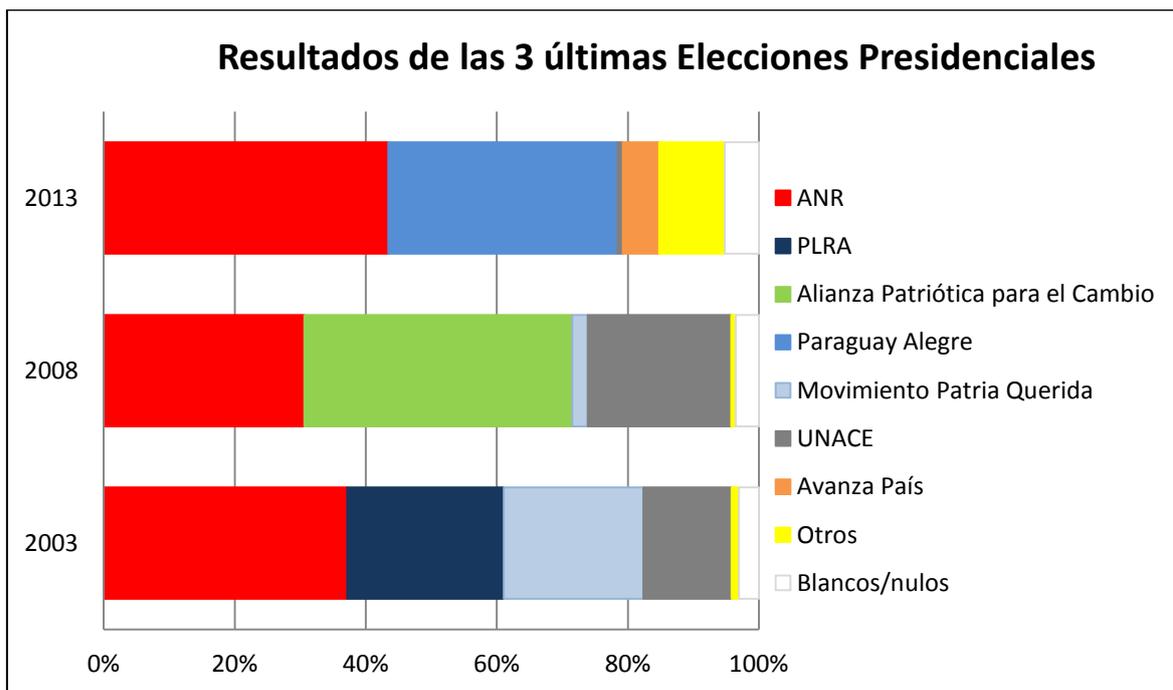


Paraguay en la encrucijada: un país hacia el fortalecimiento democrático

Damien Larrouqué

El 21 de abril del 2013 se organizaron en Paraguay las elecciones generales. Un poco más de 3 millones y medio de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral – sobre una población total de 6 millones y medio– fueron llamados a las urnas. La votación presidencial fue marcada por la victoria incontestable del candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR), el empresario Horacio Cartes, por casi 46 % de los sufragios – o sea, 9 puntos más que su adversario directo, Efraín Alegre, candidato de la coalición liberal denominada Alianza Paraguay Alegre (PA). Saludadas por el “clima de tranquilidad” que imperó durante toda la jornada electoral (OEA/MOE, 2013: 2), las elecciones generales paraguayas cerraron pacíficamente un ciclo político muy agitado. Este se había abierto con la destitución parlamentaria del presidente Fernando Lugo en junio del 2012; la cual había provocado el aislamiento internacional del país. Sin embargo, después de haber dominado toda la vida institucional desde la guerra civil de 1947 hasta la victoria de Lugo en el 2008, el regreso de la ANR o partido Colorado en el poder podría ser interpretado como una paradoja democrática.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados publicados en el sitio del Tribunal Superior de Justicia Electoral

Tomando como tela de fondo la historia reciente paraguaya (1989-2012) y a la luz de las elecciones generales del 21 de abril de 2013, nos proponemos evidenciar los cambios y permanencias del sistema político-electoral paraguayo. Después de haber recordado las grandes líneas de esa difícil transición, presentamos los aspectos positivos que demuestran la vitalidad del proceso de democratización. A pesar de los progresos observados, exponemos en una tercera parte los elementos que pondrían en tela de juicio la calidad de esa democracia naciente. En conclusión, sugerimos que en lugar de

cualificar el régimen paraguayo de *semi-autoritario* (Sondrol, 2007) sería más oportuno evocar un sistema político en vía de fortalecimiento democrático.

