

La restauración del orden democrático en Paraguay. Apuntes para entender el triunfo de Fernando Lugo dentro de una larga transición inconclusa

MAGDALENA LÓPEZ*

Artículo recibido: 02/07/2010

Artículo aprobado: 09/08/2010

Para citar este artículo: López, Magdalena (2010). “La restauración del orden democrático en Paraguay. Apuntes para entender el triunfo de Fernando Lugo dentro de una larga transición inconclusa”, en *Desafíos*, Vol. 22 No. 2, Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 71-107.

Resumen

Entender la relevancia que adquiere el triunfo de Fernando Armino Lugo Méndez en Paraguay implica realizar un repaso de la vida política de dicho país, para comprender el funcionamiento que el Partido Colorado —opositor al ex obispo en las elecciones del 2008— adquirió en los previos 61 años en el poder; 35 de los cuales conformaron una dictadura (liderada por Alfredo Stroessner).

Realizando una breve caracterización de la historia política del Paraguay, comenzando con las Guerras Patrias, prosiguiendo con una descripción de los gobiernos

* Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becaria Conicet. IEALC. IIGG.FSOC.UBA. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: magui@sociales.uba.ar

colorados que presidieron entre 1947 y 2008, y profundizando el análisis de los años de transición a la democracia (iniciada en 1989), este artículo intentará dar una aproximación interpretativa sobre los factores que confluieron para lograr el triunfo electoral del ex clérigo Fernando Lugo en el año 2008, quien derrocó al Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana, ANR).

Consiguientemente, se describirá la conformación de los poderes legislativos y judiciales, con la finalidad de observar continuidades y rupturas en estas instituciones durante la transición y en el gobierno actual.

Finalmente, se hará un breve comentario referido a la actualidad del país, a dos años de haber consagrado como primer mandatario a un ex obispo.

Palabras clave: *Paraguay, transición democrática, gobiernos colorados, triunfo de Lugo.*

The restoration of the democratic order in Paraguay. Notes to understand Fernando Lugo's victory inside a long incomplete transition

Abstract

Understanding the relevancy that acquires the victory of the ex clergyman of the Catholic Church Fernando Armindo Lugo Méndez in Paraguay, implies realizing a revision (brief but conscientious) of the political recent life of the above mentioned country, to understand the characteristics that the Party Colorado—opponent to the ex-bishop in the 2008 elections— had during 61 years before; 35 of which shaped a dictatorship (led by Alfredo Stroessner).

Making a brief characterization of the political history of Paraguay, starting with the Patriotic War, continuing with a description of the Colorado governments that presided between 1947 and 2008 and deepening the analysis the years of transition to democracy (begun in 1989), this article will attempt to give an interpretative approach to the factors that came together to achieve electoral victory of former

priest Fernando Lugo in 2008, who overthrew the Colorado Party (Asociación Nacional Republicana, ANR).

Accordingly, it will be to characterize the conformation of the legislative and judicial powers, in order to observe continuities and discontinuities in these institutions during the transition and now.

Finally, a brief comment will be referred to the country today, two years after he established himself as a former president bishop.

Key words: *Paraguay, democratic transition, Colorado Party's presidency, Lugo's victory.*

A restauração da ordem democrática no Paraguai. Anotações para entender o triunfo de Fernando Lugo dentro de uma longa transição inconclusa

Resumo

Entender a relevância que adquire o triunfo de Fernando Armino Lugo Méndez no Paraguai implica realizar um repasso da vida política de dito país, para compreender o funcionamento que o Partido Colorado —opositor ao ex-bispo nas eleições do 2008—adquiriu nos prévios 61 anos no poder; 35 dos quais conformaram uma ditadura (liderada por Alfredo Stroessner).

Realizando uma breve caracterização da história política do Paraguai, começando com as Guerras Pátrias, prosseguindo com uma descrição dos governos colorados que presidiram entre 1947 e 2008, e aprofundando a análise dos anos de transição à democracia (iniciada em 1989), este artigo tentará dar uma aproximação interpretativa sobre os fatores que confluíram para lograr o triunfo eleitoral do ex-clérigo Fernando Lugo no ano 2008, quem derrocou ao Partido Colorado (Associação Nacional Republicana, ANR).

Conseqüentemente, se descreverá a conformação dos poderes legislativos e judiciais, com a finalidade de observar continuidades e rupturas nestas instituições durante a transição e no governo atual.

Finalmente, se fará um breve comentário referido à atualidade do país, a dois anos de haver consagrado como primeiro mandatário a um ex-bispo.

Palavras chave: *Paraguai. Transição democrática. Governos Colorados. Triunfo de Lugo.*

Introducción

¿Por qué estudiar el caso de Paraguay?

Los estudios sobre transiciones democráticas e historia reciente de América Latina son diversos y numerosos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Asimismo, en la actualidad los trabajos que analizan los triunfos de presidentes “progresistas” (Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Néstor Kirchner), que rompen –al menos discursivamente– con los mandatos del neoliberalismo predominante en los años noventa, también son cuantiosos y sumamente interesantes. Sin embargo, las investigaciones que tienen a la República del Paraguay como objeto central de análisis han sido las menos y, en su mayoría, han quedado limitadas a una circulación interna en el país. De esta forma, al momento de realizar un estudio de largo aliento sobre el Cono Sur, encontramos que el mapa queda incompleto y algunas regiones están menos estudiadas que otras. Con el objeto de contribuir en esta área, este trabajo hará un repaso sobre la historia del Paraguay, realizando una breve caracterización de las guerras patrias, los basamentos políticos y los gobiernos colorados posteriores (1947-2008), profundizando en los años de transición a la democracia (iniciada en 1989), analizando centralmente la constitución del espacio político-electoral que llevó a Fernando Armino Lugo Méndez a la presidencia en el año 2008 luego de derrotar al Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana, ANR). Además, se analizará la conformación del Poder Legislativo en el gobierno *luguista* y cómo ésta influye sobre el desarrollo del desempeño presidencial. Finalmente, se hará un breve comentario referido a la actualidad del país, a dos años de haber consagrado como primer mandatario a un ex obispo.

Período 1940-2008

La selección del período de análisis no es arbitraria ni azarosa, sino que fue estratégicamente realizada. En 1940 se inicia un proceso dictatorial apartidario, liderado por Higinio Morínigo, proceso que no puede excluirse del estudio si se pretende comprender acabadamente las características de los 61 años seguidos en el poder del Partido Colorado. Con la caída de este gobierno, plasmada en un enfrentamiento armado conocido como “la revolución colorada” o la “guerra civil

paraguaya”, se cierra la “dictadura sin partidos” y se inicia un ciclo de 12 presidencias coloradas.

El 2008 es un año bisagra en la historia política paraguaya, puesto que no sólo accede al poder un ex párroco de la Iglesia Católica, sino que lo logra liderando una coalición heterogénea enfrentada al Partido Colorado; además, por primera vez desde la fundación de los dos partidos tradicionales, Liberal y Colorado (1887), el cambio de color presidencial se llevó a cabo por elecciones libres, democráticas y abiertas.

1. Un poco de historia. Paraguay: la Independencia y las guerras patrias

El proceso de transición democrática en Paraguay fue complejo y estuvo signado por una dictadura prolongada, que duró alrededor de 35 años (1954-1989), caracterizada por el liderazgo personalista de Alfredo Stroessner y una fuerte vinculación entre las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado –ANR: Asociación Nacional Republicana–¹ (del cual Stroessner era miembro) y el aparato administrativo estatal.

Los episodios militaristas y golpistas anteriores al período mencionado dejaron un saldo de largos años de gobiernos autoritarios, combinados con períodos de inestabilidad política en los cuales los civiles gobernaron durante períodos de tiempo muy reducidos, lo cual profundizó la crisis económica, política y social.

Como se mencionó anteriormente, la información que circula sobre Paraguay suele ser escasa. Por lo tanto, resulta imprescindible, en primera instancia, y aunque no se corresponda completamente con el período elegido, volver en el tiempo, para reconstruir en forma breve –quizás excesivamente acotada– la “hoja de vida” de este país.

Paraguay declara su independencia en 1811, un año después que Argentina, y más de una década antes que Brasil, Uruguay y Bolivia.

¹ Históricamente enfrentado al Partido Liberal, actualmente PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico.

