

## «YVY MARAE'Y»: EL CONFLICTO DEL ESTADO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PARAGUAY

«*Yvy marae'y*»: *the conflict of the State with the indigenous villages in Paraguay*

Sarah Patricia CERNA VILLAGRA

Universidad de Salamanca, España

✉ [sacervi@usal.es](mailto:sacervi@usal.es)

BIBLID [1130-2887 (2012) 60, 83-115]

Fecha de recepción: 8 de diciembre del 2011

Fecha de aceptación y versión final: 15 de febrero del 2012

RESUMEN: La Constitución Nacional de 1992 reconoce la existencia de pueblos anteriores a la conformación del Estado paraguayo y, en ese sentido, les otorga una serie de derechos que protegen sus territorios, identidad y cultura. Esta declaración de intenciones constituye un quiebre con respecto al modelo anterior de políticas estatales dominantes y excluyentes hacia los pueblos indígenas. No obstante, los derechos de los pueblos indígenas siguen sin respetarse, y a pesar de los espacios ganados en cuanto a organizaciones sociales y políticas, la lucha continúa en esa búsqueda constante de la *tierra sin mal*. Este trabajo busca describir la situación actual de los pueblos indígenas a partir de un análisis del acceso a los servicios públicos, la situación económica, la empleabilidad, la discriminación laboral y las políticas públicas. Asimismo, intenta explicar los factores que han influido en la escasa consolidación del movimiento indígena en Paraguay.

*Palabras clave:* pueblos indígenas, territorios, derechos, políticas públicas y Estado paraguayo.

ABSTRACT: The 1992 Constitution recognizes the existence of people prior to the formation of the Paraguayan State and in that sense it gives them certain rights that protect their territory, identity and culture. This declaration of purpose constitutes a break with the previous model of dominant and exclusionary state policies toward indigenous peoples. However, the rights of indigenous peoples continue without respected, in spite of the space won in terms of social and political organizations, the struggle continues in this constant «search of the land without evil». This paper aims to describe the current situation of indigenous peoples from an analysis of access to public services, economic status, employability, employment discrimination and public policy. It also attempts to explain the factors that have influenced in the lack of consolidation of the indigenous movement in Paraguay.

*Key words:* indigenous peoples, territories, rights, public policy, Paraguayan State.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Desde los tiempos de la Colonia, con las Leyes de Indias que exigieron la formación de los «tava o pueblos de indios», basándose en la «incivilidad» de los indígenas, pasando por los tiempos independientes, con las leyes de la Constitución de 1848 de Carlos Antonio López, se estableció que los «pueblos de indios» perdían ese estatus porque se proclamaba al pueblo Guaraní como ciudadanos paraguayos y los liberaba de ese sistema comunal «denigrante», a la vez que les expropiaba sus tierras y bienes. No es sino hasta la Constitución Nacional del año 1992, que en su artículo 62 se reconoció la existencia de los pueblos indígenas, «definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo» a los que se les garantizan derechos tales como los de identidad, propiedad comunitaria, participación, educación, salud, entre otros. Los pueblos indígenas a lo largo de la historia han mantenido una constante dependencia de las políticas estatales de estilo fluctuante con respecto a las disposiciones en lo referente a sus tierras, territorios, derechos, costumbres, actividad económica y cultura.

Este trabajo pretende brindar un recorrido por la situación actual de los pueblos indígenas en Paraguay desde diversas áreas. Para ello, en un primer momento se presenta la cosmovisión indígena sobre la tierra y el territorio. En la segunda parte, se exponen las características de la relación entre el Estado paraguayo y los pueblos indígenas. En un tercer momento se ofrecen datos acerca de la distribución espacial y los principales cambios poblacionales, las características étnicas y culturales y la situación actual en la educación, los servicios de salud, la situación económica y la discriminación laboral que reciben los pueblos indígenas. Finalmente, se expone la deuda del Estado paraguayo y de la sociedad paraguaya con los pueblos nativos y se intenta dar una explicación de los factores que han incidido en la escasa consolidación del movimiento indígena en Paraguay.

1. La autora agradece las observaciones y comentarios de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*. También agradece las correcciones de Hugo D. Ramírez Osorio y Juan Mario Solís Delgadillo realizadas al borrador de este trabajo.

Este trabajo se desprende de un informe preparado para el III Encuentro Latinoamericano de Gobiernos Locales en Territorios Indígenas (*Tekoháre*) celebrado en Asunción del 24 al 26 noviembre del 2009, organizado por la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) y financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Paraguay.

La autora es becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para realizar su postgrado en Ciencia Política en la Universidad de Salamanca.

«Yvy Maraé'y» es una expresión que en lengua guaraní significa «la tierra sin mal». Se refiere a la búsqueda de la «tierra sin mal» de los pueblos guaraníes y, al respecto, B. MELIÁ (1991) señala que marca «el pensamiento y las vivencias de los indígenas», siendo «la síntesis histórica y práctica de una economía vivida proféticamente y de una economía realista, de pies en el suelo». Luego, agrega que el guaraní «es un pueblo en éxodo, aunque no desenraizado, ya que la tierra que busca es la que le sirve de base ecológica».

## II. COSMOVISIÓN INDÍGENA SOBRE LA TIERRA Y EL TERRITORIO

Los pueblos indígenas de América Latina llevaban siglos de construcción de su cosmovisión y de sus sistemas de relacionamiento con la tierra y los territorios cuando los conquistadores descubrieron el continente americano. La relación con la tierra ha forjado la identidad de estos pueblos de una manera indiscutible desde cualquier opinión ajena a sus propias culturas. Para los indígenas, «el territorio es lo que está en la tierra, sobre la tierra y bajo la tierra»<sup>2</sup>, concepción ancestral que explica su firme arraigo a ellos y su defensa incansable por preservarlos para la reproducción social y cultural como pueblos autóctonos. Como lo sostiene Meliá (1991), la tierra es fundamental para los pueblos indígenas, ya que en ella desarrollan su «modo de ser», que es el *teko*, y se refiere a un territorio donde llevan a cabo «su estilo de vida» de acuerdo con sus costumbres ancestrales.

Para una mejor comprensión de la cosmovisión indígena es necesario relacionar tres conceptos fundamentales: historia, territorio e identidad. El funcionamiento de su cultura y sociedad se basa en la relación dinámica entre estos tres conceptos, es por ello que ante la destrucción de uno se produce un desequilibrio que afecta su desarrollo y desenvolvimiento como pueblos. Esta cosmovisión que promueve la protección y conservación de la tierra, los territorios y los recursos disponibles en ellos se opone radicalmente en muchos sentidos a la filosofía neoliberal que concibe la tierra y los recursos como fuentes naturales de explotación económica. Para los pueblos indígenas la defensa de la tierra y los territorios implica la preservación de la vida de los individuos, la supervivencia como naciones, el mantenimiento de sus culturas propias y la conservación de todos los recursos que permiten su desarrollo armónico y sustentable conforme a su cosmovisión ancestral.

Una reflexión al respecto señala que «el territorio es el espacio al cual todo ser humano tiene por su propia condición humana el derecho de conocer, transitar, poseer y compartirlo para vivir, de interactuar con otros... de transformarlo en un mundo de todos y para todos»<sup>3</sup>. En un primer momento, los pueblos indígenas han emprendido la lucha por la defensa de sus tierras y territorios como una reacción natural al atropello y la destrucción emprendida por los Estados y las sociedades no indígenas. Posteriormente, esa lucha ha tomado otros matices en la medida en que los pueblos indígenas han sido conscientes de la amplia gama de derechos de los cuales son agentes por su mera condición de seres humanos. La defensa de sus derechos se ha ido perfeccionando con la creación de organizaciones que permitieron la difusión y la concienciación de la existencia de derechos inherentes a su condición de seres humanos, y que están contemplados tanto en las legislaciones nacionales como en las internacionales.

2. Material Consolidado de Consultorías Regionales. Capítulo 1 sobre *Territorialidad y Pueblos Indígenas en América Latina*. CAPI, 2009.

3. Material Consolidado de Consultorías Regionales. Capítulo 1 sobre *Territorialidad y Pueblos Indígenas en América Latina*. CAPI, 2009.

Otra dimensión importante para comprender la cosmovisión indígena respecto al territorio es la interacción milenaria entre cultura y territorio, debida a la relación entre éstos y el espacio físico que permite la construcción de memorias y patrimonios inmensamente ricos. La interacción entre cultura y territorio ha permitido a los pueblos indígenas transmitir de generación en generación todas las costumbres, tradiciones, valores, derecho consuetudinario, lenguas, rituales, artes, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, vestimentas, artes culinarias y filosofía que posee cada nación autóctona. Además, la interacción permitió la adaptación biológica y cultural al entorno natural por varios siglos hasta que la conquista y la colonización provocaron su inestabilidad y desarticulación debido a la fragmentación producida en los territorios de manera parcial o total.

### II.1. *El caso paraguayo*

En el Paraguay, para los pueblos indígenas el problema primordial sigue siendo el de la tierra y los territorios, que conlleva además el uso de los montes y la protección de los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial. El Estado no ha sancionado de manera ejemplar a aquellos sectores de la sociedad paraguaya y los colonos extranjeros que han atropellado los derechos territoriales de los pueblos indígenas a lo largo de la historia. Además, el Estado ha demostrado en repetidas ocasiones su incapacidad para dar respuestas a las peticiones de los pueblos indígenas en lo referente a tierras, territorios y recursos naturales. Las leyes nacionales e internacionales son claras y establecen mecanismos para garantizar el resguardo de las tierras de los pueblos indígenas, pero la gran dificultad se da al momento de cumplir lo establecido y de implementar las disposiciones pertinentes a cada caso. Muchas veces se trata de paliar los conflictos territoriales a través de proyectos y programas asistencialistas que no resuelven los problemas estructurales que enfrentan histórica y diariamente las poblaciones indígenas.

Un ejemplo de ello lo constituyen los casos de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya, que han debido esperar siete y ocho años, respectivamente, para obtener una respuesta del Estado paraguayo, a raíz de las sentencias expedidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>4</sup>, que condenan al Estado paraguayo a resarcir las tierras y territorios junto a otros derechos reivindicados. Otro caso presentado ante la CIDH ha sido el de la comunidad Xákmok Kásek en el año 2003, que recién en el año 2010 ha recibido una sentencia favorable de esta Corte, pero que todavía sigue esperando respuesta desde el Estado paraguayo.

Las soluciones efectivas y definitivas para la problemática indígena deberían originarse en las organizaciones y asociaciones indígenas ya consolidadas, cuya representatividad les otorga la legitimidad de expresar al Estado sus opiniones, críticas y sugerencias con respecto a las políticas públicas dirigidas a la población indígena, porque son

4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se expresó sobre ambos casos en los años 2005 y 2006.

ellos los que pueden transmitir la relevancia que posee el tema de tierras y territorios para las comunidades indígenas. Como se ha expuesto anteriormente, el territorio indígena implica una serie de factores que permiten el desarrollo armónico y sustentable de sus sociedades y culturas, es por ello que al defender la preservación de sus tierras están luchando por la posibilidad efectiva de sobrevivir en ellas, con las condiciones básicas necesarias que se contemplan en la actualidad en áreas como la salud, educación, empleo, agua, transporte, tierras productivas, etc.

## II.2. *Los casos Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos*

La comunidad indígena Yakye Axa pertenece al pueblo Enxet-Sur, que a su vez forma parte de la familia lingüística Lengua-Maskoy (Enhelt-Enenlhet), y junto a pueblos como Sanapaná, Enxet-Norte, Toba Maskoy, Guaná, Toba, Angaite, han habitado ancestralmente el Chaco paraguayo. La comunidad Sawhoyamaxa pertenece a los pueblos Enxet Sur y Enhelt Norte, ambos integran la familia lingüística Lengua-Maskoy (Enhelt-Enenlhet) y también han ocupado tradicionalmente el Chaco paraguayo. El caso de la comunidad Xákmok Kásek es un poco más complicado, ya que se habla de su composición multiétnica aunque sus miembros se identifican como pertenecientes a los pueblos Sanapaná y Enxet-Sur, principalmente (CIDH 2010).

Zanardini (2008) refiere que los antecedentes de los conflictos con los pueblos indígenas se remiten al periodo de posguerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia (1932-1935). Tras la victoria paraguaya sobre tierras chaqueñas, los pueblos indígenas pasaron a formar parte del territorio estatal de la República del Paraguay. A partir de ese momento los pueblos indígenas que habitan el Chaco han perdido sus territorios tradicionales en forma progresiva e ilegítima como lo afirma Rodríguez-Piñero Royo (2006: 192). Con los continuos procesos de colonización<sup>5</sup> de esta región durante el siglo XX, la mayoría de los territorios pertenecientes a los pueblos originarios han pasado a ser propiedad de latifundistas<sup>6</sup> paraguayos o extranjeros, así como de miembros de las Iglesias católica o protestante<sup>7</sup>.

5. Los primeros procesos de colonización por parte de extranjeros en las tierras chaqueñas fueron realizados por los menonitas en el año 1927. Al principio se dedicaron a la agricultura a pesar de la hostilidad de la región, posteriormente en la década del sesenta recibieron préstamos del Gobierno de Alfredo Stroessner (1954-1989) para iniciar la mecanización progresiva y, con ello, empezar el desmonte para la explotación ganadera.

6. Debido a las características naturales de la región chaqueña, la principal actividad productiva es la ganadería extensiva que se combina en la actualidad con otras actividades como la extracción forestal y la agricultura en menor escala.

7. Como lo señala J. ZANARDINI (2008), a los indígenas del Chaco se los consideraba salvajes y peligrosos para el desarrollo de dicha región. Es por ello que se promovieron iniciativas de pacificación, a través de la llegada de misioneros desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Los misioneros anglicanos fueron los primeros en arribar a la región chaqueña tras su llegada al Paraguay en 1888. Los siguientes religiosos que se establecieron en el Chaco fueron los salesianos en el año 1900.

En el caso Yakye Axa, los miembros de sus comunidades fueron trasladados a otras tierras por los misioneros, en un afán de contrarrestar las precariedades y la escasez de recursos en sus tierras originales. En cambio, los miembros de las comunidades Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek fueron desplazándose hacia estancias o fincas ganaderas en busca de trabajo y medios de subsistencia, dejando atrás sus tierras ancestrales. Cabe señalar que, en los tres casos, las migraciones no han sido voluntarias y se deben a la imposibilidad de continuar en sus territorios por la deforestación y la falta de condiciones mínimas para su supervivencia en las condiciones habituales de su cultura ancestral.

La CIDH no ha aceptado que estas comunidades indígenas hayan perdido completamente sus derechos de propiedad sobre sus territorios ancestrales, aunque hayan pasado a manos de terceros. Para la resolución del conflicto, la Corte ha utilizado su propia jurisprudencia sobre el carácter especial que poseen las propiedades comunales de los pueblos indígenas (Rodríguez-Piñero Royo 2006: 193). La propiedad comunal implica el goce de otros derechos como el derecho colectivo a la supervivencia, el control de su hábitat y, con ellos, el derecho a su identidad cultural y supervivencia en sus comunidades (CIDH 2005).

En lo referente al caso Yakye Axa, esta comunidad presentó su demanda ante la CIDH contra el Estado paraguayo en enero del año 2000, fue admitida en febrero del año 2002 y recibió una sentencia favorable de la CIDH en el año 2005. En la sentencia se condenó al Estado paraguayo por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial; a la propiedad y a la vida (CIDH 2005: 109). Es por ello que dispuso que el Estado debiera identificar los territorios de la comunidad y entregárselos en un plazo máximo de tres años en forma gratuita; así como proveerles bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia durante el tiempo que los miembros de la comunidad se encuentren sin tierras. La sentencia ordena también crear un fondo exclusivo para la adquisición de las tierras de la comunidad Yakye Axa, y efectuar el pago en concepto de daño inmaterial, costas y gastos (CIDH 2005: 110).

En el caso Sawhoyamaxa, y tras once años (de 1990 al 2001) de tramitar la recuperación de sus tierras y de agotar las instancias judiciales en Paraguay, esta comunidad presentó su demanda ante la CIDH en el 2001, misma que fue admitida en el 2003, y que en 2006 obtuvo una sentencia favorable por parte de esta corte internacional. En la sentencia de este caso, la CIDH condenó al Estado paraguayo por los mismos conceptos por los que sentenció un año antes a Paraguay por el caso de la comunidad Yakye Axa (CIDH 2006: 104). En su sentencia exhorta al Estado a disponer de todas las medidas legislativas y administrativas para entregar a los miembros de la comunidad sus tierras tradicionales; implementar un fondo de desarrollo comunitario; efectuar el pago en concepto de daño inmaterial, costas y gastos, y, mientras los miembros de la comunidad se encuentren sin tierras, deberá proveerles bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia (CIDH 2006: 105).

El último caso que recibió sentencia por parte de la CIDH ha sido el de la comunidad Xákmok Kásek en el año 2010. En esta oportunidad, la CIDH condenó al Estado paraguayo por la violación de los derechos: a las garantías judiciales, a la protección

judicial, a la vida, la integridad personal, a la propiedad comunitaria, pero, además, por la vulneración de los derechos de los niños. A modo de aclarar las acusaciones en los tres casos sobre las violaciones de los derechos a la vida, la CIDH expresó que se pueden imputar al Estado las muertes de algunos miembros de la comunidad porque «no adoptó las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones» para prevenir o evitar el riesgo de este derecho (CIDH 2010: 60). A diferencia de los otros casos, en el caso de la comunidad Xákmok Kásek, el Estado paraguayo violó los derechos de los niños, en la medida en que éstos se vieron expuestos a condiciones de vida infrahumanas que llevaron al fallecimiento de once niños, cuyas causas pudieron evitarse con una atención médica adecuada (CIDH 2010: 67).

Otro hecho grave señalado en la sentencia de la CIDH de 2010 lo constituye la «persistencia de factores de discriminación estructural del ordenamiento jurídico del Paraguay» con relación a la protección de los derechos de propiedad de los territorios ancestrales y sus recursos. Por esta grave situación constatada por la Comisión Interamericana, la CIDH dispuso que el Estado paraguayo debería devolver a los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek las 10.700 hectáreas reclamadas, además de remover los obstáculos formales para la titulación de otras 1.500 ha en la localidad «25 de febrero», a nombre de dicha comunidad. Asimismo, estableció que debería asegurarse el traslado de un puesto de salud y de comunicación para brindarles atención a los lugareños; realizar un programa de registro y documentación; implementar un fondo de desarrollo comunitario, y efectuar el pago en concepto de daño inmaterial, costas y gastos (CIDH 2010: 87).

Cabe señalar que si los resultados tras las sentencias no tienen los efectos esperados para los afectados y los organismos que los apoyan, esto se debe en gran medida al hecho de que este tipo de sentencias no poseen carácter vinculante, es decir, el Estado paraguayo no tiene la obligación de cumplirlas. Por lo tanto, su implementación no necesariamente se hace efectiva en los plazos y condiciones referidas en la sentencia de la CIDH.

En ambos casos, es importante apuntar que a principios del año 2012 el gobierno de Fernando Lugo<sup>8</sup>, a través del Instituto Nacional del Indígena (INDI), ha adquirido finalmente las tierras reclamadas por la comunidad Yakye Axa en el Chaco paraguayo. Con relación al caso Sawhoyamaxa no se ha podido concretar la compra de las tierras porque los propietarios no han accedido a la venta. Ante esta situación, los líderes de la comunidad se han reunido con los dueños de los territorios en disputa el 28 de febrero del 2012 para reclamarles la aceptación de la oferta de pago por parte del Estado paraguayo<sup>9</sup>. En todo caso, la respuesta por parte del Estado paraguayo ha llegado en forma tardía (siete años después en el caso Yakye Axa, seis años por lo que toca a Sawhoyamaxa y aún sin respuesta en el caso de Xákmok Kásek) e insuficiente porque no se han cumplido con todos los puntos requeridos en ambas sentencias de la CIDH.

8. Durante la campaña presidencial de Fernando Lugo uno de los temas principales fue la problemática indígena y, en ese sentido, durante los tres años que lleva de gestión ha sido criticado fuertemente por los líderes de organizaciones indígenas por no haber cumplido sus promesas de respetar sus derechos y mejorar su calidad de vida.

9. Para mayor información sobre ambos casos, consultar en: <http://www.indi.gov.py/>.

## III. RELACIÓN ENTRE EL ESTADO PARAGUAYO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Con la tercera ola de democratizaciones (Huntington 1994), en América Latina, además de los cambios al interior de los regímenes, se llevaron adelante transformaciones a nivel institucional de mucha relevancia para los pueblos indígenas en la mayoría de los países de la región. Entre los principales, se encuentran las reformas constitucionales que reconocieron la existencia de poblaciones anteriores a la formación de los Estados nacionales y, con ello, les otorgaron derechos políticos, sociales, económicos y culturales.

Al respecto, Bello (2004: 40) señala que las políticas de reconocimiento han implicado tanto aspectos simbólicos cuanto materiales. A partir de la adscripción a la identidad indígena y el reconocimiento de la diferencia al interior de una sociedad, los protagonistas han buscado legitimar derechos tales como el de ejercer distintas formas de vida, el de usar una lengua propia, de expresiones culturales y religiosas diversas, autogobierno y autogestión, o el de disponer sobre los recursos y bienes (simbólicos y materiales).

En la década de 1990, varios países de la región reconocieron la existencia de pueblos indígenas y concedieron distintos derechos a estas poblaciones en sus constituciones nacionales. Estas nuevas constituciones denominadas multiculturales (Van Cott 2000) habían tenido como precedentes la Conferencia de Barbados de 1970, donde se hizo un explícito reconocimiento de los Derechos Indígenas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y por la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, otro hecho relevante fue la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. En el Cuadro 1 se muestran los derechos concedidos a los pueblos indígenas de cinco países de la región con un bajo porcentaje de población nativa en su territorio. Para establecer una comparación, Villalba (2011) ha tomado aquellos países sudamericanos cuya población indígena no sobrepasa el 5 por ciento del total de los censos nacionales (Argentina 1,6%, 600.329; Brasil 0,4%, 734.127; Colombia 3,3%, 1.392.623; Paraguay 1,8%, 108.838, y Venezuela 2,3%, 534.816)<sup>10</sup>.

10. Para la comparación de población indígena minoritaria en varios países se ha tomado la información del *Atlas Sociolingüístico de pueblos indígenas de América Latina* (2009) porque es el que revisa mayor actualidad. Aunque no contiene datos desagregados por familias lingüísticas en el Paraguay, razón por la cual se ha utilizado en un epígrafe anterior el II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas del año 2002.

