

# LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN PARAGUAY

## *Democratic consolidation in Paraguay*

Luis Antonio FRETES CARRERAS

*Embajador de la República del Paraguay en Portugal*

*Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción*

✉ [lfretes@uc.edu.py](mailto:lfretes@uc.edu.py)

BIBLID [1130-2887 (2012) 60, 67-82]

Fecha de recepción: 8 de diciembre del 2011

Fecha de aceptación y versión final: 8 de marzo del 2012

**RESUMEN:** Este trabajo pretende identificar las debilidades y mutaciones del proyecto de transición iniciado en el Paraguay con el golpe militar de 1989, así como también señalar aquellos elementos que a lo largo de veinte años permitieron la continuidad de las estructuras y las prácticas autoritarias originadas en la dictadura. Que la victoria y el advenimiento del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) en el 2008 significan una ruptura con las bases de la transición y alteraron el rumbo del proceso político transformando los espacios estratégicos de disputa e incorporando nuevas temáticas y actores.

Esta descripción pretende afirmar que el proceso político del Paraguay es un caso que demuestra como los cambios constitucionales, la implantación de nuevas instituciones y sanción de singulares normas de contenido democrático no implican *automáticamente* el fin de la transición de un régimen autoritario hacia otro democrático y el advenimiento de su consolidación.

*Palabras clave:* Paraguay, democracia, transición, consolidación.

**ABSTRACT:** This paper aims to identify weaknesses and mutations of the transition project started in Paraguay with the military coup of 1989 and also identify those elements that over twenty years allowed the continuity of the structures and practices originating in the authoritarian regime. That victory and the advent of the Patriotic Alliance for Change (APC) in 2008 meant a break with the foundations of the transition and altered the course of the political process transforming the strategic areas of dispute and incorporating new issues and actors.

This description is intended to affirm that the political process of Paraguay is a case that demonstrates how the constitutional changes, the introduction of new institutions and unusual punishment of democratic content standards do not automatically lead to the transition from an authoritarian to a democratic and advent of consolidation.

*Key words:* Paraguay, democracy, transition, consolidation.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El fin de la transición hacia la democracia en Paraguay continúa siendo un tema de debate, en particular, al intentar determinar cuáles son los factores políticos, jurídicos y económicos que modifican sustantivamente el régimen autoritario vigente por varias décadas, de tal manera que permita afirmar la plena vigencia de valores y reglas democráticas.

La relevancia práctica de este debate reside en la necesidad de identificar los problemas generados por el o los modelos de transición implementados como reformas políticas y la posibilidad de utilizar estos hallazgos para determinar qué acciones deben realizar los futuros gobiernos para afirmar la democracia.

En el campo teórico, este debate puede ser útil para colaborar en la precisión del uso de términos como transición y consolidación en el particular proceso político paraguayo, así como también en la definición de criterios e implementación de políticas públicas específicas para garantizar la continuidad de un proceso democratizador en Paraguay, puesto que la aplicación de las teorías clásicas de la transición y consolidación podrían exponer este proceso de manera segmentada y como una evolución mecánica vinculada al cumplimiento de etapas preestablecidas.

Para definir la consolidación del régimen democrático en Paraguay, se impone establecer criterios que permitan analizar el proceso político trascurridos los primeros veinte años del golpe militar de 1989. Esta necesidad obliga a responder los siguientes cuestionamientos: ¿Cuáles fueron las disputas que llevaron a cambiar el régimen político paraguayo?, ¿quiénes son los actores relevantes de estos cambios? y, ¿qué arraigo alcanza la democracia en las prácticas políticas?

Para responder estos cuestionamientos este trabajo pretende identificar los problemas que desataron la caída del gobierno de Alfredo Stroessner y los objetivos iniciales de la transición, así como también delimitar los ámbitos de disputas, los cambios operados en la preeminencia de actores y los resultados alcanzados para el arraigo institucional de los valores y las prácticas democráticas.

## II. LOS CONCEPTOS DE TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Como antecedente teórico es preciso recordar que en la tradición clásica el fundamento de la democracia es la libertad de elegir a las autoridades y la posibilidad cierta de la alternancia en el gobierno (Aristóteles 1998: 47-48), y que, en un sentido más evolucionado, las instituciones políticas tienen el doble propósito de organizar las buenas cualidades existentes en la comunidad para la dirección de sus asuntos, y al mismo tiempo promover «la virtud y las cualidades de los gobernados» destacando así el papel de los mecanismos para transformar la vida social (Stuart Mill 1998: 147-148). En este sentido la democracia resulta en un ideal que tendría en las instituciones políticas la

1. Agradezco la revisión y sugerencias de Aníbal Pérez Liñán así como de los revisores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

posibilidad de su materialización, arraigo social y consolidación política que en la teoría contemporánea se puede identificar en su aspecto descriptivo con la poliarquía enunciada por Dahl (1970), pero tal como lo expone Sartori (2007: 18), «Un sistema democrático está sustentado en una deontología democrática, y lo que la democracia es no puede separarse de lo que la democracia debería ser».