Al renunciar al dominio español, también se opone a obedecer los mandatos de Buenos Aires. Fulgencio Yegrós fue el primer presidente de la “Junta Superior Gubernativa”, que se consolidó al mando del recientemente liberado territorio. En 1813, Paraguay adquiere estatus de república. Un año más tarde José Gaspar Rodríguez de Francia es elegido como dictador temporal, y luego es declarado dictador supremo. Su mandato perduraría hasta 1840. El gobierno de los López (Carlos Antonio, 1844-1862, y su hijo, Francisco Solano, 1862-1870), junto con el de su antecesor, fue reconocido como un período de prosperidad, sobre la base de un proyecto nacionalista de independencia económica y política muy sólido, con notables avances, para esa época, en la tecnología mecánica y la producción.²

Durante el liderazgo del mariscal Francisco Solano López se desató un enfrentamiento armado de los países vecinos –Argentina, Brasil y Uruguay– contra Paraguay, fuertemente influenciado por los intereses y el capital británico,³ enfrentamiento al que se denominó la Guerra de la Triple Alianza y que se extendió entre 1865 y 1870. La contienda deja un saldo estremecedor para Paraguay, pues tras perder su territorio quedó destruido y su población notoriamente disminuida. Las consecuencias de esta guerra internacional fueron profundas, política, económica (por la caída de un sistema nacionalista de protección a la producción nacional, de adelantos en materia de transporte y comunicaciones) cultural y demográficamente, a modo de ejemplo se puede mencionar: el desequilibrio de sexo, generacional y numérico de la población, puesto que más de la mitad fue caída en batalla; la pérdida cultural por la quema de los archivos de Estado y la destrucción de estatuas y monumentos, la entrega de grandes cantidades tierras productivas a manos extranjeras (sobre todo a argentinos porteños y entrerrianos), entre otras. Décadas después, entre 1932 y 1935, Paraguay volvería a la guerra, pero esta vez para definir una disputa territorial.

Con el Partido Liberal en la Presidencia desde 1904, la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) reclamaba la urgente

² Para más información remitirse a Halperín Donghi (2001) y Cardozo (1965), entre otros.

³ Consultar: Halperín Donghi (2001), Cardozo (1965) y Brezzo (2007), entre otros.

intervención del Chaco, que era progresivamente invadido por Bolivia. A pesar de enfrentar una resistencia explícita, los liberales declararon la guerra, y la ganaron. Este hecho trajo aparejado el éxito del discurso intervencionista colorado, en detrimento del abstencionismo liberal. Además, generó otra clase de consecuencias relacionadas con el inicio de la injerencia de las Fuerzas Armadas en la escena política nacional y el reclamo de mayores beneficios por parte de los sectores militares.⁴ Apenas un quinquenio después, un general (Higinio Morínigo) se haría con el poder, estableciendo un “gobierno sin partidos”.

Si bien la finalidad de este trabajo es analizar el binomio autoritarismo-democracia en Paraguay, sobre todo desde 1989, entendiendo al actual gobierno de Lugo como una profunda consolidación democrática, resultaba interesante, sino necesario, hacer las descripciones de los sucesos anteriormente mencionados, puesto que la reconstrucción de la nación paraguaya utilizará estos hechos y los capitalizará en discursos políticos para crear proyectos y formas de gobierno específicos. En este sentido, el régimen de Stroessner no se quedó al margen. Explicando esto, Soler (2007, p. 462) sostiene que “las sociedades se apropian del pasado, lo conmemoran y lo recrean en función de sus necesidades [...] La preponderancia que adquiere el imaginario lopista, una identidad en busca de lo propio, dio origen a prácticas políticas y brindó legitimidad para que la reproducción de las relaciones políticas se vinculara a la reproducción familiar mucho más que a la abstracción, a la imparcialidad de la legalidad”.

2. El inicio, la consolidación y el potencial debilitamiento de la Hegemonía Colorada

2.1. La “dictadura sin partidos” de Morínigo y la consiguiente inestabilidad política (1947-1954)

Tras el fallecimiento, en un accidente aéreo, de José Félix Estigarribia⁵ —el último presidente del ciclo liberal (1904-1940)—, el ministro de

⁴ Consultar: Rivarola (1988), Soler (2007), y Cuarterolo (2004).

⁵ Antes de morir, el —post mortem ascendido a— mariscal Estigarribia, había sancionado la Carta Política. Este decreto sirvió de “respaldo legal” a los primeros años del régimen stronista, como se explicará posteriormente.

Guerra Higinio Morínigo se hizo cargo del gobierno. Con una ideología claramente fascista y un ferviente sentimiento anticomunista, siendo fiel asimismo a los sentimientos antipartidarios que bullían al interior de las Fuerzas Armadas, Morínigo instauró una “dictadura sin partidos”,⁶ bajo el lema de “orden, disciplina y jerarquía”. Con la fundación de un régimen al que denominó “Nuevo Orden Nacionalista Revolucionario”, destituyó de sus cargos a los liberales que habían trabajado con Estigarribia y desconoció la Constitución de 1940. Paradójicamente, se vio atraído por una de las facciones del Partido Colorado lideradas por Juan Natalicio González.

El interés del gobernante de facto por corriente colorada radicaba en el “Nuevo ideario del Partido” que González había propuesto en 1938. En ese documento, además de defender la idea de un Poder Ejecutivo fuerte, González sostenía que a las Fuerzas Armadas se les debía atribuir, además de sus competencias militares, otras de índole económica.⁷ Esta idea, combinada con la de un partido con ideología autoritaria, que sobredimensionaba el orden como factor de intervención social, acercó a ambos y dio lugar a un gobierno dictatorial con participación colorada, más específicamente, del “Guión Rojo” (agrupación paramilitar armada de la ANR, creada y dirigida por González).

Con una visión que supera al plano nacional e ideológico, Pérez (2004) encuentra la explicación del fenómeno de asociación entre la dictadura y el partido en el fin de la Segunda Guerra Mundial. Para el autor, la finalización de esta contienda determinó un replanteo dentro de las fuerzas que gobernaban, decidiendo la destitución de algunos de los representantes del nazi-fascismo dentro del Estado.

⁶ Rivarola (1988) afirma que una de las características del régimen moriniguista fue la exclusión de toda actividad partidaria. Sin embargo, sostenemos que haberse relacionado con el Partido Colorado, es quizás uno de los más claros indicios sobre cómo el líder entendió la política del momento; negociando con el Partido Colorado podría depurar las Fuerzas Armadas al interior y, a su vez, prolongar su estadía en el poder. Esta última fue una predicción desafortunada.

⁷ Para más información de este documento, consultar Prieto Yegros (1997) y Cardozo (1965).

Dichos cambios estratégicos fueron llevados a cabo por los sectores militares que demostraban más apego a los funcionamientos de las instituciones democráticas, sectores conocidos como los “institucionalistas”. Morínigo recurrió entonces a un gobierno de coalición colorado-franquista y dejó sólo dos carteras en manos de los militares.⁸ Pérez (2004, pp. 82-83) explica que se formó “un gobierno de coalición entre febreristas, colorados y militares”.

El 9 de enero de 1947, Morínigo redistribuyó las carteras para lograr la “paridad ministerial” entre el Ejército y los partidos. En respuesta, los febreristas se retiraron de las filas gubernamentales. Posteriormente (el 14 de enero), tras la salida de éstos, el Partido Colorado se hace con el poder formal del Estado, conservando a Morínigo como la figura presidencial. El entusiasmo democrático que había significado la destitución del ala más conservadora del Ejército se vio violentamente mermado cuando se entregaron más carteras a los militares y se desplazó al ala cívica.

La oposición —conformada por los partidos Febrerista, Comunista y Liberal, junto a un sector de las Fuerzas Armadas enfrentadas a Morínigo—, ahora desterrada de las cúpulas de poder, decide organizar un golpe de Estado, dando inicio al proceso conocido como “guerra civil paraguaya” que finaliza con un claro triunfo del coloradismo. El desenlace de esta guerra inició el proceso ininterrumpido de 61 años en el poder de la ANR.

Desplazado Morínigo, comienza un período de profunda inestabilidad política: la arena política se limita a los resultados variables de las luchas internas de las facciones por controlar el Partido Colorado y, por ende, el Gobierno Nacional.

⁸ Por el Partido Colorado: Natalicio González (Hacienda); Guillermo Enciso Belloso (Educación); Federico Chávez (Obras Públicas). Por el Febrerismo: Miguel A. Soler (Relaciones Exteriores); José Soljancic (Salud Pública); Arnaldo Valdovinos (Agricultura e Interino de Industria y Comercio). Por los militares: Gral. Juan Rovira (Interior) y el Gral. Amancio Pampliega (Defensa Nacional) (Pérez, 2004, p. 83).

Entre 1948 y 1949 (tras la caída de Morínigo, el 3 de junio de 1948) cinco presidentes, pertenecientes todos a la ANR, dominan desequilibradamente la escena nacional:

- Juan Manuel Frutos (3 de junio a 15 de agosto de 1948. Forzado a renunciar).
- Juan Natalicio González (15 de agosto de 1948 a 30 de enero de 1949. Expulsado de la Presidencia).
- El general Raimundo Rolón (30 de enero a 26-27 de febrero de 1949. Depuesto por un movimiento cívico-militar).
- Felipe Molas López (27 de febrero a 9-11 de septiembre de 1949. Derrocado violentamente por sus correligionarios).
- Federico Chávez⁹ (11 de septiembre de 1949 a 4 de mayo de 1954. Destituido del cargo por un golpe de otra facción de la ANR con apoyo militar).

El panorama político del período nos demuestra que las disputas plasmadas en la presidencia no eran más que los enfrentamientos entre las diferentes (e incluso contrapuestas) corrientes del coloradismo, y se entiende más desde la lógica de la competencia interna que desde la de las elecciones masivas y nacionales. En este sentido, Pérez (2004) explica que “la pelea ahora se da entre los colorados que busca implementar su propio proyecto político [...] cada uno de éstos no pudo llevar a la practica ningún proyecto político. Las peleas tenían solamente como protagonistas a los colorados. La oposición no existía”.