Una transición a la democracia dominada por la hegemonía colorada

Desde 1989, la transición en Paraguay ha sido calificada de *incompleta* (Simón, 1989) por originarse en un golpe de Estado, por el hecho de no haber sido *pactada* con fuerzas de la sociedad civil (Galeano 1989) y porque las elecciones presidenciales – organizadas precipitadamente en abril de 1989– condujeron al poder a los mismos actores responsables del derrocamiento de Stroessner. Así, primero legítimamente y después legalmente (Laterza, 1989), militares conservadores conducidos por Rodríguez, un general colorado en desgracia, sucedieron a militares *bunkerizados*, igualmente colorados. De hecho, la particularidad de la dictadura *stronista* (1954-1989) consistía en la “unidad granítica” formada entre el jefe de Estado, las fuerzas armadas y el Partido Colorado (Nickson, 2010: 279).

En 1993, por primera vez en más de 50 años, se transfirió electoralmente el poder a un civil. Pero, la hegemonía colorada siguió vigente. A partir de ahí, Paraguay vivió más de una década de inestabilidad política (Lambert, 2000 ; Albente Brun, 2010) cuya cúspide fue *el marzo paraguayo* (1999). Provocada por el asesinato del vice-presidente Argaña, la revuelta popular desembocó en la renuncia del presidente Cubas Grau y envió al exilio al ex-general Oviedo.

Menos de 10 años después de esos eventos traumáticos, la llegada de Lugo al poder dejaba vislumbrar una “nueva ecuación democrática” (Uharte Pozas, 2009: 34). Sin embargo, fruto de una coalición electoral frágil formada entre grupos de izquierda, movimientos sociales y el potente Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), su éxito electoral escondía la debilidad de sus prerrogativas y las grandes dificultades para su gobierno de llevar a cabo políticas públicas ambiciosas.¹ Después de una veintena de tentativas infructuosas, la riña agraria de Curuguaty de junio 2012 –que se concluyó con la muerte de 17 personas– permitió a la oposición parlamentaria lograr el apoyo necesario para organizar un juicio político en contra del ex obispo. Expeditivo, el juicio político contra Lugo aisló internacionalmente al país, reavivó viejos rencores históricos² y, sobre todo, puso en tela de juicio la efectividad de la transición política.

Sacudida por una inestabilidad crónica, la historia reciente de Paraguay dejaría vislumbrar un panorama general caótico. No obstante, progresos en materia de fortalecimiento democrático pueden ser identificados.

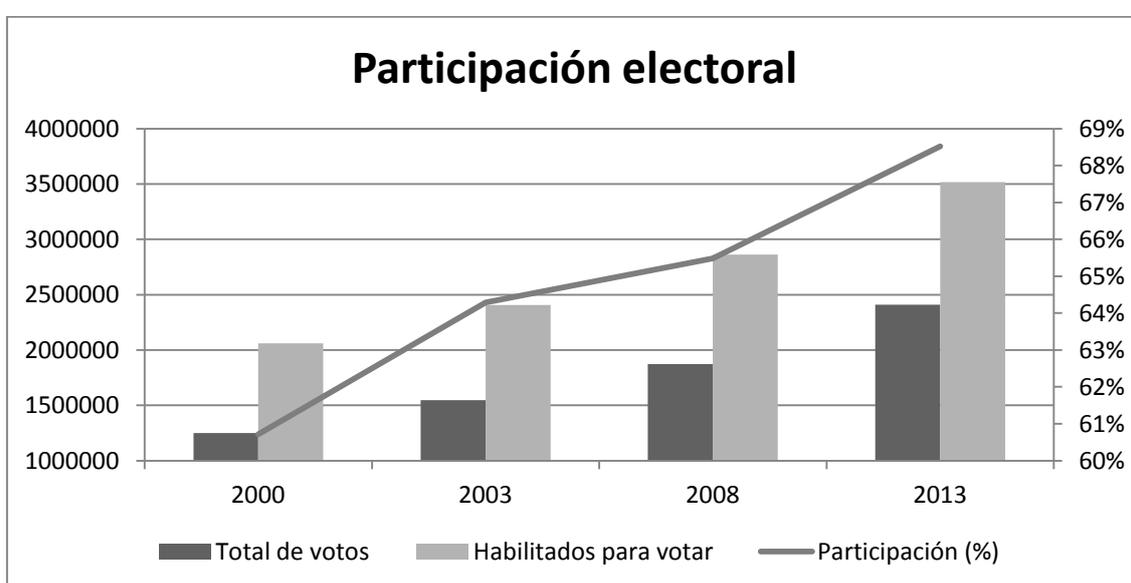
¹ Hay que precisar que Paraguay es un régimen presidencialista con fuertes inclinaciones parlamentarias. Con la voluntad de conjurar el pasado autoritario, la Constitución de 1992 acuerda muchas prerrogativas al Parlamento bicameral; tanto como se le hace muy difícil al Ejecutivo, sin apoyo parlamentario, asegurar la gobernabilidad del país (Cano Radil, 2012).