Los procesos políticos similares al que se desarrolló en Paraguay desde finales del siglo XX no se inician por acción espontánea y se sustancian en contextos geográficos, sociales, ideológicos, institucionales y culturales con fuerte carga de complejidad y contradicción, por lo que resultan difíciles de ser analizados en los marcos rígidos de los estudios de calidad de la democracia que dirigen su atención a las características y el rendimiento de las democracias ya establecidas (Barreda 2010: 2). La imposición de una cultura autoritaria en la convivencia social y las prácticas de gobiernos no democráticos unipersonales a lo largo de buena parte de su historia hacen necesario un relato ampliado en perspectiva histórica que obliga a recurrir a instrumentos teóricos desarrollados en la «transitología» en los que se diferencian la transición de la consolidación.

Para desarrollar esta ponencia, se utiliza el concepto de transición expuesto por Woldberg, para quien la transición es un proceso histórico en el que la sociedad «no desea continuar con el sistema de partido único», en un ciclo donde «las fuerzas políticas participan en los comicios electorales, obtienen espacios en el parlamento y el gobierno y promueven reformas para incremento de sus derechos y posibilidades de acceso al poder cuyo objetivo será pluralizar el Estado y desgastar el autoritarismo» (Woldenberg 2002). Y seguidamente se aplica el concepto de consolidación expuesto por Schmitter (1999: 88), para quien la consolidación democrática es un «proceso que consiste en convertir patrones en estructuras, en dotar a lo que son inicialmente interacciones fortuitas, disposiciones episódicas, soluciones *ad hoc*, pactos temporarios, etc., autonomía y valor suficientes para tener alguna posibilidad de subsistir y que sean considerados válidos en sí mismos».

Para afirmar que Paraguay vive una etapa de consolidación democrática será preciso despojarse de la periodización según el advenimiento de nuevas instituciones democráticas o la caída del partido hegemónico y analizar el arraigo de las nuevas instituciones democráticas en directa relación con el particularismo de las prácticas políticas.

### III. ASCENSO, GOBIERNO Y CAÍDA DE ALFREDO STROESSNER<sup>2</sup>

El gobierno no democrático del general Alfredo Stroessner (1954-1989) fue la continuidad en el perfeccionamiento de un sistema político excluyente y violento –iniciado en 1947– que se sustentó en un orden jurídico anticomunista, autoritario y restrictivo guardando ciertas formas de la democracia representativa<sup>3</sup>.

2. Este epígrafe pretende ser un bosquejo muy sintético del periodo del Gral. Alfredo Stroessner.

3. Cruenta guerra civil que se desarrolló entre marzo y agosto de 1947, que causó aproximadamente 30.000 muertos, colapsó el sistema económico, ocasionó el éxodo de miles de familias y permitió la victoria militar de la alianza entre un sector de las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado (ANR).

El general Stroessner asumió como presidente en 1954, tras un golpe de Estado, y consolidó gradualmente su gobierno estableciendo una fuerte alianza entre la burocracia administrativa estatal, las Fuerzas Armadas y el tradicional Partido Colorado (ANR), legitimando formalmente su continuidad con la vigencia de una Constitución que reconocía la democracia representativa como forma de gobierno, pero que establecía un régimen de excepción de manera permanente que limitaba los derechos civiles y políticos y que permitía su reelección indefinida como se verificó en cinco oportunidades. Fue usual la persecución, tortura y el asesinato violento de sus opositores amparado en un marco jurídico represivo.

Luego de treinta años ininterrumpidos de gobierno, y en particular a partir de 1985, se generaron disputas entre sus partidarios y aliados para definir la sucesión en el ejercicio del poder y en ese contexto se constituyó una corriente interna del Partido Colorado que se proponía darle más poder a Stroessner al interior de la citada agrupación política, al mismo tiempo que se mantenía inmóvil la estructura jerárquica superior de las Fuerzas Armadas generando una grave deformación institucional del escalafón militar (Lezcano 1990: 26). Este movimiento interno denominado «militante» tendría como propósito asegurar la sucesión presidencial del coronel DEM Gustavo Stroessner, hijo del presidente Stroessner.