La alternancia vacilante entre mandatarios líderes de las distintas vertientes de la ANR, es completamente revertida por los 35 años de régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989). Este militar, que se había afiliado al partido apenas unos años antes de llegar al poder, logró capitalizar la imperiosa necesidad política y social de conformar un gobierno estable (como se detallará posteriormente).

⁹ Posteriormente, Tomás Romero Pereira preside al país, entre el 8 de mayo y el 15 de agosto de 1954. Entrega el poder al líder militar y colorado, Gral. Alfredo Stroessner Matiauda.

Resumiendo, puede sostenerse que “desde su Independencia en 1811, el Paraguay ha experimentado dos prolongados períodos autoritarios (1816-1865 y 1940-1989), intercalados con un intermedio cuasi democrático (1870-1940)” (Abente Brun, 1990, p. 180). El régimen de Stroessner abarcó casi la totalidad de la segunda era conservadora y autoritaria.

2.2. *La longeva dictadura: Stroessner al poder (1954-1989)*

Apenas tres años antes de acceder a la presidencia, Stroessner se afilió al Partido Colorado. Sin contar con un poder real dentro del mismo, debió formarlo exiliando a sus grandes idearios y filósofos: Natalicio González (exiliado laboral a México), Federico Chávez y Méndez Fleitas.

A lo largo de tres décadas y media, Stroessner erigió un gobierno autoritario, sostenido sobre un modelo prebendista-paternalista, ejerciendo su poder desde un triángulo de jerarquías: era la cabeza máxima del Partido, del Estado y de las Fuerzas Armadas. Este fenómeno generó la partidización de las Fuerzas Armadas y la militarización del Partido (Soler, 2009b). Asimismo, produjo la partidización del Estado —o en el más desalentador de los casos, la constitución de una partidocracia (López, 2007)—. Lezcano (1989, p. 124) afirma que el Colorado ejerció el papel de partido de patronazgo:

era necesaria la afiliación colorada para el ingreso a las instituciones de enseñanza militar y policial; también era requerida la afiliación colorada para cualquier puesto público, así como para el acceso a determinados niveles de enseñanza superior y a becas de perfeccionamiento. Por otro lado, en operaciones económicas privadas era necesario el alineamiento político oficialista, sobre todo cuando se trataba de contratos con el Estado.

El régimen autoritario stronista se caracterizó, entre otras cosas, por pregonar “nacionalismo a ultranzas, anticomunismo primario, persecución política a todos los que no comulguen con la ideología oficial” (Flecha, 1991, p. 76) y por el control, mediante la coacción-represión, prohibición-proscripción o la “seducción clientelista” de todos los sindicatos, movimientos sociales y agrupaciones de resistencia:

Las dictaduras y los dictadores persiguen más la uniformidad que el consenso, toda vez que éste sólo puede construirse efectivamente mediante confrontación, partiendo del disenso [...] las dictaduras despojan de ciudadanía, desciudadanizan (si se me permite la expresión) a hombres y mujeres a los cuales quieren convertir en meros titulares de obligaciones como los súbditos de los Antiguos Regímenes. (Ansaldi, 2006)

Confirmando esta tesis de Ansaldi, Rivarola (1988) sostiene que lo que se logró desde la más alta esfera fue eliminar todo espacio de disensión, apagando tanto la voluntad de cambio como la creatividad necesaria para encontrar una salida y conseguir algún grado de concertación.

Abente Brun (1990) explica que todo ese conjunto de mecanismos para desarticular políticas e imposibilitar el ejercicio de los derechos se justificaba en “la paz interna”, que era un reclamo histórico de la sociedad.

Si bien continuó con el accionar de las dictaduras más clásicas –corrupción, represión y persecución de los grupos opositores, vejación de los derechos humanos, “depuración ideológica” dentro de las Fuerzas Armadas–, Stroessner demostró un profundo interés por conservar la “fachada democrática” del régimen. Con ese fin, recurriendo, entre otras prácticas, al clientelismo y el fraude, llevó adelante elecciones presidenciales y, modificando el sistema electoral, sostuvo el poder legislativo, pero asegurándose el 66,66%¹⁰ de las bancadas.

Laterza (1989, p. 145), refiriéndose al siglo xx afirma que “en el Paraguay de esta última mitad de siglo no se produjo una ruptura de la institucionalidad en el mismo sentido en que se realizó en los países vecinos. No se sustituyó la legalidad política liberal-democrática por otra que resultara más funcional con la doctrina dominante. No se atacó la legitimidad de las venerables instituciones como los partidos políticos y el parlamento”. Con esta aseveración el autor busca comparar el régimen stronista con las dictaduras iniciada en los años setenta en el Cono Sur.¹¹ En éstas se recurrió tanto a la creación de

¹⁰ El sistema electoral mayoritario le aseguraba las dos terceras partes de las cámaras al partido oficialista.

¹¹ El escritor agrega que “la incorporación de la Doctrina de Seguridad Nacional en el régimen de Stroessner no supuso de una nueva institucionalidad. Se conservaron las mismas

partidos desde arriba como a la suspensión de las sesiones legislativas —ocupando el Congreso con comisiones temáticas que avalaran los decretos del Ejecutivo— y a la intervención del Poder Judicial, eliminando también cualquier actividad política. Además, dichos regímenes se apoyaron en partidos (conservadores) y sectores sociales ubicados ideológicamente en la derecha. En Paraguay, por su parte, el golpe y el gobierno stronista fueron sustentados por un partido tradicional de larga historia en la escena política.¹² Apelando a los principios republicanos de una endeble división de poderes,¹³ se recurrió a la sanción de una Constitución para que las acciones presidenciales quedaran “protegidas” por la ley máxima.

Al tiempo con los mecanismos de la violencia, la desaparición, el exilio, la tortura y otras violaciones a los derechos sociales, políticos y económicos que el régimen stronista ejerció sobre la sociedad paraguaya¹⁴ —especialmente en contra de los opositores y los líderes de movimientos sociales y políticos disidentes—, también se puso en marcha una serie de estrategias que buscaban “legitimar” esas acciones, amparándose en la necesidad de un orden, para revertir el desequilibrio y la inestabilidad de la vida política paraguaya reciente. Así es como, en palabras de Rivarola (1988, p. 180) “para evitar ser considerado autoritario o dictatorial, el oficialismo stronista apeló a mecanismos democráticos”; éstos eran la exaltación de la democracia y la estructuración de un sistema pseudoinstitucional que diera al régimen una apariencia legalista.

Llegando al ocaso del stronato, a mediados de la década del los ochenta, la crisis económica —generada principalmente por la caída de los precios internacionales de los más importantes bienes agroexportables

normas y las mismas instituciones, mechadas con textos y disposiciones” (Laterza, 1989, p. 147).

¹² Justamente basado en este argumento, Rivarola (1988) dice que el caso del Paraguay se asemeja más al caso priista que al del resto de América Latina.

¹³ Aunque es importante remarcar que los tribunales mantuvieron una función subordinada durante el régimen stronista, como detalla Laterza (1989).

¹⁴ En este sentido, es interesante agregar a la lista de las víctimas más perseguidas por la dictadura, a la comunidad homosexual. Sus miembros fueron maltratados, humillados públicamente, torturados y despedidos de sus trabajos por “recomendación” del Ejecutivo.

y por la finalización de la construcción de la represa binacional de Itaipú–, sumada a la crisis política interna del Partido Colorado, así como el desgaste de la figura del líder, hizo que la cúpula conductora comenzara a presentar grandes resquebrajamientos. Lezcano y Martini (2008) sostienen que la caída del sistema económico financiero y el desconcierto respecto a quién sería el sucesor de Stroessner, socavaron las dos bases más sólidas del poder autoritario, a saber: el clientelismo patrimonialista y el liderazgo personalista.

2.3. El golpe que acaba con la dictadura. Se inicia la “transición desde arriba”

En la Convención Nacional del Partido Colorado de 1987, los “militantes stronistas”¹⁵ (facción minoritaria de extrema derecha) irrumpen violentamente y toman el control, desplazando a los numerosos “tradicionalistas”. Este hecho fue condenado dentro de los círculos cívicos y militares de la ANR, y reavivó el estado de malestar de los coroneles de las Fuerzas Armadas, quienes no habían sido ascendidos a cargos superiores porque éstos serían ocupados por personajes del entorno stronista. Complicando aún más este contexto, la insistencia en imponer la candidatura de Gustavo Stroessner, hijo del anciano general, como sucesor, despertó resquemores entre los correligionarios.

El paso a retiro forzoso de los más altos cargos del Ejército, incluyendo a su consuegro, el general Andrés Rodríguez Pedotti, fue la última decisión desacertada que tomó Stroessner, puesto que entre el 2 y el 3 de febrero de 1989 Rodríguez encabezó un golpe, por medio del cual se dio fin a la dictadura más larga del Paraguay, deportando al líder defenestrado a Brasil.