² Después de que los gobiernos de Argentina, Brasil, y Uruguay decidieron suspender Paraguay del Mercosur, el entonces embajador paraguayo ante la OEA evocó una nueva “triple alianza” refiriéndose a la guerra que desangró su país entre 1864 y 1870. (OEA/Secretaría General, 2012: 12).

Un país en vía de consolidación democrática

No cabe duda de que Paraguay es un país que sigue avanzando hacia una consolidación democrática. Por lo menos cuatro características atestiguan una normalización de la vida político-electoral.

1) La participación ciudadana fue importante durante las últimas elecciones generales de abril 2013. Casi el 70 % del electorado ejerció su derecho ciudadano.³ Además, la Misión de Observación Electoral de la OEA observó una “mayoritaria presencia femenina en los centros de votación” (OEA/MOE, 2013a:3). Así, no se ha notado ningún desinterés por parte de la sociedad civil respecto a lo que atañe a la cosa pública. En pocas palabras, Paraguay aparece, en el sentido latino de la palabra, como una verdadera “*res publica*”.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados publicados en el sitio del TSJE

2) Más allá de promover una masiva inscripción en las planillas de votación⁴, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se esforzó por alcanzar unos estándares electorales internacionales. Por un lado, después del referéndum del 9 de octubre del 2011, se pudo habilitar para votar unos 20 000 ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior. De este modo, se abrieron mesas de votación en Argentina, España y Estados Unidos de América. Por otro lado, para favorecer la transparencia y rapidez en la

³ El 68,52 % del electorado expresó su opinión para la designación del Presidente. Son tres puntos más que en las elecciones del 2008 y ocho más respecto a las elecciones para vice-presidente organizadas en el 2000. Sin embargo, esas cifras no revelan los esfuerzos institucionales realizados para aumentar la inscripción electoral. Así, en los últimos años, se observó una masiva inscripción en el Registro Cívico Permanente (RCP). En el 2008, un poco más de 2 860 000 personas eran habilitadas para votar. En el 2013, habían 3 500 000 electores inscriptos en las listas electorales. Esas cifras están disponibles en el sitio del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

⁴ Cf. nota n°3.

comunicación de los resultados, se instauró un sistema de transmisión digital cuya exitosa implementación fue reconocida por la MOE/OEA.⁵

3) En adición, se respeta la libertad de expresión. En el 2004, el Estado paraguayo fue condenado por la Corte Interamericana por haber amparado, en el ámbito de la campaña de 1993, al entonces candidato a presidencia contra acusaciones de corrupción por parte de su adversario político.⁶ A pesar de una competición electoral marcada por ataques directos y mucha animosidad entre los principales pretendientes al cargo de presidencia, no se repitieron demandas en justicia de esta índole (desacato).