La crisis de sucesión y control de los órganos institucionales políticos y militares generó a finales de 1988 una división irreconciliable al interior del gobierno y de las alianzas que le daban soporte, desencadenando una violenta acción militar entre el 2 y 3 de febrero de 1989 que culminó con el exilio del general Stroessner y su hijo a Brasil, la asunción del general Andrés Rodríguez a la Presidencia de la República, la reorganización inmediata de las Fuerzas Armadas y la conducción del Partido Colorado con la promesa de iniciar la democratización del Paraguay, defender los derechos humanos y a la religión católica, apostólica, romana<sup>4</sup>. A partir de esta proclama, es posible definir el límite de los cambios democráticos a que estaban comprometidos los golpistas y que se pueden sintetizar en dos: la reorganización de las cúpulas de las Fuerzas Armadas y del Partido Colorado.

A los pocos días del golpe se anunció la liberalización política y la convocatoria a nuevas elecciones generales en un plazo de 90 días. En el mismo mes se modificó la ley electoral que permitió la inscripción de las organizaciones políticas prohibidas hasta entonces. Estas nuevas situaciones permitieron a los partidos y agrupaciones excluidos o proscritos incorporarse activamente al proceso electoral sin cuestionar los antecedentes de las nuevas autoridades ni el control de los medios estatales en la propaganda política ni el control de los órganos electorales con insospechadas derivaciones. Así se inició vertiginosamente la transición paraguaya hacia la democracia, con la presencia de actores de las viejas élites autoritarias en la conducción del Estado y del proceso de apertura tales como Andrés Rodríguez, Lino Cesar Oviedo o Luis M. Argaña<sup>5</sup>, entre otros,

4. Fragmento de la proclama pronunciada por el líder de los insurrectos la madrugada del 3 de febrero de 1989.

5. Es posible señalar al general de División Andrés Rodríguez, líder de la sublevación, quien ocupaba la comandancia del Primer Cuerpo de Ejército; el general de Brigada Orlando Machuca Vargas,

la incorporación de líderes como Domingo Laíno, Waldino Ramón Lovera, Miguel A. Casabianca, Euclides Acevedo o Luis Alfonso Resck, entre otros más, y partidos proscritos de la oposición como el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) o el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) a un proceso político sin condiciones y sin unidad de propuestas democráticas y el desarrollo de procesos políticos electorales amañados y con escasa información pública<sup>6</sup>.

#### IV. UN CONTEXTO PARA LA TRANSICIÓN

El modelo de gobierno ejercido por Stroessner había llegado a un límite, y el golpe militar de 1989 tenía como objetivos internos un conjunto de reformas limitadas para superar las contradicciones políticas y modificar el papel del Estado en la vida económica, lo que significaba recomponer la alianza cívico-militar que venía gobernando el país por más de cincuenta años e implementar políticas de libre mercado (Fretes Carreras 2003). Estos hechos permiten delimitar tres ámbitos de disputas y cambios: el Partido Colorado (ANR), las Fuerzas Armadas y la Administración Pública.

Para un análisis adecuado, resulta necesario considerar que las fuerzas de la oposición al gobierno autoritario, luego de sucesivas derrotas políticas y militares, constituían grupos excluidos del sistema político formal, de composición ideológica heterogénea y escasamente organizados que desde principio de la década de 1980 intentaron articularse en una concertación política<sup>7</sup> con propósitos muy generales de resistir al autoritarismo y

---

comandante del Segundo Cuerpo de Ejército; el general de Brigada Juan de Dios Garbett, comandante de la Tercera División de Infantería; el general de Brigada Humberto Garcete, comandante de la Cuarta División de Infantería; el vicealmirante Eduardo González Petit, comandante de la Armada, y numerosos coroneles de Estado Mayor.

Entre los civiles que ocuparon puestos de relevancia en el primer gobierno de transición se destaca la permanencia en el cargo del Dr. Hernando Bertoni y del Dr. Juan Ramón Chávez, quienes ya ejercían la función de ministro de Agricultura y Ganadería y de ministro sin Cartera en el gobierno de Stroessner. También destacan el Dr. Luis M. Argaña, quien integraba la Corte Suprema de Justicia y fue designado ministro de Relaciones Exteriores; el Ing. Enzo Debernardi, quien fungía como director de Itaipú y fue designado como ministro de Hacienda; el Dr. Dionisio González Torres, quien ejercía la función de rector de la Universidad Nacional de Asunción y fue designado ministro de Educación y Culto, y el general de Brigada (R) Porfirio Ruiz Díaz, quien ejercía la función de intendente de la ciudad de Asunción y fue designado ministro de Obras Públicas y Comunicaciones. Todos ellos con una larga y relevante foja de servicio en la administración liderada por Stroessner.

6. Estos partidos, con otros movimientos internos del Partido Colorado (ANR), integraban el Acuerdo Nacional (AN), entidad constituida en la década de 1970 para resistir al gobierno autoritario en forma conjunta, misma que fue disuelta pocos días después del golpe de 1989.