Este golpe contó con amplio apoyo, puesto que si bien la democracia no sería recuperada en forma “legal”, se haría bajo un acuerdo de legitimidad social. Para conseguirlo, aunque el golpe fue por las

¹⁵ Abente Brun (1990, p. 182) relata más detalladamente estos sucesos, explicando que el lema de los militantes era “con Stroessner, por Stroessner y para Stroessner”.

armas, se le exigió a Stroessner que emitiera una renuncia, para evitar desplazarlo de su cargo sin ningún respaldo constitucional.¹⁶

Rodríguez llamó a elecciones¹⁷ guiado por un conjunto de premisas –la reunificación del Partido Colorado, la restauración de las Fuerzas Armadas y la defensa del proceso de democratización, del catolicismo y de los derechos humanos (Lezcano y Martín, 2008)– y salió ganador de las mismas, pues contaba con el aparato administrativo del Estado, la estructura del Partido Colorado y financiamiento a través del caudal de dineros públicos.

El triunfante Rodríguez Pedotti inició el camino hacia la democracia, haciendo un urgente llamado a garantizar el respeto a los derechos humanos y a la Iglesia Católica (Abente Brun, 1990).

De esta manera, la misma organización política que había dado formato legislativo a la dictadura, ahora iniciaba y sostenía la transición a la democracia. Además, era un miembro de las Fuerzas Armadas el que desplazaba al anterior. En este sentido, otro líder del Partido Colorado y de las Fuerzas Armadas, enfrentado a Stroessner, utilizó la estructura de todo el sistema gestado y fortalecido en los 35 años anteriores para llevar adelante la “transición desde arriba”, ganar las elecciones y garantizar la hegemonía de estas instituciones.

Es importante mencionar que, desde principios de los ochenta, las movilizaciones sociales en protesta contra el régimen reinante y las posturas críticas respecto al mismo fueron multiplicándose, pero tomaron mayor fuerza a fines de la década. En este sentido, resulta interesante introducir el concepto de Gramsci (1993 [1948-1949]),

¹⁶ “La solicitud de renuncia exigida al dictador depuesto, en vez de imponerle una exclusión lisa y llana, tenía por justificación la posibilidad de aplicar el artículo de la Constitución Nacional” (Laterza, 1989, p. 151).

¹⁷ Hubo dos ejes de las elecciones que generaron polémicas. El primero es el eje temporal: se llamó a elecciones en una fecha muy cercana al golpe, lo cual disminuía notoriamente el margen de acción de los partidos, que venían de años de exclusión de la escena política. El segundo es el eje legal-normativo: las elecciones se llevaron a cabo bajo las leyes stronistas (tanto la Constitución como la ley de partidos –que prohibía las coaliciones– y la electoral). Se recomienda, para obtener más detalles, la lectura de Abente Brun (1990).

según el cual las crisis de la hegemonía de la clase dirigente pueden darse bien porque la clase política fracasó en alguna gran empresa (en el caso que se analiza estas hazañas podrían ser las de lograr la prosperidad económica o ser el portavoz del orden y la estabilidad política), o bien porque un conjunto de la sociedad, anteriormente adormecido, salió de la pasividad y despertó a una mayor actividad política. En este momento puede hablarse de “crisis de autoridad” o crisis hegemónica. Siguiendo a este autor, encontramos un interesante punto de vista para interpretar el acto estratégico de Rodríguez y el grupo de coroneles y generales que lo apoyaron. Gramsci (1993 [1948-1949], p. 118) asevera:

la clase dirigente tradicional, que cuenta con un numeroso personal adiestrado, cambia los hombres y los programas y se hace nuevamente del control que se le estaba escapando de las manos, y puede hacer todo esto con mayor celeridad que las clases subalternas; hace sacrificios si es preciso, se expone a un futuro oscuro con promesas demagógicas, pero conserva el poder.

Laterza (1989) insiste en recordar que el gobierno paraguayo no dejó de ser autoritario en febrero de 1989. Si bien el hecho fue respaldado por la voluntad colectiva, no rompió con la modalidad golpista y, por la tanto, ilegal. Sin embargo, el posterior y pujante interés de Rodríguez por declarar una Constitución sí responde a la necesidad de legitimar el Gobierno: “La invocación a la legalidad representó para el nuevo régimen, además de otra fuente de legitimación menos discutible que la fuerza desnuda, un mensaje que reclama el consenso ex post facto” (Laterza, 1989, p. 148).

Respecto a los avances y las modificaciones en materia legal y normativa, es importante destacar dos elementos: en primera instancia, en 1990, un año después del golpe que derroca a Stroessner, se sanciona una reforma del Código Electoral que establece modificaciones sustanciales en ingeniería electoral, algunas de las cuales se vieron plasmadas en la Constitución posterior y otras fueron dejadas de lado —el derecho a la presentación de candidaturas independientes y el balotaje para cargos ejecutivos fueron descartados—. En segunda instancia, en 1992 se aprobó una nueva Constitución, la cual establecía como sistema de gobierno al régimen presidencialista. Por su parte,

“el Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto por una Cámara de Senadores y otra de Diputados”.¹⁸ La primera, de 45 senadores, se conformará mediante elecciones directas en circunscripción única nacional. La segunda, que cuenta con 80 bancadas, se formará sobre la representación regional.

Dicha Constitución prohíbe el voto en el exterior, confirma el voto directo en las internas de los partidos y establece el sistema proporcional para la adjudicación de escaños (se dejaron atrás los tiempos del “sistema de mayoría simple” que había primado hasta las elecciones de 1990).

2.4. Un breve repaso: algunos datos sobre los gobiernos democráticos colorados (1993-2008)

Finalizado el período de Rodríguez (3 de febrero de 1989 a 15 de agosto de 1993), gana las elecciones Wasmosy y preside un país con una fuerte recesión económica. Habiendo sido ministro de su antecesor, estuvo primeramente vinculado al stronismo desde el entorno financiero, enriqueciendo sus empresas con las licitaciones de obras de construcción. Fue el primer civil que gobernaría después de 40 años de gobiernos militares, como señala Soler.

Durante su estadía en la casa presidencial, se renueva el Código Electoral (834/96), confirmando la organización establecida por Rodríguez en 1990 y 1992, así como el sistema D’ Hondt como método para convertir los votos en escaños.

En 1996, Wasmosy sufre un frustrado intento de golpe de Estado pro parte de Lino César Oviedo, quien pertenecía a las Fuerzas Armadas y adhería al Partido Colorado. Luego de ser acusado de instigador del golpe y de desestabilización democrática, Oviedo se exilia en la Argentina menemista (para huir posteriormente y ser atrapado en Brasil), y para el año 2002 crea su partido propio, el Partido Unión

¹⁸ Constitución Nacional de Paraguay, 1992, título II, capítulo I, sección I, art. 182. Ver también arts. 221 y 223.

Nacional de Ciudadanos Éticos¹⁹ (Punace), alejándose –aunque con cercanía ideológica– de la ANR.

En 1998 asume la presidencia Cubas, obligado a renunciar a su cargo un año después por estar presuntamente implicado –junto al polémico Oviedo– con el asesinato del vicepresidente de su fórmula de gobierno, Luis M. Argaña.

El gobierno de Cubas tuvo fin después del “Marzo paraguayo”, proceso marcado por una serie de movilizaciones sociales²⁰ que se sucedieron entre el 23 y el 28 de marzo de 1999, en repudio al asesinato de Argaña, y que dejó como trágico saldo a ocho manifestantes muertos y más de 700 heridos.

Ese mismo año, la acefalía de poder –generada por el asesinato del vicepresidente y la renuncia y posterior exilio del presidente– es cubierta por el entonces presidente del Congreso, Luis Ángel González Macchi (también del Partido Colorado).

El gobierno de Macchi se extendió hasta el año 2003 (en el que terminaba el mandato de Cubas), y se caracterizó por un sistema político altamente corrupto.

Finalmente, de 2003 a 2008 se desarrolló el último período de presidencia colorada ininterrumpida, de la mano de Nicanor Duarte Frutos, quien había ganado en el 2002 las internas del coloradismo por el Movimiento de Reconciliación Colorada, fundado por el difunto Argaña.

¹⁹ La Unión Nacional de Ciudadanos Éticos era la corriente de la ANR fundada por Oviedo en 1996, por medio de la cual ganó las internas. Para marzo de 2002, la convierte en partido, opositor al Colorado.

²⁰ Este proceso ha sido poco estudiado. En el mismo confluyeron, por un lado, reclamos de jóvenes y estudiantes a favor de la democracia, en contra de los mecanismos mafiosos y corruptos que seguían vigentes luego de la caída del stronismo. Por otra parte, agrupaciones campesinas estaban realizando sus reclamos más históricos. Ambos confluyeron en las marchas y protestas, cada cual de ellos reivindicando sus demandas, aunándose en el pedido al juicio político a Cubas, que fueron violentamente reprimidas por el Gobierno.

Como sugiere De Riz (2007), este personaje fue el primero en ganar las elecciones internas que provenía de las afueras del círculo stronista y era ajeno a la “esfera militar” y a la “empresarial”. En palabras de Bareiro (2003), “fue parte del seifarismo, opuesto a Stroessner desde 1984. Fue un destacado periodista y un ministro de Educación comprometido con la Reforma Educativa”. Su acceso al poder se sostuvo con el menor caudal de votos recibido por el Partido desde los retornos de la democracia, pero fue acrecentando su base de apoyo social una vez adquirida la presidencia, como describe Lacchi (2003).