4) Finalmente, en los últimos años, se consiguió la total subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. Hoy en día, el tiempo en que el Ejército jugaba un papel determinante en las elecciones paraguayas está lejano (Lescano y Martini, 1991; Palau Viladesau, 1991; Riquelme, 1993). En febrero del 2013, la muerte accidental del ex-general golpista, Lino Oviedo, candidato a presidencia con la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) simboliza el fin de una época.

Aunque se observan mejoras substanciales, el sistema político-electoral paraguayo sigue siendo caracterizado por una cultura conservadora (Rivarola, 1994). Ésta se ilustra en la persistencia de un monopolio masculino sobre la vida política y a través de la permanencia de prácticas electorales anacrónicas. A ellas, se añaden unas debilidades institucionales contundentes.

Las deficiencias del sistema político-electoral paraguayo

Fragilizado en el pasado por su corrupción endémica (Mazacotte, 1999; Mendoca, 2005), el régimen paraguayo continua apareciendo como una *democracia vulnerable* (Mendoca, 2010). De nuevo, cuatro características pueden ser esgrimidas para subrayar los esfuerzos políticos e institucionales que están por completar.

1) La representación de las mujeres en los cargos electivos sigue siendo baja en Paraguay. Por ejemplo, sobre un total de 125 parlamentarios electos en el 2013, apenas 23 son mujeres (18%).⁷ La cuota de género vigente (20 % mínimo de mujeres candidatas) se aplica solamente a las listas presentadas para los sectores eternos de los partidos y no a la lista definitiva que será validada por el TSJE, en pos de las elecciones generales. El efecto positivo de la cuota se diluye aún más, si se considera que ninguna obligación legal constriñe a los partidos políticos en ubicar a las mujeres candidatas en

⁵ Este sistema informático ha sido bautizado “Transmisión de Resultados Electorales Preliminares” (OEA/MOE, 2013a: 4).

⁶ Durante la campaña presidencial de 1993, el candidato Ricardo Canese acusó a su adversario, Juan Carlos Wasmosy, de haber recibido comisiones ilegales para la construcción del embalse de Itaipú (1974). Ricardo Canese fue condenado a cuatro meses de cárcel y a pagar una multa. Se le prohibió también salir del país. La Corte Interamericana juzgó esa sentencia “desproporcionada” y marcó la jurisprudencia interamericana al afianzar la importancia que tiene la libertad de expresión durante las campañas electorales (Inter-American Court of Human Right, 2004).

⁷ Esta cifra sigue siendo mejor que en el 2008, donde solamente 17 mujeres había sido elegidas.

posiciones elegibles (MOE/OEA, 2013b: 10).⁸ Según lo evidencia el equipo de Especialistas de Género, las mujeres tienden a ocupar, dentro de los partidos, puestos esencialmente administrativos y logísticos.⁹

2) Por añadidura, el día de las elecciones, se suelen registrar irregularidades electorales. Como lo reportó la Misión de Observación Electoral de la OEA, se constataron casos de compra de votos, de retención de cédulas y de “encerrona” o “corralón”.¹⁰ De una cierta forma, esas prácticas están relacionadas con la “democracia del acarreo” que se entiende por el hecho de juntar y transportar masivamente a electorales hasta el lugar de votación (Quiñonez, 2008: 225). Esos ejemplos nos enseñan que la capacidad en movilizar clientelas sigue apareciendo como una de las llaves del éxito electoral en Paraguay (Lachi, 2008 ; Morínigo, 2008).

3) Así también, el poder del dinero constituye otra llave del éxito electoral en este país.¹¹ Si bien existe desde 2012 una ley que regula el financiamiento político, no ha sido todavía aplicada y sufre de muchas debilidades (OEA/MOE, 2013c). Primero, al concentrar los financiamientos públicos en los partidos que obtuvieron más cargos parlamentarios, esa ley perjudica la equidad electoral en la medida en que tiende a favorecer a los partidos tradicionales. Además, como lo observa la MOE/OEA, no existe ningún límite tope para los gastos de campaña. Asimismo, aunque la ley restringe el financiamiento privado y establece reglas claras de contabilidad para los partidos, siguen prevaleciendo la falta de transparencia y la cultura del secreto (*secretismo*).¹² En adición, los órganos de control carecen de recursos humanos y técnicos para llevar a cabo su tarea rigurosamente.

4) Por último, las lógicas patrimonialistas tradicionales que imperan dentro del aparato de Estado (Schuster, 2013) se cristalizan en la politización masiva así como en la fragilidad institucional del principal órgano de control de la actividad político-electoral. Criticado por la profunda parcialidad de uno de sus Magistrados (OEA/MOE, 2013a: 2), el TJSE ha carecido de fondos para efectuar el registro de todos los paraguayos viviendo

⁸ Precisamos que Paraguay ha adoptado un sistema electoral de listas cerradas, bloqueadas y de carácter proporcional. Con objetivo de ofrecer a los electores un grado mayor de libertad al momento de elegir a sus representantes, en el 2011, se aprobó un cambio de modalidad electoral importante: la instauración de las listas desbloqueadas (*listas sábana*) entrará en vigor para las elecciones municipales en el 2015. Al acabar con la potestad discrecional de los partidos políticos, esa reforma electoral tendría que beneficiar a los candidatos y candidatas subalternos.

⁹ En las últimas elecciones generales, la mayoría de los veedores políticos eran mujeres (MOE/OEA, 2013b: 17).

¹⁰ Intercambiar una cedula por dinero significa para el ciudadano no ejercer su derecho de voto. Aislada, la práctica del corralón consiste a agrupar y encerrar a comunidades indígenas para obligarlas a votar por un candidato predefinido (OEA/MOE, 2013a: 3).

¹¹ La ascensión electoral fulgurante del empresario Cartes sería un ejemplo paroxístico. Al principio, los estatutos de la ANR le prohibían presentarse como candidato a presidencia por no tener diez años de afiliación, sino menos de un año y medio. En enero del 2011, la convención del partido Colorado aprobó por mayoría de los dos tercios el cambio de estatuto para habilitar su candidatura. Sospechas de corrupción han sido emitidas por parte de las filas opositoras al nuevo líder. Cf. Artículo de *La Diaria* (Uruguay) del 19/01/11 titulado: “El método de Cartes”.

¹² De hecho, parte de la información solicitada por el equipo encargado de la Observación del Sistema de Financiamiento Político-Electoral del MOE/OEA, no ha sido suministrada (OEA/MOE, 2013c: 4, 5, 8).

en el exterior. Asimismo, la MOE/OEA recomienda aumentar los recursos económicos, humanos y técnicos para llevar a cabo, eficazmente, el monitoreo del financiamiento partidario.

A modo de conclusión: superar la visión semi-autoritaria

A imagen y semejanza de México bajo la hegemonía priista (1929-2000), un politólogo norteamericano consideró Paraguay como un régimen *semi-autoritario* (Sondrol, 2007). Genéricamente, el régimen semi-autoritario se caracterizaría por los cuatro siguientes rasgos: 1) su dificultad en aceptar las leyes universales del juego electoral, 2) su fragilidad institucional consubstancial, 3) la desconexión existente entre el carácter radical de la apertura económica y la estrechez del espacio concedido a las libertades civiles, y finalmente 4) la gran apatía de su sociedad civil. Retomando esos cuatro criterios, parecería que el Paraguay contemporáneo ya no los comparte todos. Si bien es cierto que algunas irregularidades electorales van en contra del ideal democrático (compra de votos, retención de cédulas, corralones) y que el Estado sigue siendo institucionalmente débil y politizado (caso del propio órgano de control de la actividad electoral) ; no se puede decir que no se respetan las libertades fundamentales en el país¹³ y que la ciudadanía se desinteresa rotundamente de la política. La importante participación en las últimas elecciones generales enseña lo contrario. A todas luces, los desafíos para consolidar el modelo democrático paraguayo siguen vigentes (Sondrol, 2011): uno de ellos lo constituye la baja presencia femenina en los puestos de responsabilidad política. Sin embargo, a pesar del regreso del partido colorado en el poder, el camino recorrido para deshacerse de la herencia *stronista* ha sido importante. El principal elemento que lo ilustra es la exitosa sumisión de las fuerzas armadas al poder ejecutivo. Indudablemente, Paraguay no puede ser más considerado como un país semi-autoritario, sino como un país en vía de fortalecimiento democrático.

Bibliografía

- AlbenteBrun, Diego (2010). Después de la dictadura. In Telesca, Ignacio. *Historia del Paraguay*. Asunción: Santillana, 295-313.
- Cano Radil, Bernardino (2012). Constitución de 1992 y la interacción Ejecutivo/Congreso. Obstáculos jurídicos culturales para fortalecer la gobernabilidad democrática de la República del Paraguay. In Dalla-Corte Caballero, Gabriela dir. *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*. Asunción : Intercontinental Editora, 213-239.
- Galeano, Luis A (1989). ¿De la apertura otorgada a la transición pactada? *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 53-68.
- Inter-American Court of Human Rights (2004). *Case of Ricardo Canesev. Paraguay. Judgment of August 31, 2004*. San José: The Inter-American Court.
- Lachi, Marcello (2008). Construir clientela. Llave del éxito electoral en Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*. 132/133, 191-202.

¹³ En términos de violación a la libertad de prensa por ejemplo, la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la CIDH, en su informe del 2013 (OEA/CIDH, 2013: 157-160), menciona solamente incidentes menores. Aunque la gran concentración mediática pone en tela de juicio el pluralismo en el acceso a la información, la libertad de expresión es garantizada. No obstante, como lo enseña un informe especial publicado por la organización no gubernamental Reporters Sans Frontières, la actividad periodística en Paraguay es todavía amenazada por el narcotráfico (RSF, 2011).

- Lambert, Peter (2000). A Decade of Electoral Democracy: Continuity, Change and Crisis in Paraguay. *Bulletin of Latin American Research*. Vol.19, n°3, 2000, 379-396.
- Laterza, Gustavo (1989). Legitimidad y legalidad en el nuevo contexto político paraguayo, *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 69-84.
- Lezcano Carlos y Carlos Martini (1991). ¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas armadas y partidos políticos en la coyuntura. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008,15-41.
- Mazacotte, Alejandro A (1999). *El Estado Paraguayo y la corrupción*. Asunción: s.n.
- Mendoca, Daniel (2005). *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.
- Mendoca, Daniel (2010). *Democracia vulnerable. Un estudio sobre el sistema político paraguayo*.Asunción: Intercontinental Editora, 2010.
- Morínigo, José N (2008). Clientelismo y padrino en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, n°132/133, 203-224.
- Nickson, Andrew (2010).El régimen de Stroessner (1954-1989). In Telesca, Ignacio. *Historia del Paraguay*. Asunción: Santillana,265-294.
- OEA/Secretaría General (2012). *Transcripción del acta de la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización celebrada el 10 de julio de 2012*.Washington DC: OEA.
- OEA/CIDH (2013). *Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión 2012*. Washington DC: OEA.
- OEA/MOE (2013a). *Informe Verbal. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA, 2013
- OEA/MOE (2013b). *Informe final. Observación de Género. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA.
- OEA/MOE (2013c). *Informe Final. Observación del Sistema de Financiamiento Político – Electoral. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA.
- Palau Viladesau, Tomás (1991). Transición a la “democracia” y hegemonía militar en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008, 75-90.
- Quiñonez, Raúl (2008). Clientelismo político y cambio institucional. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 225-236.
- Riquelme, Marcial Antonio (1993). Desde el stronismo hacia la transición: el papel del actor militar. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008, 43-73.
- Rivarola, Domingo (1994). Conservadurismo y cultura política en la transición.*Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008 81-187.
- RSF (2011). *Paraguay: les journalistes face aux trafics*. Paris: RSF.
- Schuster, Cristian. *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay*. Assomption: Centro de análisis y de difusión de la economía paraguaya, 2013.
- Simón, José Luis (1989). El Paraguay después de Stroessner: ¿De la transición incompleta a la democracia? *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 2008,85-124.
- Sondrol, Paul C (2007). Paraguay: a Semi-Authoritarian Regime? *Armed Forces & Society*, 34 (1),46-66.
- Sondrol, Paul C (2011). *Paraguay: Challenges in Democratic Consolidation*.In Kline, Harvey F. y Howard J.Wiarda dir.*Latin American Politics and Development*.Boulder: WestviewPress,325-344.
- Uharte Pozas, Luis Miguel (2009). El Gobierno de Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática. *Novapolis*, 4, 11-36.