TABLA I  
 DERECHOS RECONOCIDOS POR CINCO PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR  
 CON BAJA POBLACIÓN INDÍGENA

| DERECHOS RECONOCIDOS EN<br>LAS CONSTITUCIONES             | ARGENTINA | BRASIL | COLOMBIA | PARAGUAY | VENEZUELA |
|---|-----------|--------|----------|----------|-----------|
| Existencia de grupos indígenas                            | Sí        | Sí     | Sí       | Sí       | Sí        |
| Derecho a la propiedad<br>colectiva de la tierra          | Sí        | Sí     | Sí       | Sí       |           |
| Derecho consuetudinario                                   | No        | Sí     | Sí       | Sí       | Sí        |
| Derecho a la propiedad<br>intelectual colectiva           | No        | No     | No       | No       | Sí        |
| Derecho a la educación bilingüe                           | Sí        | Sí     | Sí       | Sí       | Sí        |
| Derecho a la participación                                | No        | No     | Sí       | Sí       | Sí        |
| Derecho a la aplicación de la<br>justicia indígena        | No        | No     | Sí       | No       | Sí        |
| Autonomías territoriales                                  | No        | No     | Sí       | No       | No        |
| Cupos de representación o<br>circunscripciones especiales | No        | No     | Sí       | No       | Sí        |
| Usufructo de riquezas naturales<br>en su territorio       | Sí        | Sí     | Sí       | Sí       | Sí        |

Fuente: D. L. VAN COTT (2000) y S. M. VILLALBA (2011: 6).

Del Cuadro I se puede inferir que Paraguay ha otorgado varios derechos ligados al territorio, al derecho consuetudinario, a la educación bilingüe, a la participación y al usufructo de las riquezas naturales en sus territorios, pero no se han otorgado derechos como cupos de representación política, ni autonomías territoriales ni aplicación de la justicia indígena. En este sentido, Villalba (2011: 7) considera que Paraguay y Brasil tienen un nivel de multiculturalismo medio por haber otorgado cinco derechos en una escala máxima de diez. A diferencia de los casos de Colombia y Venezuela que poseen un nivel alto por su concesión de ocho derechos, diferenciándose Argentina que cuenta con un nivel bajo en la concesión de tan solo cinco derechos.

Como lo sostiene Assies (1999: 22) el reconocimiento formal por parte de los Estados latinoamericanos de la multiétnicidad y pluriculturalismo en sus constituciones ha marcado una ruptura con el pasado cuyas características eran la segregación y la subordinación de los pueblos indígenas en la época colonial, la integración forzada en el proceso liberal-republicano y las políticas asimilacionistas del indigenismo del siglo XX.

No obstante, a pesar de la existencia de leyes nacionales<sup>11</sup>, convenios y declaraciones internacionales que sustentan la defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Paraguay, la implementación de los mismos resulta insuficiente e ineficiente hasta la actualidad. En este sentido, Stavenhagen (2009: 19) afirma que, recién en el siglo XX, los pueblos indígenas han logrado su reconocimiento como ciudadanos plenos en la mayoría de los países. Dicho reconocimiento no significó que el racismo y las desigualdades estructurales que acarrearón los atropellos a sus derechos humanos desaparecieran porque históricamente se encontraban profundamente enraizados en las sociedades modernas. Por estas razones, la población indígena junto a la campesina representan los sectores más vulnerables, desprotegidos y postergados por el Estado y la sociedad paraguaya a lo largo de su historia, tanto en tiempos de dictadura como en democracia.

La población indígena ha adoptado paulatinamente un papel más relevante en la defensa de sus derechos en tiempos democráticos con la instauración de organizaciones que les han brindado espacios para articular sus reclamos de manera efectiva y mediante la creación de redes regionales e internacionales con los que han obtenido el apoyo y la asistencia de técnicos y profesionales de la sociedad civil organizada y organismos de carácter indigenista. Una muestra de ello lo constituye la defensa de sus tierras y territorios emprendida por las comunidades Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek, explicada en el epígrafe anterior. Las tres comunidades habían agotado todas las instancias judiciales en Paraguay y no tuvieron otra opción más que aliarse con organizaciones no gubernamentales<sup>12</sup> y profesionales del Derecho para articular sus respectivas demandas contra el Estado paraguayo ante la CIDH<sup>13</sup>. La CIDH ha fallado favorablemente en los tres casos, exigiendo a Paraguay la compra a terceros y/o la devolución efectiva de sus tierras ancestrales junto a la reparación de daños inmateriales. Por otra parte, ya en democracia, los pueblos indígenas han adoptado diferentes líneas de acción para la obtención de sus demandas. Entre las principales, la creación de organizaciones indígenas, varias manifestaciones y marchas en 1993, 1995, 1996, 1997, 1998 y otras en la primera década del presente siglo. Otro hecho relevante, como bien lo señala Villalba (2007), ha sido la participación en partidos políticos tradicionales y la instauración de partidos políticos como el Movimiento 19 de abril (M19) y el Movimiento 11 de octubre (MIO).

11. OIT (2002), ONU (2007), SIMPOSIO SOBRE LA FRICCIÓN INTERÉTNICA EN AMÉRICA DEL SUR (1971).

12. La ONG *Tierraviva* actuó como representante en la demanda formulada ante la CIDH en contra del Estado paraguayo en los casos de las comunidades Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek. En el caso de la demanda de la comunidad Yakye Axa, la demanda fue presentada conjuntamente entre *Tierraviva* y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

13. La CIDH se ha constituido en un mecanismo adicional de implementación y protección de los Derechos Humanos. Está conformada por siete jueces que tienen jurisdicción para juzgar en aquellos casos de violación de los derechos humanos sometidos a su autoridad. La CIDH tiene dos funciones principales: 1) interpretación autorizada de los tratados y otros instrumentos promulgados por la OEA (jurisdicción de asesoría) y 2) resolver los casos y las disputas presentadas ante la Corte o por algún Estado perteneciente a la OEA (jurisdicción contenciosa) (J. L. LÓPEZ 2006: 147).

### III.1. *Creación de los movimientos políticos indígenas en Paraguay*

La creación de algunos movimientos políticos indígenas en Paraguay surge como respuesta a los mecanismos perversos de participación en los partidos políticos tradicionales. Villalba (2007: 6) afirma que las causas principales del surgimiento de organizaciones políticas indígenas han sido: 1) la discriminación, 2) la marginación, 3) la desidia de las autoridades estatales, 4) la influencia de las organizaciones indígenas e indigenistas, 5) el influjo de los partidos políticos tradicionales y 6) la crisis de representatividad. Por su parte, Zanardini (2008) señala que la presencia de los partidos políticos tradicionales en las comunidades indígenas ha generado principalmente: 1) el clientelismo político y la dependencia económica de cara a las elecciones locales y nacionales; 2) la compra de documentos de identidad de los ciudadanos indígenas o la compra directa de sus votos para favorecer a un partido concreto; 3) divisiones internas en las comunidades; 4) se ha propiciado la pasividad y la dependencia de «soluciones externas» a la comunidad; y 5) el tejido social se ha visto debilitado.

En dicho contexto, Zanardini (2008) señala que en el área política los pueblos indígenas tienen dos alternativas principalmente: 1) participar en los partidos políticos tradicionales que se constituyen en vías efectivas de intervención en política o 2) fortalecer los movimientos políticos étnicos que busquen lograr consensos que a su vez permitan el acceso al poder a través de nuevos caminos. Los movimientos políticos indígenas que se instauraron fueron: el Movimiento 19 de abril (M19) y el Movimiento 11 de octubre (MIO). Villalba (2007: 188) señala que el M19 fue la primera organización indígena de carácter político creada en Paraguay. Se funda en el departamento de Presidente Hayes en el Chaco paraguayo, el 12 de octubre del 2000, y estuvo compuesto por indígenas pertenecientes a los pueblos de Lengua Enxet, Sanapaná, Nivaclé, Angaité y Toba Qom. Sus reivindicaciones principales giraron en torno al cese de la explotación indígena en las estancias ganaderas, a la devolución de sus tierras ancestrales y al cese en la opresión a sus culturas. El MIO se creó en abril de 2001, en la ciudad de Filadelfia, departamento de Boquerón, Chaco paraguayo. Los principales liderazgos estaban ligados a algunos militantes de partidos políticos tradicionales como el Partido Encuentro Nacional.

El MIO estuvo compuesto por nativos pertenecientes a los pueblos Ayoreo, Nivaclé, Guaraní, Angaité, Maskoy, Lengua y Guaraní Ñandeva. Entre sus objetivos principales figuraban: fortalecer la comunicación entre los pueblos, líderes y comunidades indígenas de la región; dirigir la educación cívica en las comunidades; y diseñar de manera colectiva la participación política de los pueblos indígenas en el departamento (Villalba 2007: 198).

En este contexto de acción política de los pueblos indígenas que se había iniciado con la apertura democrática de la década de 1990, las instituciones públicas en el Paraguay no han cumplido su papel ni han realizado gestiones que resulten satisfactorias en cuanto a la preservación de la cultura indígena, de los derechos establecidos por las leyes nacionales e internacionales y al fomento del desarrollo económico y social sostenible como naciones autónomas.

Zanardini (2008) sostiene que la relación entre el Estado paraguayo y los pueblos indígenas ha sido asimétrica y disonante, ya que los indígenas han sido tratados como sujetos pasivos sin voz ni voto en temas de su interés, a pesar de los constantes esfuerzos de los pueblos indígenas por hacerse sentir y ser escuchados. El Estado paraguayo ha mostrado actitudes etnocéntricas y un desinterés en mantener el diálogo con los pueblos nativos, dejando para sí el poder exclusivo de decisión sobre temas indígenas, lo que demuestra una incapacidad para el diálogo y una fractura al interior de su discurso (Zanardini 2008).

Los antropólogos junto a otros científicos sociales han manifestado en la Declaración de Barbados que «la política indigenista de los estados nacionales latinoamericanos ha fracasado tanto por acción como por omisión»<sup>14</sup>. Los antropólogos explican que los Estados latinoamericanos han fracasado por acción debido a «la naturaleza colonialista y clasista de sus políticas indigenistas» y por omisión en «su incapacidad para garantizar a cada grupo indígena el amparo específico que el Estado le debe y para imponer la ley sobre los frentes de expansión nacional».

#### IV. POBLACIÓN INDÍGENA EN EL PARAGUAY

Los pueblos indígenas en el Paraguay constituyen un sector de la población minoritario, pero no por ello menos importante que el resto de la población paraguaya. Según el último censo para pueblos indígenas del año 2002, el Paraguay cuenta con una población de 87.099 indígenas que representan el 1,7% de la población total del país<sup>15</sup>. Esta población se encuentra asentada en su mayoría en áreas rurales, como lo demuestra la Tabla I, aunque esta distribución ha ido cambiando paulatinamente y es posible que en el próximo censo para pueblos indígenas esa tendencia de migración a zonas urbanas se refleje.

14. SIMPOSIO SOBRE LA FRICCIÓN INTERÉTNICA EN AMÉRICA DEL SUR (1971).

15. II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas del año 2002: *Pueblos indígenas del Paraguay. Resultados Finales*. Asunción, Paraguay: DGEEC Publicaciones.

TABLA II  
 POBLACIÓN INDÍGENA POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA

| POR AÑOS      |            | POR SEXO |         | AMBOS SEXOS |            |
|---------------|------------|----------|---------|-------------|------------|
| EDAD          | Total País | Varones  | Mujeres | Área Urbana | Área Rural |
| 0 a 4 años    | 15.210     | 7.751    | 7.459   | 977         | 14.233     |
| 5 a 9 años    | 14.477     | 7.425    | 7.052   | 1.041       | 13.436     |
| 10 a 14 años  | 11.357     | 5.899    | 5.458   | 1.004       | 10.353     |
| 15 a 19 años  | 8.871      | 4.523    | 4.348   | 765         | 8.106      |
| 20 a 29 años  | 13.444     | 6.854    | 6.590   | 1.323       | 12.121     |
| 30 a 39 años  | 9.379      | 4.785    | 4.594   | 1.018       | 8.361      |
| 40 a 49 años  | 6.810      | 3.664    | 3.146   | 636         | 6.174      |
| 50 a 59 años  | 3.870      | 2.098    | 1.772   | 324         | 3.546      |
| 60 a 69 años  | 2334       | 1267     | 1067    | 211         | 2123       |
| 70 a 79 años  | 987        | 558      | 429     | 80          | 907        |
| 80 a 89 años  | 310        | 184      | 126     | 24          | 286        |
| 90 años y mas | 50         | 23       | 27      | 4           | 46         |
| TOTAL         | 87.099     | 45.031   | 42.068  | 7.407       | 79.692     |

Fuente: Elaboración propia con base a datos del DGEEC. *II Censo Nacional Indígena sobre Población y Viviendas* (2002).

#### IV.1. Distribución espacial y cambios poblacionales

En la Región Oriental del país reside un poco más de la población indígena total (50,7%) mientras que en la Región Occidental habita el 49,3%. En el país, y como así se refleja en la Tabla I, las poblaciones indígenas están asentadas predominantemente en las áreas rurales (91,5%) mientras que un porcentaje muy reducido (8,5%) reside en zonas urbanas. En los últimos veinte años la población indígena se ha incrementado debido a la nueva metodología de captación de datos en los registros censales. A modo de ejemplo, en el último censo realizado se marcó una diferencia cuantitativa importante con la introducción de una pregunta de pertenencia étnica en el cuestionario censal; dicha interrogante permitió captar a un sector de la población indígena incorporada a la población nacional.

Con respecto a la distribución espacial, el censo del año 2002 demostró que existen cambios importantes ocurridos en los últimos años, entre ellos, la migración y concentración de la población indígena en la Región Oriental desde la Región Occidental, donde históricamente se aglutinaron en su mayoría las poblaciones indígenas. El seguimiento de los datos refleja estos cambios. Así, mientras en el año 1981, en la Región Occidental habitaba el 67,2% del total de la población indígena y en la Región Oriental el 32,8%, en el año 1992, la distribución era del 55,8% en el Chaco y del 44,2% en la zona oriental; mientras que en el 2002 la población indígena alcanzó el 50,7% en la Región Oriental y el 49,3% en el Chaco. Entre las causas de esta migración se

encuentran: la mejor cobertura ofrecida en la Región Oriental para los servicios de salud, educación, tierras, viviendas, además del establecimiento de una estrategia de comunidades en diferentes lenguas indígenas y la participación efectiva de los pueblos indígenas en la organización censal.

#### IV.2. *Características étnicas y culturales de los indígenas*

Desde la época colonial hasta la actualidad, los cruces entre culturas han dejado sus improntas. Los primeros «mancebos de la tierra» del siglo XVI eran los mestizos hispano-guaraníes, continuando el mestizaje, si bien más limitadamente hasta el día de hoy. Entre los guaraníes sobrevivientes hay un mestizaje evidente, pero ellos continúan viviendo en las comunidades indígenas y son considerados guaraníes. Entre los chaqueños, la convivencia con el «ambiente blanco» ocasionó el mestizaje frecuente, siendo la proporción diferente según la conciencia étnica de los grupos tribales. En la época prehistórica era frecuente la plasmación interétnica, y en la época colonial había uniones guaraníes con mulatos y negros. En el Paraguay, la tipología cultural de los pueblos indígenas indica tres áreas culturales bien diferenciadas:

- a) *Los pueblos del área chaqueña*, de patrón cultural esencialmente paleolítico; su subsistencia se basa en la caza, pesca y recolección, movilidad migratoria en busca de cazaderos, algarrobales y pesqueros. La manufactura se caracteriza por un inmediato aprovechamiento de los recursos naturales, con un mínimo de tecnología. Las comunidades se hallaban en frecuente y continua fragmentación grupal según las necesidades de subsistencia. La conciencia etno-tribal se expresa a través de la identidad de la lengua y las costumbres. El contacto cultural hispano-chaqueño dio origen en la época colonial a la formación de sociedades ecuestres, «mediando» la adopción indígena del caballo, la introducción del ganado lanar y el desarrollo de la manufactura del tejido. Con la moderna colonización blanca de la región chaqueña, el ambiente de recursos naturales aprovechables por los indígenas cambió sustancialmente, iniciándose el proceso de aculturación y adaptación de los indígenas para sobrevivir económica y culturalmente.
- b) *Los Guaraníes y los Chané-Arawak* pertenecen al periodo cultural neolítico. Sus características principales son: la disposición esencialmente agrícola que se desarrolla con el cultivo de tubérculos y maíz. Su gran dinamismo migratorio sigue el rumbo de los ríos, en busca de tierras apropiadas para ir abriendo nuevas rozas y la caza, que es la fuente de provisión de proteínas. La cocción de los vegetales va estrechamente ligada a la nueva manufactura: la cerámica. Sus viviendas eran grandes casas comunales que albergaban treinta o más familias y constituían unidades cooperativas. Las tribus guaraníes que entraron en contacto con conquistadores y con misioneros manifestaron un básico patrón cultural de tipo neolítico, pero cada una con sus propias variaciones

culturales. Los guaraníes emigrantes del siglo XVI, chiriguanos, asentados en la cordillera, llegaron a una simbiosis cultural de sus patrones tradicionales con los patrones Chané preandinos.

En la época colonial, los guaraníes provinciales se identificaron con la cultura rural criolla, y los guaraníes misionales vivían dentro de una homogénea cultura reduccional. Los guaraníes que desde la conquista quedaron independientes en la zona boscosa no colonizada del río Paraná, aun cuando adoptaron el «hacha de metal» y el «lienzo», conservaron su cultura básica hasta finales del siglo XIX. Los representantes actuales son las tribus Mbyá, Chiripá y Pay Tavyterá, que si bien exteriormente tienen características que demuestran un proceso de aculturación, todavía conservan algunos elementos culturales tradicionales, aferrándose a sus tradiciones religiosas y luchando por la «tierra-roza» como símbolo de su etnicidad.

- c) *Los grupos Kainganges-Gé*, del área del Paraná e interiores. Son culturalmente paleolíticos, con préstamos culturales que marcan una influencia de los guaraníes y por la similitud del acondicionamiento ecológico-ambiental.

Para una clasificación de los pueblos indígenas en el Paraguay existen diversos criterios, entre los principales se encuentran los étnicos, mecanismos de subsistencia, las teorías migratorias o las especificidades lingüísticas. El criterio más clásico, aceptado y difundido para la clasificación de los pueblos nativos en Paraguay ha sido el lingüístico. La clasificación realizada por Chase Sardi y Susnik (1995) sostiene que las poblaciones indígenas están distribuidas en cinco familias lingüísticas y, a su vez, fueron divididas en veinte pueblos para los efectos censales, como se señala a continuación.

TABLA III  
DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS LINGÜÍSTICAS EN PARAGUAY

| FAMILIA<br>LINGÜÍSTICA | AÑO 2002            |        |         |         |
|------------------------|---------------------|--------|---------|---------|
|                        | ETNIA               | TOTAL  | HOMBRES | MUJERES |
|                        | TOTAL               | 86.540 | 44.651  | 41.889  |
| 1-Guaraníes            | Guaraní Occidental  | 2.155  | 1.085   | 1.070   |
|                        | Aché                | 1.190  | 622     | 568     |
|                        | Avá Guaraní         | 13.430 | 6.992   | 6.438   |
|                        | Mbyá                | 14.324 | 7.490   | 6.834   |
|                        | Paí Tavyterá        | 13.132 | 6.697   | 6.435   |
|                        | Guaraní Ñandeva     | 1.984  | 1.027   | 957     |
| 2-Lengua Maskoy        | Toba Maskoy         | 756    | 382     | 374     |
|                        | Lengua Enlhet Norte | 7.221  | 3.724   | 3.497   |
|                        | Lengua Enlhet Sur   | 5.844  | 3.014   | 2.830   |
|                        | Sanapaná            | 2.271  | 1.193   | 1.078   |
|                        | Toba                | 1.474  | 751     | 723     |
|                        | Angaité             | 3.694  | 1.844   | 1.850   |
|                        | Guaná               | 242    | 117     | 125     |
| 3-Mataco Mataguayo     | Nivaclé             | 12.028 | 6.214   | 5.814   |
|                        | Maká                | 1.282  | 650     | 632     |
|                        | Manjui              | 452    | 228     | 224     |
| 4-Zamuco               | Ayoreo              | 2.016  | 1.054   | 962     |
|                        | Chamacoco Ybytoso   | 1.468  | 766     | 702     |
|                        | Chamacoco Tomaraho  | 103    | 48      | 55      |
| 5-Guaicurú             | Toba Qom            | 1.474  | 753     | 721     |

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación hecha por M. CHASE SARDI y B. SUSNIK (1995) y el II Censo Indígena de Población y Viviendas (2002)<sup>16</sup>.

## V. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### V.1. Nivel educativo de la población indígena

Con base en el segundo Censo Nacional de Pueblos Indígenas y las encuestas realizadas por la CAPI, en el presente año la situación de los indígenas en el Paraguay en cuanto al área educativa está caracterizada por:

16. Para la desagregación de los pueblos indígenas que habitan el territorio paraguayo, se toma la información del último Censo realizado en Paraguay del año 2002, el II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas porque no se encuentra información más reciente.

- a) Un nivel considerable de analfabetismo que oscila entre el 38% y el 51% de la población total<sup>17</sup>.
- b) Un bajo nivel académico promedio, con un porcentaje del 47,6% de la población indígena con un nivel de primaria incompleta, el 32,6% con primaria completa, el 11,8% con secundaria incompleta, el 7,5% con secundaria completa y apenas el 0,5% con estudios universitarios<sup>18</sup>.
- c) Un acceso limitado de la población al sistema educativo formal, debido principalmente a que la formación no representa una necesidad para la población indígena, ya que desde ella no se fomenta el respeto a sus tradiciones y su cultura como pueblos, por ende, se prioriza la imposición de los valores de la sociedad paraguaya en detrimento de la cultura autóctona.

TABLA IV  
 NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

| Nivel de grado/curso aprobado   | Total País | Varones | Mujeres | Área Urbana | Área Rural |
|---------------------------------|------------|---------|---------|-------------|------------|
| Ninguno                         | 878        | 422     | 456     | 79          | 799        |
| Preescolar                      | 1.975      | 1.004   | 971     | 178         | 1.797      |
| Primario/Escolar Básica         | 15.100     | 8.114   | 6.986   | 1.539       | 13.561     |
| Secundario                      | 256        | 173     | 83      | 28          | 228        |
| Superior no universitario       | 31         | 21      | 10      | 2           | 29         |
| Curso aprobado en universitario | 10         | 7       | 3       |             | 10         |
| No informado                    | 17         | 12      | 5       | 1           | 16         |
| TOTAL                           | 18.267     | 9.753   | 8.514   | 1.827       | 16.440     |

Fuente: Elaboración propia con base en el *II Censo Indígena de Población y Viviendas* (2002).

## VI. SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

La cobertura del sistema de salud para las comunidades indígenas constituye todavía una grave falencia del Estado paraguayo ante los pueblos nativos. Los cuadros por etnias muestran los bajos niveles de cobertura, infraestructura y acceso a los servicios por parte de las comunidades indígenas, tanto en la Región Oriental como en la Occidental. El Estado paraguayo a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con la cooperación de las organizaciones indigenistas han incrementado desde hace unos años el acercamiento a las comunidades para brindarles atención primaria y educación sanitaria de tipo preventivo pero estas acciones aún resultan insuficientes.

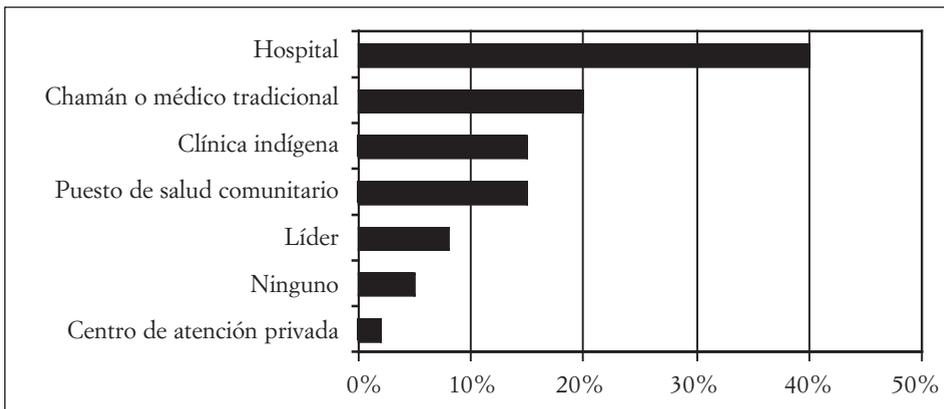
17. Según cifras proporcionadas por el *II Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda del año 2002* y las encuestas realizadas por la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) del año 2009.

18. Datos proveídos por CAPI (2009).

Como producto de estas acciones, los niveles de morbilidad y mortalidad materno-infantil han disminuido en la Región Oriental principalmente, pero en el Chaco todavía la asistencia es escasa. Esto se debe principalmente a las distancias entre los centros de salud y hospitales y la localización de las comunidades. Este mismo problema se da en la Región Oriental, pero el acceso a las comunidades es mucho más fácil que aquellas situadas en el Chaco.

En la encuesta realizada por la CAPI, se consultó a los indígenas: ¿Si tiene alguna molestia, junto a quién acude? Las respuestas de los consultados se expresan en el Gráfico I.

GRÁFICO I  
 AFLUENCIA DE LOS INDÍGENAS CUANDO PRESENTAN PROBLEMAS DE SALUD

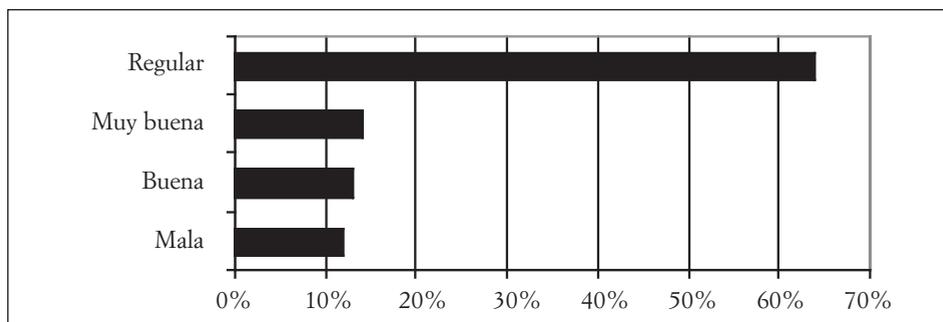


Fuente: Elaboración propia con base en los datos proveídos por la encuesta realizada en el año 2009 por la CAPI.

El acceso a los servicios de salud, sobre todo en la atención primaria y la educación sanitaria, se ha realizado de manera paulatina y gradual, de acuerdo al grado de aceptación de la medicina moderna por parte de los pueblos indígenas. En la actualidad, la población indígena aún conserva el uso de su medicina tradicional y en paralelo ha aceptado el uso de la medicina moderna, sobre todo en lo referente a la atención materno-infantil y la vacunación de los niños.

En cuanto a la calidad en la atención que reciben aquellos indígenas que acuden a los centros o puestos de salud y hospitales, los entrevistados brindaron una serie de respuestas que se presentan en el Gráfico II.

GRÁFICO II  
¿CÓMO CALIFICA LA ATENCIÓN QUE RECIBEN EN EL PUESTO DE SALUD?



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proveídos por la encuesta realizada en el año 2009 por la CAPI.

Las respuestas manifestadas deben ser profundizadas y analizadas cuidadosamente porque la baja calidad de los servicios puede deberse a la escasez de recursos e insumos con que cuentan las instituciones, al trato brindado por los profesionales y al grado de satisfacción de los que acuden a los servicios.

## VII. SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### VII.1. *Actividades productivas de las poblaciones indígenas*

Según la encuesta realizada por la CAPI, la población indígena se dedica mayoritariamente a las siguientes actividades para mantener a su familia: a) agricultura (46,3%); b) empleados o peones agrícolas (18,8%); c) en changas (15,3%); d) docencia (4,7%); e) producción de carbón, pesca, recolección y/o cacería (3,4%); f) comercio de artesanías (2,5%).

Como se puede observar, la principal actividad de la población indígena es la de agricultor, debido a que la misma satisface las necesidades alimentarias del individuo y de su familia, acompañada de otras actividades como la caza, la pesca y la recolección de miel y frutos. Las demás actividades productivas realizadas por los indígenas revelan las posibilidades reales que tienen como individuos de insertarse en el mercado y en el sistema productivo nacional.

Debido a la localización masiva de las comunidades en zonas rurales, a la escasa formación de los indígenas y a la necesidad de seguir realizando sus tareas tradicionales en sus respectivos hogares, los trabajos relacionados con la agricultura son los que demandan, en su mayoría, la mano de obra indígena. Especialmente los trabajos de peones, empleados y changadores en estancias y empresas agrícolas (considerados éstos como trabajos no calificados).

Es resaltante el bajo nivel de ingresos de la población indígena. Según los datos ofrecidos por la encuesta de la CAPI, el 65% de los indígenas entrevistados manifiestan que reciben una compensación injusta o inferior a la de sus pares paraguayos. Los ingresos mensuales del 59,6% de los trabajadores indígenas oscilan entre los 500.000Gs y 800.000Gs<sup>19</sup>, alternando con picos entre los que unos pocos, apenas el 18,1%, ganan entre 1.000.000Gs y 1.500.000Gs y algunos más (22,3%), que obtienen salarios ínfimos entre 500.000Gs y 50.000Gs. Ver Tabla v.

TABLA V  
POBLACIÓN INDÍGENA ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR OCUPACIÓN PRINCIPAL  
POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA

| OCUPACIÓN PRINCIPAL   | TOTAL PAÍS    |               |               | ÁREA URBANA  |              |            | ÁREA RURAL    |               |               |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|------------|---------------|---------------|---------------|
|   | Total         | H             | M             | Total        | H            | M          | Total         | H             | M             |
| Miembros de los poderes Ejecutivo, Legislativo Judicial y personal de la Administración Pública y de Empresas | 38            | 32            | 6             | 7            | 6            | 1          | 31            | 26            | 5             |
| Profesionales, científicos e intelectuales  | 84            | 46            | 38            | 1            | 1            |            | 83            | 45            | 38            |
| Técnicos y profesionales de nivel medio   | 620           | 407           | 213           | 40           | 25           | 15         | 580           | 382           | 198           |
| Empleados de oficina  | 37            | 29            | 8             | 11           | 8            | 3          | 26            | 21            | 5             |
| Trabajadores de servicios, vendedores de comercios y mercados   | 339           | 186           | 153           | 101          | 71           | 30         | 238           | 115           | 123           |
| Agricultores y trabajadores agropecuarios y pesqueros   | 22.570        | 14.841        | 7.729         | 168          | 127          | 41         | 22.402        | 14.714        | 7.688         |
| Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios   | 4.038         | 1.962         | 2.076         | 1.290        | 872          | 418        | 2.748         | 1.090         | 1.658         |
| Operadores de instalaciones de máquinas y de montadoras   | 607           | 563           | 44            | 261          | 222          | 39         | 346           | 341           | 5             |
| Trabajadores no calificados   | 5.032         | 3.825         | 1.207         | 722          | 441          | 281        | 4.310         | 3.384         | 926           |
| Fuerzas Armadas   | 5             | 5             |               |              |              |            | 5             | 5             |               |
| Trabajadores sin ninguna clasificación  | 392           | 191           | 201           | 85           | 41           | 44         | 307           | 150           | 157           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>33.762</b> | <b>22.087</b> | <b>11.675</b> | <b>2.686</b> | <b>1.814</b> | <b>872</b> | <b>31.076</b> | <b>20.273</b> | <b>10.803</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en el *II Censo Indígena de Población y Viviendas* (2002).

19. En el momento que se realizó la investigación el sueldo mínimo vigente en Paraguay era 1.500.000Gs. Aproximadamente 270 euros de la época.

VII.2. *Principales categorías ocupacionales de la población indígena*

Los indígenas en su mayoría cuentan con una relación mínimamente dependiente del sistema productivo ya que gran parte de la Población Económicamente Activa trabaja por cuenta propia, lo que implica un grado importante de independencia pero a la vez serios obstáculos para mantener un nivel constante de ingresos al hogar. Los ingresos monetarios se han constituido progresivamente en una necesidad para la satisfacción de las necesidades básicas de las familias indígenas. Entre aquellos trabajadores indígenas que se integran al sistema productivo nacional, sobresalen los trabajos realizados por empleados y obreros con salarios muy por debajo de lo mínimo establecido legalmente y de lo percibido por sus pares paraguayos. La Tabla VI muestra el grado de dependencia o independencia económica en cuanto al sistema productivo nacional.

TABLA VI  
 POBLACIÓN INDÍGENA ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL  
 POR SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA

| CATEGORÍA DE<br>OCUPACIÓN        | TOTAL PAÍS |         |         | ÁREA URBANA |         |         | ÁREA RURAL |         |         |
|----------------------------------|------------|---------|---------|-------------|---------|---------|------------|---------|---------|
|                                  | Total      | Varones | Mujeres | Total       | Varones | Mujeres | Total      | Varones | Mujeres |
| Empleado/Obrero                  | 6.716      | 5.993   | 723     | 1.331       | 1.196   | 135     | 5.385      | 4.797   | 588     |
| Trabajador por<br>cuenta propia  | 21.515     | 13.429  | 8.086   | 936         | 485     | 451     | 20.579     | 12.944  | 7.635   |
| Trabajador familiar<br>no pagado | 4.401      | 2.362   | 2.039   | 118         | 53      | 65      | 4.283      | 2.309   | 1.974   |
| Patrón                           | 41         | 33      | 8       | 14          | 13      | 1       | 27         | 20      | 7       |
| Empleado doméstico               | 667        | 51      | 616     | 202         | 25      | 177     | 465        | 26      | 439     |
| No informado                     | 151        | 99      | 52      | 23          | 15      | 8       | 128        | 84      | 44      |
| Busco primer empleo              | 271        | 120     | 151     | 62          | 27      | 35      | 209        | 93      | 116     |
| TOTAL                            | 33.762     | 22.087  | 11.675  | 2.686       | 1.814   | 872     | 31.076     | 20.273  | 10.803  |

Fuente: Elaboración propia con base en el II *Censo Indígena de Población y Viviendas* (2002).

VII.3. *Discriminación laboral*

Resalta la percepción de la población indígena en cuanto a la situación actual que atraviesan en lo referente a la discriminación. De los entrevistados por la CAPI<sup>20</sup>, el 60% opina que la discriminación continúa igual que antes, mientras que, en los polos opuestos, el 10% opina que la situación es peor que antes y el 28% considera que es más débil la segregación que en épocas anteriores.

Las prácticas discriminatorias que existen en la actualidad incluyen los intentos de asimilación religiosa y política desde otras religiones o sectas cristianas y desde la sociedad envolvente, además de la distribución inequitativa e injusta para la compra de

20. Datos proveídos por la CAPI según la encuesta realizada en el año 2009.

tierras (existen marcadas diferencias en cuanto a los recursos disponibles para campesinos e indígenas) y la venta de tierras otorgando ciertos favoritismos a los extranjeros (Ramírez 2004).

#### VIII. CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD PARAGUAYA EN DETRIMENTO DE LA INDÍGENA

A partir de la propuesta teórica de Máiz (2004) sobre los mitos fundadores creados desde las élites y que han construido las identidades latinoamericanas, en este trabajo se toman la tesis de «la desaparición de las culturas indígenas» junto a la idea del «mestizaje de la población» para explicar la relación de la sociedad y el Estado paraguayo con los pueblos indígenas. Como lo señala Máiz (2004: 329) con «la tesis de la desaparición» se explica la actitud indiferente de la sociedad y el Estado paraguayo hacia «los pueblos autóctonos vivientes» en contraposición a la admiración de los «indios muertos». Desde el gobierno de Carlos A. López (1844-1862) correspondiente a la era independiente del Paraguay, y hasta el año 1992, se han establecido leyes y políticas públicas tendientes a la asimilación y aculturación de los indios al Estado Nacional. En esa misma lógica, bajo la idea del «mestizaje de la población» y «el mito de la homogeneidad», el Estado fue concebido como una sola unidad, por lo tanto, la fórmula correspondiente, utilizando los términos de Máiz (2004: 329), sería: un Estado = una nación = un pueblo = una cultura = una lengua. En este sentido, el caso de los pueblos indígenas en Paraguay se asemeja al caso mexicano, donde también el modelo de Estado-Nación ha privilegiado a la población mestiza, en detrimento de otros pueblos. El Estado mexicano ha instaurado como meta nacional el mestizaje y la castellanización (Franco 1999).

En el caso paraguayo, la adopción del «mito de la homogeneidad» desde la élite política durante el gobierno autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989) se tradujo, además, en la proscripción de la lengua guaraní en todo el territorio paraguayo. Los motivos principales de la prohibición del uso del idioma guaraní fueron su vinculación con un pueblo autóctono, en este caso el guaraní, y la imagen que predominaba en la época sobre los pueblos indígenas como obstáculos para el progreso, la modernidad y el desarrollo nacional. La lengua guaraní en un contexto de ideales y valores modernistas significaba para las élites políticas e intelectuales paraguayas, sinónimo de atraso e ignorancia. Cabe señalar al respecto que, a pesar de las prohibiciones del uso y la enseñanza del idioma guaraní, en muchos sectores de la sociedad paraguaya se siguió practicando dicha lengua, tanto en las casas como en las reuniones familiares y sociales. El resultado de ello fue la vigencia en la actualidad de dicha lengua en los distintos estratos sociales del Paraguay.

##### VIII.1. *La lengua guaraní como símbolo de cohesión social*

En Paraguay el 87% de la población habla o entiende el idioma guaraní, aunque la población étnicamente se divide en: paraguayos (98,3%) e indígenas (1,7%)<sup>21</sup>. Desde

21. Datos del *Atlas Censal del Paraguay* (2002).

la conquista y, posteriormente, en la colonia, el uso del guaraní fue paralelo a la utilización del castellano. A diferencia de otras lenguas autóctonas, en el territorio que hoy es Paraguay, no hubo ningún tipo de rechazo y su práctica fue generalizada en la sociedad. Esta situación se debía a la conformación asimétrica de la sociedad paraguaya durante la colonia. Mientras que los guaraní-parlantes constituían una amplia mayoría, los hispanoparlantes eran una escasa minoría. Morínigo (1990) señala además que los lazos parentales entre los españoles, criollos y mestizos permitieron la amplia aceptación del uso de la lengua guaraní. La sociedad paraguaya, desde sus inicios como Estado-Nación independiente, ha sido siempre bilingüe.

No obstante, hay muchos debates al respecto del bilingüismo en Paraguay. Uno de los referentes al respecto es Bartomeu Meliá. Este autor considera que en la cotidianeidad el bilingüismo es una realidad, pero no así en la relación entre ciudadanía, Estado e instituciones políticas, donde sólo prima el uso del castellano, y los guaraní-parlantes deben adaptarse a la comunicación exclusivamente hispánica.

A pesar de su prohibición en tiempos autoritarios, el uso del guaraní no disminuyó sino que la sociedad paraguaya profundizó, en cierto sentido, su bilingüismo. Este fenómeno se ha convertido con el tiempo en un rasgo característico de la sociedad paraguaya que no posee una estrecha relación con la presencia de una población indígena numerosa. Del total de 86.540 personas que conforman la población indígena, según el Censo Indígena (2002), sólo 46.215 pertenecen a la familia lingüística Guaraní, mientras el resto está conformado por las familias Lengua Maskoy, Mataco Mataguayo, Zamuco y Guaicurú, que no hablan el idioma guaraní sino sus propias lenguas. Es importante resaltar que la lengua Guaraní utilizada por las comunidades que conforman la familia lingüística del mismo nombre no es el mismo idioma guaraní que hablan los paraguayos mestizos. Este último es denominado por los antropólogos «el guaraní paraguayo» (Meliá 1988).

#### IX. DEUDAS PENDIENTES DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD PARAGUAYA CON LA POBLACIÓN INDÍGENA DEL PARAGUAY (EN CUANTO A POLÍTICAS PÚBLICAS)

A partir del modelo de Estado-Nación, los poderes estatales han adoptado posturas muy distintas con respecto a la multiculturalidad (Jiménez Bartlett 2009: 71). Si se presta atención a las constituciones, esta autora señala que a partir de un análisis desde las constituciones como marco jurídico de las políticas públicas puede concluirse que en la actualidad existen más incorporaciones de reconocimiento a minorías y pueblos indígenas. Las constituciones del siglo XX en América Latina han demostrado una tendencia creciente hacia el reconocimiento de pueblos indígenas y otras minorías culturales como los afrodescendientes, lo que no ha implicado necesariamente que las acciones estatales y las políticas hacia dichas minorías hayan mejorado ostensiblemente.

IX.1. *En cuanto a la tierra, territorio y recursos naturales*

La cuestión de la tierra, el territorio y los recursos naturales para los pueblos indígenas en América Latina es central porque no sólo afecta a su subsistencia, sino también comprende su espacio de reproducción cultural y recursos naturales (Assies 2007: 235). Estos espacios se han visto perjudicados por la ocupación de población no indígena y de empresas o industrias producidas por los procesos colonizadores y las políticas de apertura económica en el marco de la globalización.

El caso paraguayo no es ajeno a ello, ya que las ocupaciones de tierras por las poblaciones no indígenas y extranjeras en el país constituye una de las problemáticas de mayor relevancia para estos pueblos. Es por ello que políticas públicas integrales para la defensa de los derechos sobre la tierra, territorio y recursos naturales de los pueblos indígenas son, ante todo, urgentes y necesarias. Para la creación de estas políticas públicas, los propios sujetos de ellas sugieren que en lo relativo a la elaboración de las mismas deben contemplarse mecanismos alternativos de defensa de las tierras por parte de los indígenas, sus organizaciones y los espacios de unidad entre comunidades, así también se obligará a guardar respeto a líderes y chamanes como las autoridades de dichos pueblos<sup>22</sup>. La defensa del territorio se encuentra por encima de la de la tierra. Este precepto se refiere a la relación que mantienen los pueblos indígenas con su territorio, ya que lo consideran como el espacio en el que desarrollan su estilo de vida ancestral, denominado *tekoba*, que incluye, además de la tierra, los recursos naturales que la rodean que permiten la realización de ese modo de vida tradicional. El *tekoba* para los guaraníes es un concepto muy amplio que se define como «el lugar donde somos lo que somos», donde se «dan las condiciones para vivir humanamente», es por ello que nunca puede ser una propiedad privada (Meliá 1997).

En la actualidad, a pesar de la existencia de una profusa legislación en materia de tierras y territorios indígenas, los Estados han demostrado poca voluntad para proteger los derechos de los pueblos autóctonos ante los avances de empresas multinacionales que buscan extraer los recursos naturales existentes en los territorios ocupados ancestralmente por los aborígenes. Como lo sostiene Assies (2007: 235), los desafíos en la actualidad tienen relación con los recursos naturales, tales como los recursos mineros, hídricos, la madera o el petróleo que se hallan en territorios indígenas. Las luchas indígenas (como ha sucedido en el Brasil en las décadas de 1970 y 1980) se emprenden contra los megaproyectos de las hidroeléctricas o de la minería (en Bolivia en la década de 1990).

En el caso del Paraguay, las entidades binacionales Yacyretá e Itaipú deben restituir a las poblaciones indígenas las tierras que les fueron despojadas e inundadas para la construcción de las represas hidroeléctricas. Se hace necesario también que dichas entidades devuelvan las tierras que fueron confiscadas ilegalmente a los pueblos indígenas, entre ellos principalmente a los Mbya Guaraní y los Avá Guaraní, quienes se

22. Basado en el documento *Propuestas de Políticas Públicas para Pueblos Indígenas* publicado por la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) Paraguay, abril del 2009.

vieron afectados directamente con la creación de los embalses. Dichos pueblos hasta el año 2012 no han recibido ningún tipo de beneficio directo por haber «cedido» sus tierras para la construcción de las hidroeléctricas. Peor aún, los perjuicios ocasionados por los efectos que produjeron tanto en la tierra, el territorio, la biodiversidad como en las comunidades que habitaban esas regiones siguen aún sin revertirse. Para los pueblos indígenas el daño causado a su ecosistema y a su cultura no puede establecerse en «parámetros» que puedan convertirse en compensaciones justas ante tanta destrucción.

El reconocimiento legal y legítimo de los territorios indígenas tradicionales constituye uno de los problemas prioritarios que debe solucionar el Estado paraguayo a través de las instituciones pertinentes, entre ellas, el Instituto Nacional del Indígena, que hasta la actualidad ha resultado poco eficaz e ineficiente para brindar respuestas a la población nativa. Algunos ejemplos recientes han sido los reclamos de sus territorios ancestrales por las comunidades indígenas Mbyá Guaraní en Canindeyú y San Pedro (año 2011) y Avá Guaraní de Cerro Pytá en Caaguazú (en el 2012).

El Estado paraguayo, además, debe reencauzar su política asistencialista hacia los pueblos indígenas; el apoyo monetario que brinda a las comunidades traducido en víveres resulta infructuoso. La política que debe adoptar el Estado paraguayo debe ser proteccionista hacia los recursos naturales, tierras y territorios, ya que en ellos, históricamente, las poblaciones indígenas han encontrado todos los insumos necesarios para satisfacer sus necesidades vitales. Un ejemplo de ello es el caso del pueblo Ayoreo<sup>23</sup> en el departamento de Alto Paraguay (Chaco) cuyas tierras han sido deforestadas ilegalmente por ganaderos tanto nacionales como extranjeros. Es por ello que una política que proteja las tierras y territorios debe comprender la preservación de las costumbres, leyes, idioma y cultura de los veinte pueblos indígenas que habitan el territorio paraguayo.

Otra reparación pendiente del Estado paraguayo es la revisión inmediata de los convenios o tratados realizados con organismos internacionales u otros Estados en materia de conservación de la naturaleza, firmados sin una consulta previa ni con el consentimiento de los pueblos indígenas que habitan las regiones donde se instauraron las reservas ecológicas.

#### *IX.2. En cuanto al derecho de preservación, recuperación y fortalecimiento de los sistemas políticos y jurídicos de los pueblos indígenas y sus derechos al desarrollo social y económico*

La sociedad paraguaya, las autoridades y el Estado todavía no reconocen efectivamente como pueblos autónomos a los indígenas. Aunque en las leyes figuran como tales, todos los consideran y tratan como parcialidades. Para ello, es necesaria y urgente la

23. Cabe señalar que entre los integrantes del pueblo Ayoreo que habitan la región chaqueña todavía existe un grupo no contactado, los Totobiegosode, que viven en aislamiento voluntario. Los Totobiegosode son nómadas y silvícolas. Para mayor información, consultar: <http://www.survival.es/indigenas/ayoreo>.

aceptación de la alteridad de los pueblos indígenas, reconociéndoles su distinción como naciones precedentes al Estado-Nación paraguayo. Un ejemplo de la falta de respeto hacia su cultura como pueblos ancestrales se manifiesta en el menosprecio hacia las autoridades tradicionales como sus líderes políticos y religiosos y sus lugares sagrados de reunión y de espiritualidad.

El INDI (2012) tiene registradas a 572 comunidades indígenas en todo el país. La mayoría de ellas cuenta con personería jurídica y todas tienen líderes bien identificados. De acuerdo con esto el Estado paraguayo debe promover el respeto hacia los líderes, así como a los rituales, reuniones y asociaciones existentes. De igual manera ha de permitir el fortalecimiento de las organizaciones indígenas autónomas, ya que todos los pueblos indígenas poseen su propia cultura y, con ella, sus líderes, tradiciones, reglas y normas ancestrales que les han permitido sobrevivir a lo largo de quinientos años de colonización.

Las organizaciones internacionales, las instituciones privadas, las públicas, el Estado y la sociedad paraguaya deben permitir y colaborar en la recuperación de las culturas autóctonas, como condición imprescindible para su desarrollo y supervivencia en la coyuntura actual. Hoy en día las instituciones públicas que ofrecen servicios están distanciadas de las comunidades indígenas para ofrecer su apoyo, asesoramiento, prestar asistencia y promover su desarrollo como pueblos ancestrales y autónomos. Es en este sentido en el que se manifiesta la inexistencia de un conjunto de políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas.

Las acciones realizadas, en el transcurso de estos años de apertura democrática, en los que se otorgaron más libertades públicas y aquellos sectores más vulnerables de la sociedad pudieron ser escuchados, resultan insuficientes debido a su desconexión con la realidad, las expectativas y las autoridades indígenas.

## X. SITUACIÓN DEL MOVIMIENTO INDÍGENA EN PARAGUAY

El movimiento indígena en Paraguay ha seguido un camino propio, diferente y, a la vez, semejante al de sus pares de la región, como el boliviano o el ecuatoriano. Es por ello que en esta sección se explican los factores que han incidido en su tardía aparición y en la debilidad al interior del movimiento. Los factores explicativos se encuadran en el análisis planteado por Martí i Puig (2007: 129) sobre la apertura de una estructura de oportunidades que permitió la emergencia de los movimientos indígenas en la arena política de América Latina en la década de 1990.

### X.1. *El contexto internacional. La aparición «desde arriba»*

La aparición y el posterior éxito de los movimientos indígenas en América Latina se deben a su carácter transnacional y a la combinación de factores como la internacionalización de la identidad y de la política, lo que significa que desde el nivel local un pueblo tribal puede enviar mensajes al pueblo global como lo señala Brysk (2009: 47).

El papel desempeñado por las redes internacionales de carácter humanitario, en su mayoría articuladas a través de ONG, y otros organismos aliados que colaboraron en la activación y expansión del movimiento indígena, son de suma importancia como lo sostiene Martí i Puig (2007: 132).

Desde la década de 1980, las ONG han realizado un trabajo de acompañamiento y asesoramiento a los pueblos indígenas. Desde las coaliciones promotoras de los derechos indígenas para que éstos se insertaran en las agendas de los gobiernos, pasando por la inserción en los gobiernos internacionales, hasta la creación de jurisprudencia internacional con la aprobación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Martí i Puig 2007: 133). A partir de ese trabajo previo en distintos niveles de la esfera política, posteriormente en la década de 1990, los derechos indígenas pudieron insertarse exitosamente en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas. La emergencia de los pueblos indígenas y sus reclamos ante el Estado paraguayo se inserta en este contexto regional durante la década de 1990.

## X.2. *El contexto nacional. La aparición «desde abajo y desde fuera»*

Con la apertura democrática en el año 1989 y la creación de una nueva Carta Magna en el año 1992, en la que se conceden más libertades públicas a los ciudadanos paraguayos, han podido emerger y consolidarse paulatinamente algunos movimientos sociales que en otros países de la región ya cuentan con una larga historia de luchas y reivindicaciones, como, por ejemplo: el campesino o el femenino. En este sentido, el movimiento indígena aún no logra consolidarse plenamente a pesar de los años que lleva de lucha por sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales.

A diferencia de lo acontecido con otros movimientos indígenas en América Latina que han devenido en partidos políticos exitosos, el movimiento indígena en Paraguay aún se encuentra en una etapa de formación, debido a la novel democracia paraguaya y las escasas instituciones que brindan apoyo al sector. Como se ha mencionado hasta aquí, históricamente ha sido una población marginada y excluida por la sociedad y el Estado, además de que su pasado está marcado por una serie de luchas constantes contra la sociedad, el Estado y las diferentes comunidades extranjeras de colonos para escapar y evitar la incorporación y asimilación forzada y forzosa con otras civilizaciones.

Martí i Puig (2007: 134) sostiene que tanto la descentralización política como el traslado de la responsabilidad estatal de prestación de servicios hacia las comunidades indígenas permitieron la emergencia y posterior consolidación de algunos movimientos indígenas en América Latina. En el caso de los pueblos indígenas en Paraguay, las reformas políticas de descentralización del Estado paraguayo desde el año 1992 no supusieron el empoderamiento de las comunidades nativas. Los pueblos indígenas no lograron ubicar autoridades propias en ningún nivel del poder político (municipal, departamental o nacional). Con respecto a la «descarga» de las responsabilidades del Estado hacia otras formas asociativas e informales (Martí i Puig 2007: 135) cabe señalar que los servicios estatales no habían llegado a muchas comunidades indígenas cuando se iniciaron

dichas reformas. Aquellos servicios básicos como luz o agua potable todavía se consideran un «lujo» entre algunas comunidades indígenas, debido a la precariedad en la que se encuentran. Por otra parte, las ONG indígenas han sido las encargadas de establecer redes de trabajo con las comunidades indígenas. El trabajo conjunto entre ONG y comunidades ha permitido la participación activa de los indígenas en debates y reclamos ante el Estado en temas que los afectan como etnodesarrollo y acceso a los servicios públicos.

Entre las razones principales que explican la escasa consolidación del movimiento indígena, se encuentran el escaso apoyo económico y logístico con que cuenta el sector para lograr cierta estabilidad y sostenibilidad de las organizaciones indígenas. Además, las autoridades estatales, al igual que en otros Estados de América Latina, han demostrado poca receptividad al tema de los derechos indígenas que junto a factores como las constricciones culturales del resto de la sociedad (Martí i Puig 2007: 136) se han constituido en obstáculos serios para la consolidación del movimiento indígena en Paraguay.

Aunque es importante resaltar la labor emprendida por la Pastoral Social de la Iglesia católica, que desde los inicios de la democracia ha brindado asistencia y apoyo a las comunidades indígenas promoviendo, al interior de ellas, organizaciones que permitan establecer canales de comunicación con las instituciones públicas. En el año 1992, dieron apoyo logístico a los líderes indígenas que participaron en las asambleas constituyentes.

Las organizaciones y asociaciones indígenas con legítima representatividad que surgen en la democracia, en general, han contado con el apoyo económico, el asesoramiento y el acompañamiento en sus gestiones de organismos internacionales y nacionales, que cuentan con el importante aporte técnico y profesional de miembros de la sociedad civil paraguaya y extranjera. Sin embargo, a pesar del apoyo recibido de organismos nacionales e internacionales, las necesidades insatisfechas que afectan a las comunidades indígenas son numerosas y muchos de sus derechos aún no se cumplen cabalmente.

Si bien es cierto que algunos líderes indígenas han formado parte de los partidos políticos tradicionales y, además, en democracia han surgido dos partidos étnicos: el Movimiento 19 de abril (M19) y el Movimiento 11 de octubre (MIO), todas estas formas de participación política han resultado insuficientes para mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y el respeto y cumplimiento de sus derechos. La importancia de la consolidación de un movimiento indígena radica en la posibilidad de establecer instancias de colaboración y participación efectivas que generen un trabajo conjunto entre el Estado, las organizaciones indígenas y los organismos internacionales y nacionales que trabajan para el sector indígena.

## XI. CONCLUSIONES

Un tema de suma relevancia sobre la población indígena sin duda es la cantidad de casos presentados y perdidos por el Estado paraguayo ante la CIDH. Paraguay cuenta con tres casos de reivindicación indígena perdidos ante la CIDH: el caso Yákye Axa

de 2005, el de Sawhoyamaxa del 2006 y Xamók Kásek del 2010 y uno, en el año 2012, el caso de Kelyenmagategma, que se encuentra en observación por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Estado paraguayo todavía no cumple ni implementa eficazmente las leyes establecidas en la Constitución Nacional de 1992, los convenios internacionales ratificados y las declaraciones sobre derechos de los pueblos indígenas en cuanto al respeto de las tierras, territorios, recursos naturales, sistemas políticos y jurídicos, así como sobre el desarrollo económico y social de estas naciones ancestrales.

La sociedad paraguaya sigue reproduciendo los patrones de opresión heredados del periodo de conquista y de la colonia española de los siglos anteriores hacia los pueblos indígenas que aún sobreviven en el Paraguay. Estos modelos colonizadores se manifiestan en los intentos constantes y violentos por incorporar a los pueblos indígenas a las leyes, normas, reglas y cultura de la sociedad envolvente. Esta incorporación es violenta porque sólo se pretende incorporar a los indígenas en la sociedad y cultura paraguaya, a través de la desaparición progresiva de las normas, reglas, leyes, instituciones y culturas tradicionales de estos pueblos nativos.

Ni las autoridades ni las instituciones ni la sociedad en general buscan estrategias y acciones alternativas que incorporen la opinión, la discusión, la reflexión y la manifestación de las necesidades de los pueblos indígenas desde su propia realidad en su calidad de naciones autónomas y ancestrales. Las asociaciones, organizaciones y los pueblos indígenas trabajan en su mayoría en forma separada e independiente, muchas veces como consecuencia de la intervención de los técnicos, los organismos internacionales y las instituciones públicas.

El acceso al sistema educativo formal por parte de la población indígena cuenta con niveles muy bajos y las instituciones educativas brindan una formación que promueve valores de la cultura paraguaya sin respetar las tradiciones y las culturas nativas. La cobertura del servicio de salud de la población indígena resulta aún escasa debido a las distancias entre los centros y puestos de salud, dispensarios y hospitales y la ubicación de las comunidades indígenas. Las campañas de atención primaria han obtenido resultados favorables, pero deben incrementar los servicios ofrecidos y la frecuencia de las visitas a las comunidades.

El movimiento indígena debe considerar como un requisito ineludible para la preservación de las culturas indígenas y la defensa de los derechos como pueblos la unificación de esfuerzos y el establecimiento de nexos, alianzas y sinergias entre líderes tradicionales, asociaciones, organizaciones y pueblos indígenas. El trabajo unificado permitirá la realización de actividades y planes coordinados y la adopción de posturas coherentes y representativas del sector. Debido a que no existe unidad ni coordinación entre los líderes y las organizaciones indígenas, los planes, acciones y estrategias implementadas desde el Estado, las ONG indigenistas nacionales e internacionales resultan ineficientes y contraproducentes para el desarrollo social, económico, político y cultural sostenible de los pueblos nativos.

El fortalecimiento de las organizaciones indígenas, la colaboración y la coordinación entre ellas permitirá establecer negociaciones más equitativas y justas para los

diferentes pueblos que todavía sobreviven en el Paraguay del siglo XXI. El Estado paraguayo debe rectificar su postura política ante los pueblos indígenas, que se ha caracterizado por ser ineficiente, desidiosa e inoperante. El primer paso sería el de reencauzar las políticas públicas hacia el sector en las áreas de tierras, territorios, recursos naturales, derechos sociales como el acceso a la salud y la educación bicultural, respetando siempre los valores culturales de los nativos. El siguiente paso sería el acercamiento real y efectivo a las organizaciones indígenas de base, a través de sus líderes tradicionales para la realización de consultas y acuerdos en cuanto a las temáticas de mayor preocupación para los pueblos nativos.

Por todas estas razones, se hace imperiosa la necesidad de un trabajo inclusivo, conjunto y coordinado entre las autoridades y organizaciones indígenas, las instituciones públicas que representan al Estado, los técnicos y profesionales que trabajan en los organismos nacionales e internacionales indigenistas. La unificación de esfuerzos permitirá a los actores centrales, en este caso, los indígenas, ser los protagonistas de su tan anhelada emancipación como pueblos ancestrales y autónomos que han logrado sobrevivir a los continuos intentos de dominación colonial a lo largo de la historia por parte de las sociedades occidentales y latinoamericanas.

## XII. BIBLIOGRAFÍA

- ASSIES, Willem. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina. En ASSIES, Willem; VAN DEER HAAR, Gemma y HOEKEMA, André. *El reto de la diversidad: Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de México, 1999 (21-55).
- ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia. *Pueblos indígenas y derecho a la autodeterminación. ¿Hacia un derecho multicultural?* Bilbao: Universidad de Deusto. Instituto de Derechos Humanos, 2008.
- BELLO, Álvaro. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.
- BRYSK, Alison. *De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2009.
- BRYSK, Alison. Globalización y pueblos indígenas: el rol de la sociedad civil internacional del siglo XXI. En MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina*. Barcelona: Fundación CIGOB, 2007 (17-30).
- CHASE SARDI, Miguel y SUSNIK, Branislava. *Los indios del Paraguay*. Madrid: MAPFRE, 1995.
- CLAVERO, Bartolomé. *Derecho indígena y cultura constitucional en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1994.
- CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. Ley 904/81. Asunción, 1992.
- CONSEJO LATINOAMERICANO DE CINE Y COMUNICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. *Memoria del II Taller Internacional sobre Comunicación y Desarrollo «Por una comunicación propia y la plena vigencia de nuestros derechos»*. Asunción: CLACPI, 14 al 18 de marzo del 2005.
- COORDINADORA POR LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CAPI). *Propuestas de Políticas Públicas para Pueblos Indígenas*. Filadelfia: CAPI, 2009.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Nro. 2/02 Petición 12.313 Admisibilidad Comunidad Indígena Yakey Axa del pueblo Enxet-Lengua Paraguaya*. San José, 27 de

- febrero de 2002. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Indigenas/JURISPRUDENCIA/CASOS/CIDH/26.CASO.12313.PARAGUAY.DOC-09/09/2004>.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Nro. 12/03 Petición 0322/2001 Admisibilidad Comunidad Indígena Sawhoyamaya del pueblo Enxet Paraguay*. San José, 20 de febrero de 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Indigenas/Paraguay.12.419.htm>.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Nro. 11/03 Petición 0326 Admisibilidad Comunidad Indígena Xakmok Kásek del pueblo Enxet Paraguay*. San José, 20 de febrero de 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Indigenas/Paraguay.12.420.htm>.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. San José, 17 de junio de 2005. Disponible en: [http://www.cidh.oas.org/Ninez/Yakye Axa \(54\)/Sentencia final.doc-12/30/2008](http://www.cidh.oas.org/Ninez/Yakye_Axa_(54)/Sentencia_final.doc-12/30/2008).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso 12.419 Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. San José, 29 de marzo de 2006. Disponible en: [http://www.cidh.oas.org/Ninez/Sawhoyamaya \(80\)/Sentencia.doc-12/30/2008](http://www.cidh.oas.org/Ninez/Sawhoyamaya_(80)/Sentencia.doc-12/30/2008).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Comunidad Indígena Xakmok Kásek vs. Paraguay*. San José, 24 de agosto de 2010. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf).
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS. *II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas del año 2002. Pueblos indígenas del Paraguay. Resultados Finales*. Asunción: DGEEC Publicaciones, 2002.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS. *Atlas Censal del Paraguay*. Asunción: DGEEC Publicaciones, 2002. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/2%20Atlas%20Paraguay%20censo.pdf>. Fecha de consulta: 3 de marzo de 2012.
- FRANCO MENDOZA, Moisés. El debate sobre los derechos indígenas. En ASSIES, Willem; VAN DEER HAAR, Gemma y HOEKEMA, André. *El reto de la diversidad: Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de México, 1999 (119-148).
- GARCÍA FALCES, Nieves Zúñiga. Emergencia y pobreza indígena. En BERRAONDO, Mikel (coord.) *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006 (645-662).
- HUNTINGTON, Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A., 1994.
- JIMÉNEZ BARLETT, Lelia. *Diversidad cultural y pueblos indígenas*. Bilbao: Universidad de Deusto. Instituto de Derechos Humanos, 2009.
- KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn. *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1998.
- KRIVOSHEIN DE CANESE, Natalia y CORVALÁN, Graziella. El español del Paraguay en contacto con el guaraní. *Revista del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos*, 1983: 21-40. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- LÓPEZ FUENTES, José Luis. *Los derechos de los pueblos indígenas*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2006.
- MÁIZ, Ramón. Yawar Mayu: La construcción política de identidades indígenas en América Latina. En MARTÍ I PUIG, Salvador y SANAHUJA, Josep M. (eds.). *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2004 (325-366).
- MARTÍ I PUIG, Salvador. Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global. En MARTÍ I PUIG, Salvador y SANAHUJA, Josep M. (eds.). *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2004 (367-398).

- MARTÍ I PUIG, Salvador. Emergencia de los indígenas en la arena política: un efecto no deseado de la gobernanza? En MARTÍ I PUIG, Salvador. *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del Siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007 (127-148).
- MELIÁ, Bartomeu. *Una nación dos culturas*. Asunción: Ediciones CEPAG, 1988.
- MELIÁ, Bartomeu. *El Guaraní. Experiencia religiosa*. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica; Centro de Estudios Paraguayos «Antonio Guasch», 1991.
- MELIÁ, Bartomeu. *El Paraguay inventado*. Asunción: Centro de Estudios Paraguayos «Antonio Guasch», 1997.
- MORÍNIGO, Marcos A. *Raíz y destino del guaraní*. Biblioteca Paraguaya de Antropología, vol. 8. Asunción: Universidad Católica, 1990.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. San José: OIT, 2002.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Nueva York: ONU, 2007.
- PUSINERI, Adelina. *Guía ilustrada del Museo Etnográfico Andrés Barbero*. Asunción: Fundación La Piedad-Editora Litocolor, 1989.
- PUSINERI, Adelina. *Reseña Etnológica del Museo Etnográfico Andrés Barbero*. Asunción, s. f. Disponible en: <http://www.museobarbero.org.py>, 21 de noviembre de 2009, 16:00 h.
- RAMÍREZ, Andrés. *Informe de derechos humanos de los pueblos indígenas. Derechos Humanos en Paraguay, año 2004*. Asunción: CODEHUPY, 2004.
- REHNFELDT, Marilín. Más allá de las fronteras nacionales. El pueblo guaraní en el Cono Sur de América Latina. *Revista Acción*, noviembre 2008, n.º 289: 12-19. Asunción: CEPAG.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis. El sistema interamericano de derechos humanos y los pueblos indígenas. En BERRAONDO, Mikel (coord.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006 (153-203).
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco y FREIDENBERG, Flavia. El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. *América Latina Hoy*, 1998, vol. 19: 65-79.
- SCOTT, James. *Los dominados y el arte de la resistencia*. México D.F.: ERA, 2000.
- SIMPOSIO SOBRE LA FRICCIÓN INTERÉTNICA EN AMÉRICA DEL SUR. *Primera Declaración de Barbados por la Liberación del Indígena*. Barbados, 1971.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. Los pueblos indígenas como nuevos ciudadanos del mundo. En ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia; OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel y GARCÍA FALCES, Nieves Zúñiga. *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Editorial Catarata, 2009 (19-36).
- TARROW, Sydney. *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*. Madrid: Alianza, 1997.
- VV. AA. *Atlas Sociolingüístico de pueblos indígenas de América Latina*, tomos I y II. UNICEF, AECID FUNPROEIB, 2009. Disponible en [http://www.proeiband.es.org/atlas/tomo\\_1.pdf](http://www.proeiband.es.org/atlas/tomo_1.pdf). Fecha de consulta: 3 de marzo de 2012.
- VAN COTT, Donna Lee. *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- VAN COTT, Donna Lee. Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *América Latina Hoy*, 2004, vol. 36: 141-159.
- VAN COTT, Donna Lee. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.

- VIAL, Alejandro; CARRIZOSA, Agustín; RIVAROLA, Milda y otros. *Sociedad civil, Cultura Política y participación ciudadana: el caso paraguayo*. Asunción: CIRDA, 2003.
- VILLALBA, Sara Mabel. Organizaciones indígenas en Paraguay. *Suplemento Antropológico*, 2007, XLII (1): 155-270.
- VILLALBA, Sara Mabel. Constituciones multiculturales en América del Sur. Casos de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional de Jóvenes Investigadores «Transformación del Estado y Desarrollo»*. Salamanca: Secretaría General Iberoamericana-Universidad de Salamanca, 2011.
- ZANARDINI, José. Los indígenas y el Estado paraguayo después de la Guerra del Chaco. *Estudios Paraguayos. Revista de la Universidad Católica*, 2008-2009, vols. XXVI y XXVII. n.ºs 1 y 2.
- ZANARDINI, José y BIEDERMANN, Walter. *Los indígenas del Paraguay*. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC), 2001.