El gobierno de Frutos fue jaqueado por grandes crisis económicas y, tal como varios autores indican,²¹ tuvo discursos eclécticos: por una parte, apelaba a conseguir un consenso conservador, a aplicar medidas económicas neoliberales y a ejercer un rol paternalista sustentado en el clientelismo y el padrino; por otra parte, siempre reivindicaba su origen humilde y su desligamiento de los sectores más conservadores y militaristas del coloradismo.

Luego de una frustrada maniobra política para lograr su reelección, Frutos apoyó a la candidata Blanca Ovelar, quien se impuso en la interna colorada (presuntamente mediante fraude) y fue quien disputó la presidencia contra Fernando Lugo, Lino Oviedo y Pedro Fadul en 2008.

En resumen, desde 1948 hubo doce presidentes consecutivos que detentaron el poder con igual color partidario: dictadura y democracia fueron sostenidas por el mismo partido y algunos resabios de autoritarismo reaparecen, una y otra vez, plasmados en las amenazas de golpes de Estado y de juicio político. A continuación analizaremos las características de la última elección presidencial.

3. Ni colorado, ni empresario, ni militar: un ex obispo a la presidencia. El triunfo de Fernando Lugo (2008)

En 2008 un suceso político sorprendió a Paraguay y al resto del mundo: un ex obispo²² —“Monseñor Fernando Lugo Méndez”—, *outsider* de

²¹ Consultar: Bareiro (2003), Palau (2003) y Lacchi (2003).

²² Jean Bertrand Aristide también fue presidente luego de haber sido sacerdote, pero fue expulsado de la Iglesia en 1988 por no cumplir con una orden de traslado; asumió la presidencia por primera vez en 1991.

los partidos tradicionales, se impuso en las urnas con más del 40% de los votos,²³ encabezando la Alianza Patriótica para el Cambio (APC).²⁴

Haciendo especial hincapié en lo importante del cambio de color presidencial por la vía democrática, Nickson (2008, p. 7) afirma: “sorprendentemente, es la primera vez desde 1887 [...] que una fuerza política le cede el poder a otra en una elección pacífica, en lugar de tomar el poder mediante un golpe militar”.

Palau Viladesau (2007) sostiene que el proyecto de gobierno y la candidatura de Lugo siguen el derrotero de una incompatibilidad ya conocida y previsible, puesto que como candidato Lugo guió su campaña por medio de promesas electorales que a corto plazo no podría cumplir –entre ellas: 1) recuperación de la soberanía energética del Paraguay; 2) administración de una justicia libre y soberana; y 3) promoción de un crecimiento justo y equitativo, que erradique el hambre y la pobreza, con una redistribución del ingreso más progresiva (López, 2007)–. Lugo entendió que debía acercar la política al pueblo y para ello “debió construir un discurso apoyado en consignas universales y posibles de obtener legitimidad en los más diversos extractos sociales: repudio al hambre, la pobreza y la corrupción. Estuvieron ausentes los grandes relatos” (Soler, 2009, p. 19).

La diferencia entre los porcentajes de sufragios obtenidos por los cuatro candidatos más votados fue notoria. Con el menor porcentaje aparece Pedro Fadul, líder del Partido Patria Querida (un partido de perfil empresarial), 20 puntos más abajo que Oviedo. Un 9% por encima

²³ Un equivalente a 766.502 del total de 1'874.127 electores declarados en el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

²⁴ La APC es una heterogénea coalición política que incluyó inicialmente a los partidos: Liberal Radical Auténtico –que aportó todo el andamiaje partidario y la figura de vicepresidente–, Encuentro Nacional (PEN), Revolucionario Febrerista (PRF), Movimiento al Socialismo (P-MAS), Demócrata Cristiano (PDC), Demócrata Progresista (PDP), País Solidario (PPS), Social Demócrata (PSD) y Socialista Comunero (PSC); y a los movimientos Tekojoja, Mujeres por la Alizanza, Ñembyaty Guasú Luque 2008, Resistencia Ciudadana Nacional, Fuerza Republicana, Teta Pyahu y “Paraguay es Posible”, entre otros. Muchas otras agrupaciones y movimientos sociales, estudiantiles y sindicales se nuclearon en el llamado “Bloque Social y Popular” que fue una conformación político-social que ejerció un fundamental apoyo a la campaña de Lugo.

de éste, aparece Blanca Ovelar, separada por 10 puntos porcentuales del ganador Fernando Lugo:

Tabla 1. Porcentaje y cantidad de votos - Elecciones presidenciales 2008*

	APC	ANR	PUNACE	PPQ
Votos	766.502	573.995	411.034	44.060
Porcentaje	40,9	30,63	21,93	2,35

Fuente: elaboración propia

Abente Brun (2008, p. 345) sostiene que “la fuga de los votos colorados, producto de la sensación generalizada que el verdadero ganador de la interna colorada fue Castiglioni, favoreció a Oviedo principalmente, y sólo secundariamente a Lugo”.

Puede considerarse, entonces, que el hecho de haber surgido desde la ANR una candidata de una interna sospechosa de fraudulenta, pudo colaborar con el triunfo de Lugo. Asimismo, el origen católico del candidato elegido, en un país donde la evangelización jesuita ha desarrollado características muy especiales de la Iglesia, y una profunda relación entre ésta y la sociedad civil, pudieron haber favorecido la candidatura del ex obispo. Además, la alianza electoral de Lugo con los liberales y la decisión de Oviedo de no plegarse a la candidatura colorada (quedándose sólo en las elecciones legislativas) también pueden ser factores que coadyuvaron a la victoria de Lugo.

En las elecciones parlamentarias de 2008 –celebradas el mismo día que las presidenciales, según indica la Constitución–, la ANR consiguió la mayoría, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados.

Tabla 2. Poder Legislativo- Elecciones 2008

	ANR	PLRA	PUNACE	PPQ	PPS	MPT	PDP	Total
Diputados	30	29	15	4	0	1	1	80
Senadores	15	14	9	4	1	1	1	45

Fuente: elaboración propia

El resultado electoral obliga a pensar en “articulaciones” para lograr la mayoría parlamentaria en el Gobierno. Esto se debe, según Rodríguez (1993),²⁵ a que por la aplicación de la modificación del noventa y la Constitución posterior, los resultados de todas las elecciones son “la piel de tigre electoral” que obliga a establecer alianzas estratégicas entre bancadas de diferentes agrupaciones.

Si bien la mayoría colorada no es amplia, resulta previsible una asociación de bancadas entre sus representantes y los congresales de Punace (por una ideología compartida y por un declarado enfrentamiento con la figura presidencial actual). En este sentido, es imperioso lograr algún consenso entre las bancadas liberales y los demás partidos que apoyan a Lugo. Esta asociación parlamentaria no se ha logrado en el Congreso actual.

4. ¿Quién tiene el poder: el presidente, el Congreso o las corporaciones económicas? ¿Cómo actúa el Poder Judicial?

Las modificaciones a las competencias del Ejecutivo y del Legislativo en Paraguay son de vieja data. Las diferentes constituciones y leyes electorales han ido ampliando los beneficios del uno sobre el otro en diferentes momentos históricos. Dejaremos de lado las normas anteriores para ir directamente a las más recientes, explicando nuestra postura frente a la pregunta que da título a este aparte. Creemos que tanto el presidente, los diputados y los senadores, como las corporaciones tienen poder para tomar decisiones, aunque el Congreso, avalado por la Constitución, cuenta con mecanismos legales de veto sobre el presidente. Asimismo, la capacidad de *lobby* de las empresas ejerce tanta presión como el Poder Legislativo.

4.1. Las consecuencias del “presidencialismo atenuado”

Junto con los cambios ya comentados anteriormente, la Constitución de 1992 introduce modificaciones para reequilibrar los poderes del Es-

²⁵ Dentro de “la piel de tigre electoral, que caracteriza las democracias pluralistas [...] no existen tanto mayorías electorales cuanto articulaciones mayoritarias de gobierno” (Rodríguez, 1993, p. 19).

tado. Como se ha explicado, durante la dictadura stronista el desarrollo constitucional se rigió entre los años 1954-1963 por la Carta Política de Estigarribia²⁶ y de 1963 a 1989 por la Constitución Nacional –con reformas en los años 1967²⁷ y 1977–.²⁸ Con la primera se impone un Poder Legislativo unicameral, y se vuelve a la bicameralidad en 1967.

La Asamblea Constituyente de 1992 creó la figura de gobernador y la de gobiernos/juntas departamentales²⁹ para descentralizar el poder del presidente, desconcentrando la administración estatal. El Poder Ejecutivo pierde la capacidad de disolver el Legislativo y de promulgar decretos leyes (Yore y Palau, 2000). De esta manera, se busca restablecer un equilibrio que históricamente había sido dejado de lado por el sistema político anterior.³⁰ “Lo que perdió en prerrogativas constitucionales el Presidente, lo ganó el Congreso” (Yore y Palau, 2000, p. 13). Se hizo necesaria la coalición parlamentaria para dar apoyo a gobiernos presidenciales débiles (aunque debe recordarse que estos gobiernos habían sido, hasta el 2008, siempre colorados. Por lo tanto, la mayoría de bancadas de un color partidario, con la presidencia de otro, es una situación relativamente novedosa).

Puede sostenerse que las modificaciones constitucionales y las reformas electorales –tales como la apropiación del método D’Hondt de repartición de escaños (sistema de representación proporcional)– complejizaron la escena política: para gobernar se volvió necesario “negociar” con otras agrupaciones partidarias que tuvieran bancadas en el Congreso, puesto que Paraguay se convirtió en un país “presidencialista atenuado”.

²⁶ Para las autoras Yore y Palau, la Carta de Estigarribia instaura un “cesarismo presidencial (que) se caracteriza por la preeminencia del Poder Ejecutivo en el proceso de la formación de la voluntad estatal” (Yore y Palau, 2000, p. 8).

²⁷ En 1967, la Constitución reanuda el funcionamiento de las dos cámaras. Por otra parte, fortalece la dictadura autocrática patrimonialista de Stroessner, y la reforma del 67 “refuerza el autoritarismo presidencial con la concentración de la suma del poder público en el Presidente de la República y la subordinación de los demás poderes al Ejecutivo” (Yore y Palau, 2000, p. 8).

²⁸ En un congreso con mayoría colorada, en el año 1977 se vota y aprueba la reelección indefinida. Además, se le da al Ejecutivo, la capacidad de disolver el Congreso.

²⁹ Ver: Constitución Nacional Paraguaya de 1992, art. 161.

³⁰ Ver: Constitución Nacional Paraguaya de 1992, art. 3°.

Habiendo comprendido a lo largo de este trabajo que una revisión de la historia de Paraguay evidencia antecedentes autoritarios de gobiernos de facto personalistas y dictaduras prolongadas, caracterizados por la presencia de las Fuerzas Armadas dentro de la arena política y por la centralización del poder alrededor del mandato presidencial, y no menos importante, alrededor del partido político que sostuviera al presidente de turno (estratégicamente asegurado por el uso del sistema de mayoría prima para el reparto de escaños), puede afirmarse que la elección del sistema electoral D'Hondt indudablemente contribuyó a mejorar la representación partidaria dentro de las cámaras y a hacer un notable avance hacia la lógica proporcional, que relacione de manera mas acabada el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de bancadas adquiridas. Sin embargo, una de las complicaciones más insalvables de este método es que beneficia a los partidos más grandes en el reparto, efecto agudizado en circunscripciones pequeñas³¹ o que entregan pocos escaños (Nolhen, 1995).

Desde un análisis de ingeniería electoral, es importante mencionar que ante la aparición de un gobierno de un color, que no posee mayoría en las cámaras, nos encontramos con una de las paradojas del presidencialismo, profundizada mas aún por el “presidencialismo atenuado” que caracteriza al Paraguay post Constitución de 1992. El potencial problema más reconocido de los “presidencialismos puros (y atenuados)” es la “falta de respaldo legislativo”. Durante los gobiernos anteriores a 1990 este problema no fue importante, porque el Partido Colorado, ganador en los comicios, consiguió las dos terceras partes de las Cámaras. Posterior a la sanción de la Constitución, el presidente comienza un creciente proceso de “dependencia del Congreso” –dado que las disposiciones legislativas y constitucionales generaron pérdida de competencias ejecutivas a favor de las legislativas–. Esta es la causa por la que la dificultad de “vacío

³¹ Este es, precisamente, el caso de la elección de diputados en Paraguay: Boquerón y Alto Paraguay se reparte sólo un escaño; en otros casos son sólo dos (Ñeembucú, Canindeyú, Amambay, Presidente Hayes, Caazapá y Misiones); Concepción elige tres candidatos a la Cámara Baja. Guairá, Cordillera y Paraguari, cuatro cada uno; cinco puestos se disputarán en San Pedro y seis en Itapúa, Alto Paraná y Caaguazú: nueve para Capital y diecinueve para Central.

parlamentario” se ve agravada, conflicto profundizado por el rechazo discursivo explícito que amplia parte de las bancadas –coloradas, oviedistas y liberales– profesa contra Lugo.

4.2. *¿Qué rol le queda al Poder Judicial?*

Quizás nos extendamos en este tema un poco más de lo debido y esto se debe a dos asuntos importantes. Por una parte, el Poder Judicial es una de las tres partes constitutivas de toda República moderna y merece un tratamiento especial, que no siempre recibe en los trabajos de análisis contemporáneo. Por otra, no se ha caracterizado aún en este trabajo el funcionamiento del mismo durante el período 1954-1989, y sin ello resultaría imposible hacer una comparación con el periodo democrático subsiguiente.

El Poder Judicial durante el stronato funcionó como un apéndice del Ejecutivo. Valiéndonos de argumentos sólidos de distintos autores, podemos afirmar que en la dictadura, e incluso antes de la misma, los gobiernos paraguayos controlaban a los jueces, quienes les debían obediencia por haber sido nombrados por ellos (Rodríguez, 1993). Así, dicho poder se fue convirtiendo en el órgano que legitimaba con obsecuencia las arbitrariedades del Gobierno de facto, desatendiendo los reclamos sociales (Escobar Faella, 2002).

La selección y el reemplazo de los jueces los llevaba a cabo, de manera improcedente, el general Stroessner. Los nombramientos eran por afinidad y las remociones por renuncia forzosa. Profundizando estas irregularidades, como explica Escobar Faella (2002), el presupuesto destinado al Poder Judicial era sumamente flexible, en función del pago de favores políticos que los magistrados hicieran a la dictadura. En este sentido, el Poder Judicial se convirtió en un organismo dependiente, cuya fuerza dependía del Ejecutivo y del Legislativo.

Ya iniciada la transición, la necesidad de fortalecer, hacer transparente el funcionamiento y depurar de dispositivos stronistas el ente judicial se hace imperiosa. Se exige:

arbitrar mecanismos válidos para garantizar su independencia, a la par que se modifica su organización potenciando su función jurisdiccional y encomendando dentro de su ámbito ciertas funciones específicas como la requirente al Ministerio Público, la selección de Magistrados al Consejo de la Magistratura y la función electoral al Superior Tribunal Electoral, se pone énfasis en la autarquía presupuestaria asignándosele un cantidad no inferior al 3% del Presupuesto de la Administración Central. (Escobar Faella, 2002, p. 3)

Para Escobar Faella, el resultado de estas modificaciones significó un crecimiento en las dimensiones y funciones, pero no un mejoramiento en el desempeño de la tarea, lo cual se evidencia en algunas acciones indebidas por parte de este poder. Un ejemplo de esto es la connivencia del Poder Judicial y la policía con el sistemático procedimiento de ejecuciones arbitrarias, por parte de grupos paramilitares, a líderes campesinos organizados alrededor del reclamo por tierras y reforma agraria. El sistema judicial no investigó ninguna de estas causas,³² y con ello mostró una clara inclinación a favor de los grandes productores agropecuarios y sojeros.³³

Además, entre 1990 y 2004 –siempre dentro de un sistema democrático– se produjeron 895 conflictos de tierra: 571 manifestaciones públicas, 370 ocupaciones de propiedades privadas, 357 desalojos violentos ejecutados por las fuerzas públicas. Asimismo, fueron detenidos al menos 7.296 campesinos por alguna causa criminal abierta en relación con ocupaciones y cierres de ruta (Informe Chokokué, 2007). De esta manera, se denuncia nuevamente que el Poder Judicial sigue aplicando lógicas corruptas y parcializadas, adquiridas en tiempos de autoritarismo stronista y reproducidas hasta la actualidad.

³² “Solamente en 4 causas se realizó una autopsia bajo supervisión de un médico forense acreditado, y apenas en 2 se hizo un peritaje balístico completo. Una similar falta de diligencia debida se observa con otros medios de investigación como el interrogatorio de testigos y la inspección de la escena del crimen” (Informe Chokokué, 2007, p. 13).

³³ “En la generalidad de los casos el PJ favorece los intereses de los propietarios. Desde la puesta en vigencia plena del nuevo Código Procesal Penal en 1998, el Ministerio Público es la institución encargada de intervenir y realizar la investigación de los hechos punibles. Muchas denuncias se han realizado sobre las actuaciones no ajustadas a la ley y violatorias del debido proceso por parte de los/as agentes fiscales. El rol del Poder Judicial en los conflictos de tierra ha sido cuestionado no sólo por los sin tierras, sino por sectores de la sociedad civil que consideran que la institución ha mantenido una constante política de criminalización de la expresión de la protesta de los campesinos” (Informe Chokokué, 2007, p. 67).

Por otra parte, no ajeno a lo anteriormente comentado, no hubo en toda la transición democrática ninguna política de: a) mejoramiento de las fuerzas policiales, desplazando de sus cargos a los agentes que actuaron ilícitamente durante la dictadura; y b) aplicación de un proceso de control mediante el cual el Ejecutivo y/o los senadores puedan cruzar la información de los pedidos de ascensos y promociones de grado de policías y militares con los registros de procesos abiertos en el Poder Judicial por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura. Por el contrario, la justicia penal en vez de hacer vigente el respeto a las garantías, flexibilizó su control sobre el Ministerio Público, permitiéndole la inacción frente a la violación de los derechos humanos. De esta forma, el Ministerio Público y el Poder Judicial colaboraron con los abusos policiales (Villalba y Valiente, 2005).