7. En febrero de 1979 se ratificó formalmente el Acuerdo Nacional (AN), concertación integrada por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Febrerista (PRF), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO), que propugnaban esencialmente «la institucionalización de una auténtica democracia, la libertad para la actividad política, la liberación de presos políticos, el levantamiento del Estado de Sitio y el establecimiento de una plena libertad de prensa», entre otras cosas.

buscar alternativas para la instauración de un Estado de Derecho democrático, donde se priorizarían la vigencia de los derechos humanos y las libertades cívico-políticas.

Desde este ámbito heterogéneo se realizaron movilizaciones urbanas y rurales emblemáticas contra el régimen, alterando el clima de estabilidad reinante sin poner en riesgo la vigencia del sistema y presentaron propuestas como alternativas a la continuidad del gobierno muy diferentes entre sí, tales como la conformación de alianzas cívico-militares, pactos de partidos políticos, alianzas al interior del Partido Colorado, la insurrección civil y armada, entre otras variantes<sup>8</sup>.

Sin embargo, el proceso de apertura iniciado con el golpe de 1989 desarticuló rápidamente la concertación que durante diez años había construido un espacio común de resistencia al autoritarismo. La incorporación de referentes democráticos del Partido Colorado (ANR) a una nueva cúpula partidaria, a través de la dinámica alianza cívico-militar, generó la separación del Acuerdo Nacional y la inmediata convocatoria a elecciones generales para completar el periodo constitucional. Esto produjo la dispersión de las demás organizaciones sociales y políticas para sujetarse a un intenso calendario electoral que las obligó a competir entre sí mismas y contra una renovada alianza en el Partido Colorado unido al gobierno militar.

A pesar de estas contradicciones y divisiones que debilitaron a la oposición, ésta logró modificar y alterar parcialmente las reglas iniciales de la transición forzando sucesivas reformas jurídicas e institucionales que permitieron ampliar las alianzas a otros sectores.

En otras palabras, el proceso político de transición hacia la democracia en Paraguay se caracterizó por:

- a) La presencia de actores principales del régimen autoritario en la conducción del Estado y del proceso de apertura;
- b) La incorporación de líderes y partidos de oposición a un proceso político sin condiciones y sin unidad de propuestas democráticas;
- c) El desarrollo de procesos electorales amañados y con escasa información pública;
- d) La inmediata modificación de la estructura organizativa de las FF. AA., y
- e) La presentación de proyectos de Reforma del Estado y privatización de los servicios básicos.

En este contexto, tanto la formulación y aprobación de una nueva Constitución en 1992, de clara orientación liberal, pluralista y participativa, así como la integración desde 1993 de nuevas instituciones de gestión descentralizada y control autónomo de las cuentas y administración pública, permiten identificar avances concretos de un sistema autoritario hacia otro democrático, y quizás por ello para investigadores y políticos estas alteraciones al orden normativo e institucional significaron el fin de la transición y el inicio de un periodo plenamente democrático de consolidación.

8. Domingo Laíno, líder del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), propuso una alianza cívico militar; Euclides Acevedo, líder del Partido Febrerista (PRF), una transición pactada, y otros movimientos la insurrección y movilización cívica.

La reforma de la Constitución y la integración de las nuevas instituciones no reúnen suficientes méritos para declarar cerrada la transición debido a las contradicciones que generan la ampulosa redacción y escasa precisión del marco jurídico que revelan la ausencia de mecanismos de control precisos en los niveles ejecutivos y administrativos que favorecen la discrecionalidad y la corrupción que impiden encuadrar el sistema político vigente en Paraguay con la definición de democracia consolidada.

Tampoco resultan convincentes para este propósito la regularidad de los procesos electorales entre 1989 y 1998 porque no logran modificar el objetivo originario de garantizar «la unidad del coloradismo en el gobierno» como expresión de la vigencia de un partido hegemónico que impide la igualdad de competencia entre las agrupaciones y partidos políticos por el gobierno.

La alteración y decadencia posterior de las alianzas cívico-militares, la progresiva intervención ciudadana en los conflictos políticos y el incremento de las demandas de las organizaciones sociales excluidas entre 1996 y 2007 permiten advertir la modificación del ámbito de disputa que se desplaza de la trílogía FF. AA., Partido Colorado (ANR), Administración Pública, hacia otro que se podría identificar como Partidos Políticos, Administración Pública y Organizaciones Sociales, ámbitos en los que se mantienen las reglas de juego político desarrolladas en la lógica de la transición.

Estas alteraciones modifican la naturaleza, importancia y los protagonistas de las alianzas en lo que se denomina la mutación de la transición, pero no logran transformar las reglas de competencias y distribución del poder político cuyo diseño está limitado a relegar a las FF. AA. de las decisiones políticas manteniendo la vigencia de un partido hegemónico y el control de la administración pública.

## V. VEINTE AