios grupos indígenas hay cierto vocabulario para calificar al grado de desarrollo de otros pueblos. En el lenguaje regional todavía es común referirse a la civilización como la adopción de costumbres y medios urbanos de vida.

Una aproximación prospectiva para el fortalecimiento de los pueblos indígenas —dada su diversidad, sus diferencias poblacionales y su peso en la sociedad regional— debería combinar dos cosas: el fortalecimiento de las identidades particulares (mejor si están afianzadas en territorios concretos) y una organización

multi identitaria que represente a la diversidad de pueblos indígenas y vele por ella.

A nivel regional, es posible pensar en una identidad territorial que, de hecho existe: el ser chaqueño como la integración del conjunto de grupos que habitan la región, sin pretender subsumir el espectro más amplio de la identidad, y sin desconocer que muchos de los pueblos indígenas del Chaco son, particularmente, chaqueños.

### **Seguridad alimentaria y agua**

En el estudio sobre comercio transfronterizo hemos podido constatar que no existe una circulación de productos alimenticios importante entre el Chaco boliviano y el paraguayo.

En unas regiones más que en otras, la alimentación depende ampliamente de los circuitos comerciales de productos industriales, a los que la población accede a través del trueque y la compra (con recursos provenientes del salario que recibe por su trabajo). En estos casos, la base alimenticia se concentra en unos pocos productos: galletas, fideo, arroz, aceite, caramelos, conservas y refrescos. En general, en los lugares de expendio de los artículos industriales no es posible encontrar productos tradicionales de la región, por lo que la dieta propia de la cultura local está muy disminuida.

En otras regiones y comunidades hay aún una importante y creciente restauración de los sistemas productivos diversificados con base en semillas y cultivos tradicionales. En estos casos, la alimentación es más diversificada y mantiene una base cultural continua. Hay un mercado local dinámico para estos productos.

En términos de seguridad alimentaria, es posible considerar como vulnerables, tanto a los asalariados como a las comunidades con producción diversificada, en la medida en que no

disponen de reservas o ahorro suficientes para enfrentar periodos secos excepcionalmente largos (en el caso de los productores) o épocas sin trabajo (en el caso de los asalariados).

No obstante, en el corto y mediano plazo, es posible construir un círculo virtuoso comercial de origen étnico, en el que los productores indígenas, campesinos y criollos —que tienen posibilidades y han dado pasos significativos en sus sistemas productivos— se articulen con la población que no lo hace aún. Así lograrían su complementariedad en el mercado y asegurarían, no sólo la identidad, sino también la solidaridad y el intercambio.

En el caso del agua, si bien hay una relación ecosistémica en los complejos hídricos —por lo que la disponibilidad sustentable de este recurso imprescindible para la vida supera los límites territoriales político administrativos e, incluso, los límites de los Estados—, el abastecimiento y distribución de agua para poblaciones, comunidades y familias es resuelto localmente. La provisión desigual de este recurso entre las poblaciones del Chaco se debe a la calidad, también desigual, de la tecnología empleada por cada centro urbano. A su vez, el nivel tecnológico depende de la capacidad de inversión pública de las autoridades locales.

Según nuestra experiencia y por lo evidenciado en las visitas que hicimos a las comunidades, en los casos en los que la población se asienta en terrenos en los que no hay disputa por derecho propietario, las inversiones han sido consistentes y han logrado soluciones efectivas.

La propiedad de la tierra, los sistemas de agua, la seguridad alimentaria y la organización vecinal y comunitaria están interrelacionados y ofrecen mayores perspectivas de sostenibilidad. En estos campos, el intercambio de conocimientos, el análisis de contextos y tecnologías, y la apertura de mercados regionales son prometedores desde la perspectiva transfronteriza.

## **Derechos laborales**

La tradición laboral de los pueblos indígenas del Chaco boliviano es más antigua que la de los pueblos indígenas del Chaco paraguayo. En el siglo XX, un grupo muy grande de guaraníes cruzó la frontera con la Argentina para trabajar en las empresas azucareras y luego trabajaron en Santa Cruz cuando las industrias se asentaron allí. Así, modificaron el destino de la migración temporal, aunque continuaron con esta práctica.

Hay numerosos estudios que muestran contundentemente la forma en que los empleadores se aseguraban mano de obra temporal, y el papel que jugaban en ello los favores de las autoridades locales. Los enganchadores recibían anticipos de las empresas y adelantaban recursos o víveres a la población guaraní. Así, ésta quedaba obligada a ofrecer su mano de obra para el corte de caña de azúcar, y el empresario tenía zafreos disponibles garantizados. Esta migración temporal masiva deterioró la vida comunitaria y las posibilidades de mejora e inversión de los habitantes en sus lugares de origen. Esta práctica se fue reduciendo poco a poco.

En la actualidad, hay algunas formas de agrupación para la obtención de contratos de trabajo a destajo (por obra) en las fincas vecinas, en alguna colonia menonita o en las obras públicas financiadas por algún nivel del Estado. La tarea más común es el mantenimiento de caminos. En las últimas décadas, la existencia de relaciones de servidumbre —sobre todo en la zona montañosa— ha provocado la atención de la opinión pública y la intervención del Estado. Esta práctica ha ido disminuyendo.

En el caso de Paraguay, la sujeción laboral de algunas comunidades es permanente. Es un fenómeno nuevo y vigente como medio de vida para una gran cantidad de población indígena, criolla y de otro tipo, atraída por el incremento de la demanda laboral en la región.

En el Chaco paraguayo, al menos en las colonias menonitas, se han establecido algunos sistemas de sujeción al trabajo más “modernos”. Por ejemplo, la vinculación del trabajador a un seguro de salud y la retención de sus aportes laborales; luego, éstos son transferidos a las autoridades comunitarias para el funcionamiento de la organización en sus lugares de origen. Como ocurre en el caso boliviano, también hay situaciones extremas de sujeción laboral forzosa bajo mecanismos de endeudamiento, amenaza y retención de bienes.

En ambos casos, la situación del asalariado rural es de absoluta indefensión. Aunque en ambos países los gobiernos tomaron algunas medidas correctivas, la comunidad internacional brindó una especial atención al tema y los casos de sujeción laboral forzada disminuyeron, continúa una modalidad de empleo temporal perjudicial para el trabajador. Si bien el jornal complementa a los ingresos de las familias indígenas y campesinas, en los hechos las empobrece aún más: la remuneración recibida es baja —eso les impide ahorrar un capital para emprender actividades propias— y el trabajo absorbe su tiempo y les impide dedicarse adecuadamente a alguna iniciativa propia en el caso de que dispongan de tierra u otros recursos.

Los derechos laborales, relacionados con los derechos territoriales y la explotación de los recursos naturales, pueden convertirse en un aspecto central de la investigación y el intercambio transfronterizo, de manera que se posicionen solidariamente el problema en los foros internacionales y se demande mayor atención de parte de los gobiernos.

### **Información y comunicación**

Los medios de comunicación podrían desempeñar un papel preponderante para elaborar y divulgar información amplia sobre los asuntos de interés para las relaciones transfronterizas.

Como vimos, entre los medios de comunicación existentes —algunos con tradición y otros de reciente creación—, la mayoría

son radiofónicos y hay algunos electrónicos. Sin embargo, en los dos Chacos no hay un medio que supere lo coyuntural y enriquezca a la población con periodismo de investigación, o que brinde información económica y política, y menos aún que articule a ambos lados de la frontera.

Se podría avanzar sobre las bases existentes (la radio y el Internet) y articularlas con propuestas alternativas. En términos ideales, un periódico tiene la ventaja de tratar aspectos que tienen cierta trascendencia temporal. Además, puede llegar hasta las comunidades y las estancias donde viven los más olvidados y alejados, incentivando la lectura y transmitiendo información indispensable; a saber: los presupuestos municipales, los programas políticos, datos sobre la tenencia de la tierra, el avance de la deforestación, las responsabilidades de los gobernantes, propuestas de leyes y normas, y acontecimientos de la sociedad civil, entre otros.

Una de las conclusiones que sacamos es que si bien las alternativas de comunicación están muy presentes en la región —como la señal de telefonía y de Internet—, las propuestas de comunicación no pueden superar el criterio de la educación popular que dio origen a los medios locales, comunitarios y alternativos.

### **Procesos educativos**

Algunas jóvenes que nos dieron su testimonio calificaron de trascendental su experiencia con la educación alternativa en Bolivia. Eso demuestra que las iniciativas de este tipo aún se justifican, incluso pese a que en su mayoría hayan quedado trunca<sup>52</sup>. Posiblemente el error residió en haber propuesto centros permanentes, cuyo funcionamiento demandaba una elevada y sostenida inversión.

---

<sup>52</sup> Gran parte de las iniciativas educativas para el Chaco de las que tenemos referencia y que se formularon hace más de una década, no se plasmaron en la realidad. Se pensaba crear unidades educativas transfronterizas y se llegó a hablar de una universidad.

Se podría avanzar con alternativas financiera y socialmente viables; con propuestas educativas itinerantes que impartan formación técnica práctica, historia, sociología, economía, idiomas, pedagogía, legislación internacional y comparada, y gestión territorial, entre otras asignaturas.

De ser necesario, ambos Chacos cuentan con unidades educativas que podrían convalidar al nivel formal muchas de las propuestas educativas itinerantes. Aunque el mejor camino —por la reflexión que venimos haciendo— es transitar hacia la formación alternativa en todos los niveles profesionales, y concebirla como complementaria a las destrezas y conocimientos técnicos que los centros públicos proveen.

### **Diálogo ecuménico**

Hay una delgada línea entre el respeto a los dogmas que se profesan y la intolerancia que se manifiesta de forma permanente en la vida diaria. En el Chaco, como en cualquier otra parte del mundo, coexisten diferentes expresiones religiosas. Quizá una de las diferencias es la presencia de la Iglesia Evangélica Menonita que promulga y ejerce la unidad entre la vida religiosa y la vida civil. Aunque con el tiempo se han ido independizando, aún hoy la integración de las colonias, la articulación económica y la vida familiar se establecen por el origen y por el bautismo. En el Chaco paraguayo, la Iglesia menonita es más abierta y tiene como objetivo la evangelización de la población, incluida la indígena; no obstante, muchas ceremonias religiosas todavía se llevan a cabo en ambientes separados: en un espacio están los menonitas de origen alemán y en otro, el resto de los feligreses.

Una proporción importante de la población profesa la religión católica, incluso en las colonias. Así lo pudimos apreciar un Domingo de Ramos en Filadelfia, cuando numerosos fieles —no menonitas— acudían al templo católico.

Hay otras religiones, no menores, pero con menos influencia que las dos precedentes. Los censos de ambos países muestran que la fe de una gran cantidad de habitantes está dispersa en múltiples confesiones. Así, las estadísticas muestran que la mayoría es católica y después le siguen diversas iglesias evangélicas. Curiosamente, en el Paraguay, el número de creyentes menonitas está muy por debajo de lo que se podría estimar dada su intensa acción evangelizadora.

Dentro de las comunidades se asignan ciertos rasgos positivos a los adeptos de una creencia religiosa y rasgos negativos a los practicantes de otra fe. Es decir, dependiendo del dogma se considera que una persona puede ser más trabajadora, más organizada o sobria, o todo lo contrario.

Desde nuestro punto de vista, las expresiones calificativas que una persona de la región usa habitualmente para referirse a religiones ajenas a la suya responden a la manera en que cada una de las iglesias se afirma a sí misma y se diferencia de las otras en el momento de profesar su credo. Las disputas religiosas, en ocasiones, causan mucho daño a las comunidades y dividen a familias y a organizaciones.

Normalmente, la visión occidental del mundo supone que la religión es un aspecto de la intimidad de las personas y por tanto involucra a cada uno de los individuos (de ahí los ritos de iniciación como el bautizo). Sin embargo, en la expresión sociológica de la religión es necesario convocar a un diálogo razonable entre las distintas iglesias con el objetivo de construir, desde distintos frentes, soluciones al problema de la pobreza y el abandono que sufre mucha gente<sup>53</sup>.

El diálogo ecuménico como promotor del desarrollo sería un buen inicio para que las distintas expresiones de la religiosidad,

---

<sup>53</sup> Albó (2003) propone que el diálogo interreligioso puede encontrar sus raíces en el tipo de sociedad que se quiere construir, en sentido universal, por lo que es opuesto a la exclusión y a las injusticias.

incluida la ancestral, expongan de manera abierta sus puntos de vista, de manera que se encuentren en un ambiente fraterno y constructivo<sup>54</sup>.

## **Modelos organizativos y descentralización**

Buena parte de los problemas que hemos descrito se originaron y se perpetúan debido a falencias de instituciones y de organizaciones que predominan en la región. Dados los ejemplos de transformaciones institucionales, que han supuesto un mayor protagonismo de la población local, es de esperar que en el futuro las organizaciones locales continúen apropiándose de los órganos públicos descentralizados y, por esa vía, resuelvan algunos de los problemas que aquejan al Chaco.

Aunque la descentralización en Bolivia y Paraguay tenga un sistema normativo diferente y su aplicación se remonte a sólo dos décadas, hay experiencias exitosas de organización de la sociedad y de las instituciones en los campos de la salud y la educación, y avances importantes en la economía y en la dotación de servicios. Desde la perspectiva transfronteriza, la práctica de la descentralización ha dejado lecciones que deberían ser tomadas en cuenta por autoridades y sociedad civil.

Las organizaciones son dinámicas, sus estructuras se modifican y se ajustan a distintos contextos. En el Chaco conviven organizaciones de distinta naturaleza; conocerlas y valorarlas críticamente puede inspirar formas de autoevaluación y autovaloración.

Los modelos de descentralización van respondiendo a una acelerada delegación de competencias, así como a nuevas formas de participación y reivindicaciones de la población local.

---

<sup>54</sup> El fallecido sacerdote Jesuita Tianu Piru trabajó con convicción el diálogo interreligioso en la población guaraní de la provincia Cordillera en Bolivia. Lamentablemente, no dejó muchos escritos que contribuyan a profundizar sobre los alcances de su obra.

Las siguientes décadas son fundamentales para la consolidación de los avances logrados en la descentralización. Una visión regional más amplia que el espacio local —nutrida por las experiencias y logros obtenidos en los niveles municipales e, incluso, en territorios menores— puede ser de gran utilidad para que las posiciones y decisiones que tomen las organizaciones indígenas, los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de la Iglesia y la cooperación internacional tengan un carácter menos fragmentario.

## CAPÍTULO 7



---

Audia Pérez, Comunidad Macharefí – Bolivia. Octubre 2009. (Foto: Susana Arroyo Barrantes).

## Conclusiones

En lo inmediato y si no hay cambios significativos, no es imprescindible ni para Bolivia ni para Paraguay establecer acciones transfronterizas. Dados los distintos marcos jurídicos, formas organizativas y modelos de desarrollo, cada lado de la frontera es una unidad autónoma y articulada con dinámicas económicas, sociales y políticas en sus propios países, o con la Argentina y el Brasil. Así, casi prescinden de su semejanza biogeográfica, de la interdependencia de sus ecosistemas, de la complementariedad económica, de las necesidades sociales y de las afinidades culturales que tienen.

Cada país le asigna a la región propósitos y desafíos diferentes —en algunos casos incluso incompatibles— y tiene una interpretación distinta del Chaco, lo que deriva también en que organizaciones e instituciones actúen desigualmente. Los actuales programas, como los del Pilcomayo o el de Bermejo, pueden continuar sobreviviendo en los límites de lo diplomáticamente correcto, equilibrando la necesidad macrorregional con las orientaciones y limitaciones de las instituciones nacionales.

El problema suscitado con el río Pilcomayo en mayo y junio de 2011, con la casi desaparición del sábalo, aunque fue muy difundido y movilizó a organizaciones y Estados, no hizo más que mostrar una larga historia de ineficiencia para lidiar con un problema que, según los especialistas, ya era evidente.

En el mediano plazo, de acuerdo a la tendencia de lo que viene ocurriendo en los dos lados de la frontera del Chaco Boreal, lo más probable es que los intereses económicos, relacionados

con el uso intensivo y extensivo del suelo para la producción de pastos y granos, terminen imponiendo lógicas transfronterizas al margen de las voluntades de los actores locales.

En el capítulo anterior, “Prospectiva del Chaco transfronterizo”, identificamos algunas de las áreas de acción cuya consideración en el corto plazo es posible y necesaria, actuando de manera más propositiva que reactiva, e insistiendo en nuestra conclusión: que las relaciones transfronterizas entre Bolivia y Paraguay son más una oportunidad a construir que una fatalidad ya establecida.

En las conclusiones ponemos énfasis en algunos aspectos de carácter práctico y metodológico que pueden tomarse en cuenta a la hora de asumir el desafío que está planteado. Teniendo presente que la perspectiva de este documento es introducir la noción de multiculturalidad, desarrollo sostenible, recuperando la noción política del desarrollo y la necesidad de atención a los más pobres, nos concentramos en los aspectos que consideramos más relevantes para que posteriores estudios obtengan mejores resultados que contribuyan a más equidad y justicia.

### **Un Chaco más delimitado**

Para obtener una descripción totalizadora de la región es difícil ubicar los conceptos, problemáticas, iniciativas e, incluso, imágenes (rostros y paisajes) que utilizan distintos sujetos sobre regiones particulares del Chaco. Como normalmente se trabaja sobre parcialidades, se peca de excesiva simplificación al asumir una particularidad como una situación común a toda la región, o se exageran las diferencias y entonces se resalta la complejidad (lo que dificulta la concreción de síntesis descriptivas y explicativas representativas del conjunto). Ambos extremos se convierten en un problema a la hora de razonar y proponer acciones concretas de desarrollo.

Proponemos un mayor esfuerzo por hacer una delimitación más precisa que combine lo propiamente geográfico con otros pro-

pósitos definidos. No se trata de achicar los límites del territorio del Chaco, sino identificar más claramente los límites de las acciones que se quieren promover, de manera que los desafíos planteados, el acompañamiento, seguimiento y resultados sean más claramente identificables.

Dos extremos deben ser evitados: la excesiva amplificación geográfica de la región —eso haría que la gestión del territorio se vuelva casi inmanejable— y la atomización en particularidades, de manera que se pierda la orientación del conjunto.

Para prevenir el primer extremo, se deben identificar en cada caso —de acuerdo a cada uno de los núcleos problemáticos que se quiera enfrentar— las unidades territoriales estratégicas irrenunciables; sea porque tienen una mayor concentración de población indígena y criolla, sea porque tienen recursos naturales importantes, un valor de conservación excepcional o un significado político y simbólico especial.

Sobre el otro extremo, evitar la atomización significa establecer criterios de articulación, interaprendizaje y complementariedad entre las distintas iniciativas de los pueblos indígenas, la población criolla y los actores que apuestan por el desarrollo endógeno del Chaco.

### **Diferenciación de la problemática indígena**

No sólo existen diversos pueblos indígenas, sino también el peso político, territorial y organizativo de cada uno de ellos es distinto, así como la disponibilidad de recursos y la interrelación con el mercado, sea con productos, sea con su propia fuerza laboral.

Aunque la utopía del territorio, como un espacio de bienestar, es común entre los pueblos indígenas y los unifica, no todas las familias podrán hacer realidad su demanda de territorio. Hay comunidades que poseen legal y fácticamente tierra y territorio, con suficiente calidad y cantidad, mientras que otras no son dueñas ni siquiera del espacio que habitan, y sus ingresos de-

penden del salario generalmente temporal que reciben de sus empleadores.

Comprender esta diferenciación ayuda a identificar las necesidades, los problemas y las iniciativas apropiadas para cada una de las parcialidades que hay dentro de cada pueblo. También contribuye a no descuidar algunos aspectos que generalmente son desatendidos, como el derecho propietario en los espacios urbanos, la creciente relación laboral y la “urbanización” de la población indígena.

En otros casos, las iniciativas no están a la altura de los desafíos de las comunidades que han consolidado demandas territoriales y requieren mostrar un uso inteligente y sostenible que provea bienestar a su población. En muchos aspectos, es necesario considerar que el respeto del derecho propietario aún es débil y que, como en el pasado, no es suficiente confiar en la protección del Estado.

Es indispensable trabajar para consolidar los derechos propietarios de los pueblos indígenas, articular propiedad y territorio, y trabajar de manera decidida en que el uso sostenible reporte beneficios para la colectividad.

### **Revalorización de culturas**

En los poderes públicos y la propia opinión pública hay una tensión permanente entre el reconocimiento a los valores individuales de la cultura (como el idioma, la gastronomía, los ritos y la religiosidad) y las reivindicaciones colectivas (como la persistencia de la comunidad, el territorio, la organización y la fiesta).

En el estado que se encuentra la revalorización de las culturas del Chaco, especialmente las indígenas, es necesario considerar de manera articulada y complementaria la promoción de los aspectos individuales y familiares de la cultura, y las reivindicaciones y manifestaciones colectivas. En una situación normal, los rasgos

individuales y colectivos de la cultura pueden existir de manera separada. Eso no significa que las culturas no se fortalezcan ni se transformen. Sin embargo, por las características demográficas de los pueblos indígenas del Chaco —la mayoría de ellos con una población extremadamente pequeña y, por lo tanto, con su sobrevivencia como grupo humano en grave riesgo—, sus características culturales individuales y sus manifestaciones colectivas deben ser casi indisolubles. Así se mantiene viva su cultura y, con ella, se conserva la posibilidad de convivencia multiétnica con otros colectivos.

Con esta afirmación no pretendemos volver a la idea de reserva indígena, sin embargo, sostenemos que un elemento fundamental de la identidad cultural es la referencia territorial: la comunidad como un espacio de reivindicación simbólica y al que siempre se puede retornar.

Por lo tanto, no es del todo inapropiada la obsesión estadística que busca la correspondencia entre el espacio y la identidad. Así fueron concebidos los censos indígenas tradicionales de los años 90 y aún así se sigue operando en el Paraguay. Eso sí, ese abordaje es insuficiente porque no toma en cuenta a las personas que se van alejando físicamente, voluntaria o forzosamente, aunque no pierdan el vínculo con su comunidad (incluso, muchos retornan luego).

Proponemos concebir a la cultura y a las personas como agentes dinámicos, y fortalecer los aspectos individuales y los colectivos de manera que se expongan y se practiquen los valores culturales particulares de cada grupo —como la estética, la alimentación y el idioma— con el objetivo central de recrear permanentemente los vínculos interpersonales, el sentido amplio de colectividad y la diferenciación con relación a los otros.

Las situaciones particulares de los grupos minoritarios y excluidos se conocen y se entienden con la multiculturalidad positiva, en la que hay respeto y equilibrio entre diferentes. Esta multiculturalidad se da cuando la sociedad y particularmente los grupos

que promueven la democracia ayudan a fortalecer al más debilitado. Así, no sólo éste es reconocido por terceros, sino que también se articulan los individuos y las familias que se distanciaron de su herencia cultural.

La organización y la promoción de seminarios, festivales, ferias, campeonatos, competencias, mejor si autogestionarios y sostenibles, serían iniciativas útiles para generar momentos de encuentro y reafirmación dentro de cada pueblo indígena. Para construir multiculturalidad y avanzar hacia la interculturalidad es importante que las manifestaciones culturales de cada grupo salgan del ámbito privado y trasciendan y transgredan los límites que les han impuesto el Estado y los grupos dominantes, principalmente económicos.

### **Organizaciones transfronterizas**

Por lo que se ha podido apreciar, hasta el momento, no hay evidencia de que las organizaciones de la sociedad civil o las gremiales —que se constituyeron en el Chaco— se hayan desarrollado de manera autónoma y progresiva sin necesidad de grandes intervenciones por la vía de proyectos de la cooperación internacional. Desde nuestro punto de vista, la causa principal de ese fenómeno es que ninguno de los dos países tiene la suficiente consolidación organizativa ni un discurso que abarque las preocupaciones de los habitantes del Chaco y movilice una acción transfronteriza sostenida.

Por ello, nuestra recomendación es avanzar con alianzas concretas que se tracen objetivos de corto plazo y con tiempos limitados. Así se podrá avanzar en formas *ad hoc* de organización transfronteriza y, ojalá, con base en aspectos sustanciales para poner en debate un conjunto de iniciativas que los gobiernos y los actores económicos predominantes decidan para incursionar en el Chaco. Se pueden abordar temas como infraestructura, impacto ambiental, control social a inversiones extranjeras, formas de propiedad de la tierra, deforestación y agua.

Optamos por recomendar las estructuras ad hoc porque son más funcionales, no dependen de grandes recursos externos, y pueden con el tiempo acumular suficiente conocimiento y experiencia para dar pasos mayores.

### **Sistemas de comunicación e información**

Hay suficientes iniciativas en marcha, así como personas formadas e interesadas en establecer mejores redes de comunicación. Posiblemente, lo que falta es definir un sentido unificador más allá de las estructuras institucionales y buenas voluntades.

Hace falta una mirada desde adentro, una mirada propia y no hegemónica, que busque orientar a la opinión pública de los dos países, que brinde información adecuada y oportuna para refutar el estereotipo del Chaco como “tierra árida”, “infierno” o “naturaleza penosa” y que denuncie los atropellos, la desigualdad existente y las incoherencias entre lo que dicta la normativa pública y lo que efectivamente se ejecuta.

Una red con sentido e identidad propia podría transitar de los medios radiofónicos a los electrónicos y de ahí a los medios escritos. La integración horizontal de los medios de comunicación medianos y grandes con los comunitarios le podría dar a la red que proponemos una cobertura casi regional. Además, generaría el suficiente equilibrio entre diversas localidades y la exposición de problemáticas y enfoques variados. Así se evitaría la concentración del poder de la comunicación en unos pocos grupos.

La existencia de medios de comunicación y de muchas iniciativas electrónicas y radiofónicas no significa que la población esté debidamente atendida en lo informativo. Consideramos que en este ámbito hay suficiente espacio para nuevas ideas que no estén atadas a intereses particulares y que trabajen por el interés general: con vocación de desarrollo y con la participación permanente de la población chaqueña.

El periodismo de investigación y las publicaciones escritas pueden aportar información de consulta permanente. Eso contribuiría a que haya más transparencia sobre leyes, normas, estadísticas y otro tipo de datos.

### **Jóvenes y mujeres**

No hay ninguna iniciativa transfronteriza que aprecie a los jóvenes como protagonistas de las organizaciones indígenas y campesinas. Una iniciativa de ese tipo debería considerar que los jóvenes tienen en común afinidades, preocupaciones y un futuro incierto, y tienen el enorme reto de hacerse cargo de la herencia de resistencia y sostenimiento de sus identidades.

Es imprescindible y urgente la atención diferenciada para aquellas comunidades donde las mujeres se hacen cargo de muchas actividades familiares que antes eran compartidas o eran predominantemente masculinas, como la producción agropecuaria en el huerto familiar e incluso, la representación y gestión de las propias comunidades. Esa situación se da principalmente cuando los hombres están empleados como peones fuera de la comunidad o son asalariados casi permanentes.

El trabajo con los jóvenes debe tomar en cuenta su cotidianidad (los espacios de ocio y esparcimiento, por ejemplo); algo que es ignorado por los dirigentes y los líderes políticos.

La promoción de las organizaciones de mujeres, o su vinculación estrecha con las organizaciones ya existentes, ayudaría a cualificar las demandas y el contenido de las reivindicaciones del mundo rural e indígena del Chaco. En este caso, una asistencia decidida a las mujeres que ocupan cargos públicos electivos podría acelerar la construcción de relaciones de solidaridad en la población de los dos Chacos.

### **Sistemas productivos, servicios y asistencia técnica**

Como pudimos apreciar y exponer, hay muchos Chacos. Por decirlo de alguna manera, no es una unidad ecológicamente homo-

génea. Por eso se podría hablar de distintos sistemas productivos adecuados a cada contexto. Sin embargo, si nos abstraemos de esas diferencias se pueden generar políticas de amplio espectro para fortalecer las unidades indígenas, campesinas, comunitarias o de pequeños propietarios.

A mediano plazo, se pueden crear redes de apoyo a la producción diversificada. Eso supondría hacer énfasis en los sistemas productivos apropiados para las distintas regiones del Chaco, el intercambio de semillas y conocimientos, y la evaluación de nuevas tecnologías. Además, se le debería dar una dimensión territorial más amplia a los sistemas familiares y comunitarios alternativos, a través de la reivindicación de distintas alternativas productivas y poniendo especial énfasis en los mercados internos.

En el caso de los servicios, principalmente la dotación de agua, el saneamiento y la vivienda, existen los conocimientos técnicos para establecer estándares de calidad y suficiencia para valorar los proyectos que se ejecutan en el Chaco Boreal. Esos criterios ayudarían a que las organizaciones, medios de comunicación y entidades privadas y públicas tomen una posición.

### **Función del Estado**

En distintos aspectos, el Estado no está desempeñando un papel adecuado y transparente. El ejemplo más claro de eso son las autorizaciones para el control de la deforestación. Aunque en el Paraguay el problema sea más agudo que en Bolivia, en ambos casos las autoridades —cuando hay grandes intereses económicos y actores persistentes— ceden, pese a los compromisos con la población o con la normativa internacional. Hay ejemplos dramáticos, en ambos lados de la frontera, sobre la debilidad del Estado o la prepotencia de los privados; lo que viene a ser lo mismo.

La vulneración de los derechos laborales, o su precariedad como forma habitual, es otro ejemplo de la actitud pasiva del Estado

ante la población más necesitada. Algunas de las políticas sociales terminan tolerando relaciones laborales insostenibles desde el punto de vista de la equidad, el respeto y los derechos de las personas.

Hasta ahora, con algunas excepciones, se podría caracterizar al Estado como un actor ausente de los grandes problemas que aquejan a la población. Otros ejemplos que se pueden mencionar son la vulneración del derecho propietario de los pueblos indígenas, la inexistencia de información precisa —desde datos sobre recursos naturales, hasta asuntos sociales y económicos—, y las deficiencias, limitaciones y transgresiones de los sistemas político y electoral.

Los actores del Chaco tienen suficientes razones para promover que la sociedad vigile al Estado y le exija el cumplimiento de sus responsabilidades, especialmente las desempeñadas por los órganos centrales.

Para garantizar la participación plena de la ciudadanía en los niveles subnacionales, hay que plantear formas de representación directa de grupos que, debido a su reducido número, tienen un espacio restringido en el sistema político. Eso no les impide a estos pueblos —o a sectores pertenecientes a ellos— participar abiertamente en las elecciones y promover sus plataformas electorales en toda la población, si así lo desean.

El ejercicio de la vigilancia y la participación contribuirá a que la gente se involucre en el manejo estatal. En algunos municipios del Chaco, el Estado sigue siendo visto como la organización de los poderosos que viven en las capitales —a los que hábilmente se articulan algunos dirigentes locales—, y que no representan ni a la población indígena, ni los desposeídos, ni a los obreros.

### **Mapas de poder y acción política**

Los mapas de poder, además de su finalidad ilustrativa, esperan provocar reacciones y posiciones de los distintos actores. No

todo es blanco o negro, existen dentro de cada grupo personas, familias y subunidades que tienen otros comportamientos y afinidades, lo que puede contribuir a diálogos más abiertos y positivos. Sin embargo, no hay que desconocer que, en general, los grupos actúan primero con base en sus intereses inmediatos y, asegurados éstos, posiblemente estén dispuestos a abrirse a nuevos propósitos.

El Chaco continúa siendo un universo de múltiples conflictos sobre tres elementos muy escasos: la tierra, el agua y la fuerza de trabajo. No reconocer esta evidencia impide encontrar las soluciones más adecuadas. Por eso, la visión de futuro, sobre la que venimos llamando la atención, puede convertirse en una articuladora y movilizadora poderosa y, al mismo tiempo, devela las contradicciones y las oposiciones existentes.

No proponemos un enfoque territorial multiactor que considere válida, necesaria y útil la articulación del conjunto de intereses de los grupos que influyen en la región. Proponemos que se tengan presentes las características de los intereses de cada uno de los grupos que disputan territorio y recursos, que se analicen sus intereses y se los valore críticamente. No todo interés ni intervención económica sobre el territorio, por más que se encuentre refrendado por autoridades públicas y las tradiciones locales, es al mismo tiempo legal y legítimo; incluso puede ser legal sin ser legítimo, o a la inversa. Una discusión prospectiva del Chaco no puede eludir el debate sobre estos aspectos que son esenciales para superar la tensión y las contradicciones existentes entre el extractivismo que rentabiliza capitales y genera recursos para los países, y el desarrollo que mejora la vida de la población que lo habita.



## BIBLIOGRAFÍA

### **ALBÓ, Xavier**

- 1986 El Espino semilla en el turbión: vida, muerte y resurrección de una comunidad Ava-Guaraní. La Paz. CIPCA. Pág. 324.
- 2002 Una casa común para todos. CIPCA, CLAVE y EZE, La Paz. Pág. 180.
- 2006 Gama étnica y lingüística de la población boliviana. La Paz. NNUU. Pág. 247 y base de datos (CD).

### **ARCE, Eddy et. al.**

- 2003 Estrategias de sobrevivencia entre los tapietes del Gran Chaco. Investigaciones Regionales: Tarija, n. 2. La Paz. Fundación PIEB. Pág. 206.

### **ALVARENGA, Faustina; VARGAS, Teresa; LEHNER, Beate**

- 2010 la situación de la tenencia de las tierras indígenas en el departamento de boquerón: una mirada centrada en la perspectiva de las comunidades. Documento electrónico. Asunción. GTZ. Pág. 19.

### **BARRIENTOS, Bonifacio; SUÁREZ, Filemón; MONTERO, Nicolás; ZARZYCKI, Alejo (coords.)**

- 2001 Decisión y participación de los pueblos y comunidades indígenas del Chaco Sudamericano: Bolivia-Argentina-Paraguay. Memoria del Encuentro Trinacional de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Chaco Sudamericano Bolivia-Argentina-Paraguay. Villamontes, del 25 al 27 de enero de 2000.

### **BEDOYA SIVA, Álvaro; BEDOYA GARLAND, Eduardo**

- 2005 Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay. Ginebra. OIT. Pág. 49.

**BARTOLOMÉ, Miguel**

2000 El encuentro de la gente y los insensatos: la sedentarización de los cazadores ayoreo en el Paraguay. *América Indígena*. V. 59, n. 1-2. México. Instituto Indigenista Interamericano. Pág. 338.

**BAZOBERRY, Óscar**

1994 El pueblo Guaraní en Bolivia: organización y programa político (tesis de grado). Cochabamba. Universidad Mayor de San Simón. Pág. 206.

2003 Cincuenta años de reforma agraria en el Chaco Boliviano. - pp. 146-176 // EN: VARGAS, John, coord. Proceso agrario en Bolivia y América Latina: 50 años de reforma agraria en Bolivia. La Paz: CIDES Plural, octubre 2003. 542 p.

2004 Identidades y desarrollo en el Chaco boliviano. Mimeo. 11 págs.

2008 Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos. La Paz. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado-PIEB. 192 págs.

**BAZOBERRY, Óscar; RUIZ, Carmen**

2010 ¿Qué esperar de las ONG? Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos. La Paz. EED. Pág. 232.

**BENÍTEZ, Derlis**

2002 Campo Aceval. Chaco. 25 años después. Sobre las cenizas de los héroes. Asunción. Imprenta Salesiana. Pág. 87.

**CASABIANCA, Ange-François**

1999 Una guerra desconocida: La campaña del Chaco Boreal (1932-1935), Volumen II. Asunción. El Lector. Pág. 462.

2000 Una guerra desconocida: La campaña del Chaco Boreal (1932-1935), Volumen I. Asunción. El Lector. Pág. 386.

2000 Una guerra desconocida: La campaña del Chaco Boreal (1932-1935), Volumen III. Asunción. El Lector. Pág. 316.

2000 Una guerra desconocida: La campaña del Chaco Boreal (1932-1935), Volumen IV y V. Asunción. El Lector. Pág. 491.

2000 Una guerra desconocida: La campaña del Chaco Boreal (1932-1935), Volumen VI y VII. Asunción. El Lector. Pág. 469.

## **COALICIÓN MUNDIAL DE LOS BOSQUES**

2010 REDD y pueblos indígenas del Gran Chaco. Asunción. CMB/ICCO. Pág. 20.

## **COMBES, Isabelle**

1991 El "testamento" chiriguano: una política desconocida del post 1892. IFEA. Lima. Págs. 237-251.

2009 Zamucos. La Paz. Instituto Latinoamericano de Misionología. Pág. 318.

## **COMISIÓN TRINACIONAL PARA EL PILCOMAYO**

2007 Documentos resultantes de la reunión entre unidad gestora y los pueblos indígenas de la cuenca del río Pilcomayo, 29 de octubre al 1º de noviembre. Tarija. (Documento electrónico).

2008 Revista: Somos Pilcomayo. EU/COMISIÓN TRINACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO. Numero 2.

## **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

2009 Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia. OEA. Pág. 77.

## **CORTE NACIONAL ELECTORAL**

2010 Acta de cómputo nacional, elecciones departamentales, municipales y regional 2010. Archivo electrónico. Pág. 70.

## **CORTEZ, Guido**

2006 Cambios sociales y culturales en el pueblo indígena Weenhayek en los últimos cincuenta años. En: COMBES, Isabelle (ed.). Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitanía. Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines. v. 11. Lima, octubre de 2006. IFEA. Págs. 163-177.

## **DALLA, Gabriela**

2006 El Estado nacional en el control económico del Gran Chaco. La unidad de los intereses políticos y empresariales de Estanislao Zeballos y Carlos Casado del Alisal; Homogeneidad, diferencia y exclusión. Barcelona. Universidad de Barcelona. Págs. 105-121.

**DUERKSEN, Hans; HARDER, Jacob**

1980 Fernheim 1930-1980: documento ilustrado sobre la vida de una colonia en el Chaco. Asunción. Colonia Fernheim. Pág. 136.

**ENCUENTRO MUNDIAL DEL CHACO**

2010 Sistematización de las mesas de trabajo. Asunción. Mimeo.

**INICIATIVA ENCHACO**

2006 ENCHACO Paraguayo: memoria del evento agua territorio. Presidente Hayes. DVD.

2007 ENCHACO Argentino: memoria del evento agua territorio. Formosa. DVD.

2007 ENCHACO Boliviano: memoria del evento agua territorio. Macharetí. DVD.

2007 ENCHACO Sudamericano: memoria del evento agua territorio. Presidente Hayes. DVD.

**JORDÁ, Enrique (S.J.)**

2008 Historia del actual templo parroquial de Charagua en su cincuentenario 1958-2008. Charagua. Mimeo. Pág. 4.

**GOBERNACIÓN DE BOQUERÓN**

2007 Paraguay: Diagnóstico Departamental, XVI Departamento de Boquerón. Asunción. Gobernación de Boquerón, Presidencia de la República, AEI y Ministerio de Hacienda. Pág. 65.

**GUZMÁN, Ismael (coord.); NÚÑEZ, Eulogio; PATI, Pelagio; URAPOTINA, Julio; VALDEZ, Miguel; MONTECINOS, Alfredo**

2008 Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia: 1996-2007. Cuadernos de Investigación, n. 69. La Paz, mayo 2008. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. Pág. 331.

**FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE ARGENTINA**

2005 Evaluación Ecorregional del Gran Chaco Americano. Buenos Aires. Fundación Vida Silvestre Argentina, The Nature Conservancy, Fundación DeSdel Chaco y Wildlife Conservation Society Bolivia. Pág. 28.

**FRITZ, Miguel**

1999 Pioneros en el Chaco: misioneros oblatos del Pilcomayo. Quito. Abya-Yala, 1999. Pág. 133.

**HARDER, Jacob**

1980 Fernheim 1930-1980. Documento ilustrado sobre la vida de una colonia en el Chaco. Filadelfia. Fernheim. Pág. 135.

**HURTADO, Mauro**

2008 Ser libre no es fácil, pero vale la pena: reasentamiento de familias guaraníes en el Chaco chuquisaqueño. La Paz. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. Pág. 93.

**KLASSEN Paulhans; EPP, Norbert; OEWEIN Heinz**

2008 Nuestra patria. Colección de imágenes del Chaco paraguayo. Asunción. Fernheim. Pág. 170.

**LINDOR, Justo**

1997 Ibarrieta. Explorador del Pilcomayo. Argentina. Gulamba. Pág. 58.

**LÓPEZ, Adriano Abab**

2009 Historia contemporánea de la República del Paraguay, 2003 a 2009, Tomo III. Asunción. INIC. Pág. 216.

**MEDINA, Javier (ed.)**

2002 Ñande Reko: la comprensión guaraní de la vida buena. La Paz. GTZ. Pág. 135.

**MENDOZA, Eduardo**

1993 Asamblea del Pueblo Guaraní: nueva organización guaraní-chiriguano. (Tesis de grado). La Paz. Mimeo. Pág. 172.

**MELIA, Bartomeu**

1988 Ñande Reko: nuestro modo de ser y bibliografía general comentada. La Paz. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. Pág. 222.

**MELIA, Bartomeu; TEMPLE, Dominique**

2004 El don, la venganza y otras formas de economía Guaraní. Asunción. CEPAG. Pág. 258.

**NAUMANN, Martín**

2006 Atlas del Gran Chaco Sudamericano. Buenos Aires. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Hereje & Asoc. Pág. 92.

**PAIVA, Félix**

1996 La paz del Chaco. Asunción. El Lector. Pág. 289.

**PETTIT, Horacio Antonio.**

2005 La propiedad de la tierra en Paraguay: marco histórico legal ordenado de 1830 al 2005. Asunción. BIJUPA-INDERT. Pág. 311.

**PNUD ARGENTINA**

1998 Programa de acción subregional del gran Chaco Americano: Informe del Chaco Paraguayo. Buenos Aires. PNUD. Pág. 34.

**PNUD BOLIVIA**

2007 Informe sobre Desarrollo Humano 2007: el estado del Estado en Bolivia. La Paz. PNUD. Pág. 553.

**PNUD PARAGUAY**

2005 Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005. Base de datos.

**POJOAJU**

2006 Identidad y acción de las ONG en el Paraguay. Asunción. POJOAJU. Pág. 192.

**RATZLAFF, Gerhard**

2006 Historia, fe y prácticas menonitas: un enfoque paraguayo. Asunción. IBA. Pág. 281.

**REGEHR, Verena**

2008 El grupo Areguede-urasade en Chaidi, Alto Paraguay-Chaco 2004. Asunción. GAT. Pág. 159.

**RICHARD, Nicolás (ed.)**

2008 Mala Guerra: los indígenas en la Guerra del Chaco (1932-35). Asunción. Servilibro, Museo del Barro y CoLibris. Pág. 421.

**ROBLES, Marcos; SANTANDER, Horacio**

2004 Paraguay: pobreza y desigualdad de ingresos a nivel distrital. BID y DGEEC. Pág. 49.

**SAIGNES, Thierry**

1990 Ava y Karai: ensayos sobre la frontera chiriguana, siglos XVI-XX. La Paz. HISBOL. Pág. 272.

**SALAS, Erik**

2010 Pro indígena Paraguay: propuestas. Asunción. GTZ. 14 diapositivas.

**SCAVONE, Ricardo**

2004 Las relaciones entre el Paraguay y Bolivia en el siglo XIX. Asunción. Servilibro. Pág. 584.

**SCHARTNER, Sieghard; STAHL, Wilmar**

1986 ¿Quién en mi Próximo? Acción misionera entre los indígenas del chaco central paraguayo. 1936-1986. Asunción. Cromos. Pág. 79.

**SCHARTNER Sieghard und Sylvia**

Bolivien: Zufluchtsort der konservativen Mennoniten. Asunción. Editora Litocolor S.A. Pág. 346.

**SECRETARIA DEL AMBIENTE / COMITÉ MaB PARAGUAY**

2009 Reserva de la biosfera del Chaco. Asunción. (17 diapositivas).

**STAHL, Wilmar**

2005 Indígenas del Chaco central paraguayo. Etnohistorias e identidad contemporánea. Paraguay. ASCIM. Pág. 71.

2007 Culturas en interacción: una antropología vivida en el chaco paraguayo. Paraguay. ASCIM. Pág. 499.

**THEODOR, Hans**

2009 La educación en las colonias menonitas (1927-1980). Asunción. El Lector. Asunción. Pág. 124.

**TISSERA, Ramón de las Mercedes**

2008 Chaco: Historia general. Librería de la Paz. Chaco-Argentina. Pág. 401.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL**

2010 Resultados electorales finales por distrito, elecciones municipales del 7 de noviembre de 2010. Paraguay.

**VÁZQUEZ, Fabricio**

2006 Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. Asunción. ADEPO, UNFPA y GTZ. Pág. 201.

2010 El Chaco globalizado: actores, economía, recursos. Asunción. (Presentación de 18 diapositivas).

## RESULTADOS DEL MONITOREO DE LOS CAMBIOS DE USO DE LA TIERRA

Guyra Paraguay

[www.guyra.org.py](http://www.guyra.org.py)

Fecha de elaboración: 7 de setiembre de 2011

En el territorio del Gran Chaco Americano, se detecta una tendencia de importante aumento de las tasas de deforestación diaria por encima de las 1.400 hectáreas, siendo el promedio del período anterior (15 de junio al 10 de julio de 2.011), de 1.042 hectáreas por día, y en el período actual (10 de julio al 13 de agosto de 2.011) de 1.408 hectáreas por día en toda la región (Cuadro 1), dando un total de 47.856 hectáreas de áreas boscosas que registraron cambio a uso agropecuario, en 34 días.

En Paraguay se registró el mayor porcentaje de la deforestación (86%), seguido por Argentina (13%) y Bolivia (1%). En Brasil, no se detectaron casos de deforestación para la región. En el caso específico de Paraguay, la tasa de deforestación diaria ha aumentado, pasando de 998 hectáreas por día a 1.210 hectáreas por día por día (Cuadro 2).

En el caso del Chaco Paraguayo, se llegó a 138.000 hectáreas, de la previsión de llegar a 198.000 hectáreas a finales del 2011, cifra que podría incluso llegar a ser superada y acercarse a la cifra de 232.000 hectáreas deforestadas en el año 2010.

Departamento de Alto Paraguay

Boquerón

Paraguay

Mato Grosso do Sul

Asunción

© 2012 Cnes/Spot Image

© 2012 Google

© 2012 Inavi/Geosistemas SRL

US Dept of State Geographer

Google

21°16'06.60" S 60°35'45.60" O elevación: 160 m

Alt. glo: 1398.02 km

¿Es posible realizar acciones coordinadas en el Chaco Boreal que comparten Bolivia y Paraguay? ¿Hay potencial para que la acción conjugada de múltiples sujetos disminuya la pobreza y potencie la dignidad y derechos de la población chaqueña? Dada las diferencias actuales en los modelos de desarrollo, en la economía y en la política, no existe evidencia sobre la necesidad y las características de las acciones transfronterizas. Sin embargo, se puede anticipar que en el mediano plazo se intensificarán las influencias y por tanto es necesario proyectar desafíos con el propósito de mejorar las condiciones para el desarrollo de la población local y la sostenibilidad de los recursos de la región, a tiempo de revertir los efectos negativos que podrían continuar dándose sobre la población indígena y campesina, pequeños propietarios y asalariados.

ISBN: 978-99954-808-2-0



9 17899954 1480820



CENTRO DE ESTUDIOS  
PARAGUAYOS  
ANTONIO GUASCH