En este sentido, Escobar Faella (2002) sostiene que la apertura de concursos de oposición para los cuadros de la judicatura y la falta de una política y estrategias que visualicen los propósitos, las funciones y los objetivos asignados por la Constitución masificaron la ineficiencia de los servicios, dejando de lado aquellos intereses prioritarios que hacen al fortalecimiento de la democracia.

Resta referirse a los cambios que deben llevarse adelante para “purificar” al Poder Judicial de los mecanismos corruptos y enquistados que lo conforman. Ortiz Sandoval sostiene que los obstáculos más resistentes a los que se enfrenta Fernando Lugo –al momento de aplicar reformas estructurales y quebrar la extrema desigualdad de la sociedad paraguaya– son el Parlamento y el Poder Judicial, en los que se ha enquistado una oligarquía muy poderosa. Esto se ve complicado más aún por una feroz campaña mediática en contra del ex obispo, promovida por los diarios y medios más importantes del país.

4.3. Los actores económicos

Con respecto a los otros actores que pueden afectar directamente la toma de decisiones, dentro del análisis de Palau (2008) el poder real en el Paraguay radica en cuatro grupos sociales: a) la oligarquía ganadera; b) el empresariado corrupto; c) los narcos; y d) las corporaciones transnacionales asociadas al capital norteamericano. Estos

cuatro actores impiden que Lugo realice cambios estructurales. Palau afirma que la única manera de doblegar a estos grupos, que poseen el poder económico, paramilitar y político, es consolidar un respaldo de base, conformado por movimientos sociales que compartan una clara compatibilidad ideológica y un alto grado de unidad. Con el transcurrir de la labor presidencial, la alianza que apoyó al ex obispo fue mostrando un alto nivel de fragmentación, y los movimientos sociales y agrupaciones políticas que le dieron un claro apoyo inicial, van perdiendo interés en este proyecto.

Con fines explicativos, rescato el concepto de “momento” utilizado por Torfing (1991, p. 42). Sostiene el autor que los *momentos políticos* deben ser entendidos como la representación de “las identidades sociales que están articuladas en un discurso concreto”. Cuando este discurso, en el que se crean y se recrean estas identidades, se modifica, la lógica de la pertenencia ya no es clara y se pierde el poder de cohesión. De acuerdo con esto, el *momento del ascenso político* de Lugo es visto como una situación de poder diferenciada de la actualidad, puesto que las condiciones que hicieron posible que el ex obispo ganara la elección presidencial parecen estar siendo constantemente influenciadas por los partidos tradicionales (Colorado y Liberal), así como por los grandes grupos económicos y por los mismos actores que inicialmente apoyaron al ex obispo.

5. Algunas reflexiones disparadoras de otras preguntas: a modo de conclusión

A lo largo de este trabajo se intentaron analizar los cambios que se sucedieron en 2008 en la vida política paraguaya, entendiendo al presidente Lugo, en primera instancia, como quien condensó los intereses de movimientos sociales de base, antiguamente excluidos de la arena pública, que deseaban un cambio, pero que enfrentan dificultades muy grandes al momento de querer efectivizarlo. Agrupaciones de izquierda, indigenistas, campesinas, estudiantiles, vieron la posibilidad de lograr el reconocimiento de sus demandas en el nuevo candidato.

En segundo término, el triunfo del ex obispo puede entenderse como la respuesta a la saturación del sistema de partidos tradicionales y el

agotamiento del liderazgo y del carisma de los personajes políticos centrales. Las internas del Partido Colorado fueron juzgadas como fraudulentas, y el triunfo en las mismas de una mujer afín a Duarte Frutos, se concibió como un “mecanismo tramposo” de él, quien, no habiendo podido legalizar su reelección, optó por apoyar a Blanca Ovelar, una fiel soldado de los intereses nicanoristas. Por su parte, el Partido Liberal se unió a la candidatura luguista luego de algunas negociaciones, probablemente por comprender que carecía de un líder interno lo suficientemente fuerte para combatir a su tradicional enemigo en las elecciones.

Un tercer aporte analítico surge de considerar la importancia que la Iglesia Católica tiene dentro del Paraguay, y asimismo, la implacable lucha que Fernando Lugo sostuvo a favor del campesinado y en contra de los avances neoliberales, conservadores y autoritarios dentro del país.

5.1. Asunción presidencial y problemáticas posteriores

Como se explicó oportunamente, el momento de ascenso al poder se caracterizó por un entramado político y social de apoyo diferente al actual. Así, hoy se hace visible un conjunto de problemáticas, entre ellas: a) la ya mencionada mayoría congresal colorada, en un país que se caracteriza por un presidencialismo con capacidades disminuidas a favor de las competencias legislativas; b) la relación ecléctica que mantienen todos los miembros de la Alianza Patriótica para el cambio, dentro de las Cámaras, de los ministerios, y de la fórmula presidencial misma (el vicepresidente liberal, Federico Franco, ejerce una constante oposición al presidente). Asimismo, las divisiones surgidas dentro de los partidos que la conforman; y (c) una paulatinamente decreciente base social que dé respaldo y legitimidad al proceso, así como apoyo al Gobierno en sus intentos más comprometidos con la causa social. Sin embargo, a pesar de este tercer punto, hay una férrea defensa de lo que se ha dado en llamar “proceso paraguayo”, entendido como el puntapié inicial para un período de cambio político, caracterizado por reformas sociales redistributivas, acciones progresistas de gobierno y un aumento de la participación ciudadana en la política, en detrimento de la de los partidos tradicionales.

En este orden de ideas, mientras que, por una parte, desde las esferas políticas más conservadores se propone una “colombianización” de Paraguay –aplicación de medidas tendientes a evitar la proliferación del contrabando, militarizando las zonas que se consideren “conflictivas” y haciendo un uso excesivo de la figura legal del “estado de excepcionalidad”– promovida por Estados Unidos; por la otra, la sociedad movilizaba defiende a Lugo, exigiéndole que no permita el “hondurazo” –juicio político injustificado a Lugo, para lograr restaurar a los partidos clásicos en el poder, deteniendo el “Proceso”–.

Es interesante analizar la reapropiación de conceptos derivados de la realidad política latinoamericana que, desde arriba y desde abajo, hacen los distintos actores políticos paraguayos.

Volviendo a la coalición de Gobierno, urge remarcar que la Alianza Patriótica mostró signos de resquebrajamiento desde el inicio mismo de la presidencia; el conflictivo reparto de carteras ministeriales y de cargos jerárquicos fue uno de los aspectos centrales de disputa.

Las expectativas de los movimientos y grupos que integraron la coalición, así como las del electorado, encontraron una fuerte limitación ante las primeras acciones de gobierno; sin embargo, frente a las primeras amenazas de golpe de Estado de los años 2008 y 2009, tanto en Paraguay como en países receptores de migración paraguaya, miles de personas salieron a la calle a defender el mandato democrático. Desalentada la “vía golpista”, los grupos enfrentados al mandatario han comenzado una campaña por el juicio político contra la cabeza máxima del Ejecutivo, apoyándose, en primera instancia, en el escándalo por la paternidad no reconocida y, en segunda instancia, en el supuesto perfil ideológico “castro- chavista” del mandatario.

5.2. Algunos avances que se relacionan con la calidad de la democracia

La democracia concebida sólo como un método de selección de representantes, es un acotamiento conceptual liberal. En nuestro modo de entenderla, la democracia también incluye la garantía de los derechos humanos, sociales, políticos, económicos, culturales; una

justa redistribución del ingreso, la libertad de opinión y de expresión, entre otros elementos fundamentales.

Dentro de las acciones realizadas por el Gobierno en búsqueda de una ampliación democrática en sentido amplio, se encuentra la de llevar adelante una política de transparencia de instituciones, realizando concursos por antecedentes para los cargos burocráticos y desarrollando programas para reestructurar el funcionamiento administrativo del Estado.

Por otra parte, respondiendo al reclamo de “depuración” de las Fuerzas Armadas, dentro de las cuales el stronismo seguía teniendo una fortaleza importante, en noviembre de 2009 se destituyó a los jefes del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, con lo cual se dio comienzo a este, fuertemente resistido, proceso.

Entre los avances visibles relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida, se encuentra la inversión en las áreas de la salud, la educación y la previsión social: 1) respecto a la primera, el presidente garantizó la gratuidad de la salud pública; 2) sobre el tema educativo, se invirtió en tecnología para las escuelas, computadoras para los alumnos y cursos y capacitaciones para docentes; 3) referido a la última, se logró la extensión del seguro social a las empleadas del servicio doméstico de todo el país (anteriormente sólo estaban cubiertas las de la ciudad de Asunción), así como la aplicación de la ley de pensión alimenticia para adultos mayores en situación de pobreza (a partir de septiembre de este año).³⁴ En este sentido, Lacci (2010) agrega que también se fomentaron puestos de trabajo y se realizó un incipiente reparto de tierras a los pequeños agricultores.

Una de las críticas más recientes y fuertes, proveniente de los grupos más progresistas, sostiene que “monseñor Lugo” continúa con algunas políticas de desmantelamiento económico, permitiendo que la producción agrícola siga acotada a un pequeño porcentaje de la

³⁴ Para más detalles de esta ley, remitirse a Zavattiero (2010).

sociedad (el 2% de la población posee aproximadamente el 80% de la tierra), sin realizar la tan polémica “reforma agraria”.

Otro reclamo es el de la conformación de una legislación penal-judicial que contemple los derechos humanos y que reconozca correctamente las figuras violatorias de los mismos (el Informe Chokokué compila estas falencias de materia penal). Este pedido presupone una modificación dentro y desde el Poder Judicial, que es uno de los de más difícil penetración para el Ejecutivo, puesto que para llevarla adelante necesita de un apoyo muy amplio en el Legislativo.

Como acción reciente, y respaldando las acciones gubernamentales, entre los años 2009 y 2010 los partidos de izquierda que ejercieron un apoyo pronunciado a Lugo fundaron el Espacio Unitario, constituyendo el Frente Guazú, formado mayoritariamente por los mismos partidos que conformaban la Alianza Patriótica, pero dejando afuera al Partido Liberal Radical Auténtico y al Partido Democrático Progresista.

Fue intención de este trabajo hacer visible la historia política del Paraguay, caracterizar la situación actual y hacer un aporte para la comprensión de los distintos fenómenos que se viven en ese país. Resta decir que el destino y la perdurabilidad del proyecto luguista dependen, por sobre todas las cosas, de la conformación de un frente político y social que, con una cohesión ideológica clara, actúe como pilar del mandatario, contrarrestando los efectos desalentadores de una minoría legislativa y, a su vez, profundizando el proceso democrático para poder constituirse como una democracia estable, por primera vez sin una presidencia colorada.

En caso contrario, el fracaso de la experiencia única por la que atraviesa el país guaraní puede derivar en una reacción conservadora, reajustándose todas las estructuras tradicionales, volviendo, en el mejor de los casos, al reinicio de un ciclo de gobiernos colorados o, en el peor de ellos, al triunfo del discurso más autoritario y antiprogresista.

Referencias

- Abente Brun, D. (2008). Paraguay: ¿jaque mate? *Revista de Ciencias Políticas* (Santiago de Chile), 28, (1), 329-45.
- Abente Brun, D. (1990). Informe de la Comisión Internacional de la LASA para observación de las elecciones paraguayas. Las elecciones del 1° de mayo de 1989 en el Paraguay: ¿rumbo a una nueva era de democracia? *Revista Paraguaya de Sociología* (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos), 27, (77), 179-98.
- Ansaldi, W. (2006). El silencio es salud. La dictadura contra la política. En: Quiroga y Tcach (Comps.), *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia* (pp. 97-121). Rosario, Arg: Homo Sapiens.
- Bareiro, L. (2003). Tres Nicanores distintos y un solo presidente del Paraguay ¿Cuál será el verdadero? *Revista Novapolis*, (4).
- Bareiro, L., y Soto, L. (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay. En: D. Zovatto (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* (pp. 739-66). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Brezzo, L. (2007). La Guerra de la Triple Alianza en la primera persona de los vencidos: el hallazgo y la incorporación de la sección Estanislao S. Zeballos del Ministerio de Defensa de Paraguay. *Anuario de la Escuela de Historia* (Rosario, Arg: Facultad de Humanidades y Artes, UNR), 22.
- Cardozo, E. (1965). *Breve historia del Paraguay*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Cuarterolo, M. Á. (2004). *Soldados de la memoria*. Buenos Aires: Planeta.
- De Riz, L. (2007, noviembre 19-20). Los dilemas de la democracia paraguaya. En Seminario de Cultura Política y Alternancia en América Latina, Madrid.
- Escobar Faella, L. (2002, mayo- julio 23-3). Hacia una justicia eficiente a través de una nueva visión. *Programa de Educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú*.
- Flecha, V. J. (1991). Historia de una ausencia. Notas acerca de la participación electoral en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología* (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos), 28, (80), 63-88.
- González, N. J. (1947). *Discurso a la nación paraguaya*. Asunción: Editorial Guaranía.
- González, N. J., y Morínigo, V. (1947). *Bajo las bombas del malón*. Asunción: Editorial Guaranía.

- Gramsci, A. (1993 [1948-1949]). *La política y el Estado moderno*. Buenos Aires: Planeta.
- Halperin Donghi, T. (2001). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay (1989-2005)*. (2007). Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.
- Lacci, M. (2010). El debate ideológico en la era “Lugo”. *Observatorio Latinoamericano*, 2 (dossier Paraguay), 98-102.
- Lacci, M. (2003). Nicanor Duarte Frutos, del “fracaso electoral” al apoyo popular masivo. *Revista Novapolis*, (4).
- Laterza, G. (1989). Legitimidad y legalidad en el nuevo contexto político paraguayo. *Revista Paraguaya de Sociología* (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos), 26, (76), 143-58.
- Lezcano, C. M. (1989). El régimen militar de Alfredo Stroessner: Fuerzas Armadas y política en el Paraguay (1954-1988). *Revista Paraguaya de Sociología* (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos), 26, (74), 117-47.
- Lezcano, C. M., y Martín, C. (2008). ¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas Armadas y partidos políticos en la coyuntura. *Revista Paraguaya de Sociología* (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos), 45, (132/133), 15-42.
- López, M. (2010, marzo 10-12). Autoritarismo y democracia en Paraguay: esbozos para comprender un proceso complejo y conflictivo. En *IX Congreso Interocéánico de Estudios Latinoamericanos, X Seminario Argentino Chileno y IV Seminario Cono Sur de Ciencias Sociales, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Mendoza, Arg.
- López, M. (2009, agosto-septiembre 31-4). Gobierno y partidos políticos en Paraguay: ¿estabilidad o cambio con el triunfo de Lugo? Un análisis desde los sistemas electorales. En *XXVII Congreso ALAS*. Buenos Aires.
- López, M. (2007): *Paraguay: ¿cambio apremiante o triunfo del status quo?* Monografía final de licenciatura en ciencia política, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.
- Morínigo, J. N. (2007). De la quietud a los nuevos procesos: sus efectos políticos. *Revista Novapolis. Cómo cambia la política en el Paraguay del Siglo XXI* (Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular, Editorial Arandura, tomo I, 2007, 11-26).
- Nickson, A. (2008). Una oportunidad para Paraguay. Los desafíos de Fernando Lugo. *Revista Nueva Sociedad*, (216), 4-16.

- Nolhen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Ortiz Sandoval, L. (2009). Alfredo Stroessner y la ideología de la desigualdad democrática. *E'a. Periódico de Análisis* (Asunción). Consultado el 2 de mayo de 2010 en <http://ea.com.py/alfredo-stroessner-y-la-ideologia-de-la-desigualdad-democratica/>
- Palau Viladesau, T. (2007). Las buenas intenciones no bastan. ¿Es el proyecto de Lugo sólo un nuevo intento? *Revista Novapolis Cómo Cambia la política en el Paraguay del siglo XXI* (Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular, Editorial Arandura, tomo I), 63-76.
- Palau Viladesau, T. (2003). Reflexiones sobre la breve estancia de Nicanor en el Palacio de los López. *Revista Novapolis*, (4).
- Pérez, C. (2004). Proceso político 1946/1954: antecedentes al golpe de mayo de 1954. Necesaria autocrítica y revisión de la actuación de los partidos políticos, *Revista Novapolis*, (7), 73-91.
- Prieto Yegrós, L. (1997). *Natalicio y el "guión rojo"*. Asunción: Editorial Cuadernos Republicanos.
- Rodríguez, J. C. (1993). Paraguay. Mansa transición democrática. *Revista Nueva Sociedad*, (127), 18-22.
- Rivarola, D. M. (1988). Política y sociedad en el Paraguay contemporáneo: el autoritarismo y la democracia. *Revista Paraguaya de Sociología* (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos), 25, (73), 141-84.
- Soler, L. (2009a, mayo 7-9). Grandes estructuras y largas duraciones. Análisis socio-histórico de las condiciones de la democracia en Paraguay. En *II Taller "Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales"*. Asunción.
- Soler, L. (2009b). *Régimen político y legitimidad. La construcción del orden stronista (1954-1989)*. Tesis de maestría en investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.
- Soler, L. (2007). La familia paraguaya. Transformaciones del Estado y la nación de López a Stroessner. En W. Ansaldi (Dir.), *La democracia en América Latina. Un barco a la deriva* (pp. 435-65). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Villalba, Y., y Valiente, H. (2005). Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes: escasos esfuerzos para eliminar la tortura. *Informe derechos humanos en Paraguay. Derecho a la libertad, la seguridad personal y la integridad física*. Asunción: Codehupy.
- Yore, M., y Palau, M. (2000). Presidencialismo moderado y gobierno de coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita. Colección BASE IS. Documento de trabajo n° 101. Asunción: BASE IS.

Zavattiero, C. (2010, junio 24-26). Análisis del impacto de la ley de pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza en el Paraguay. En *III Taller 'Paraguay desde las ciencias sociales'*. Resistencia, Arg.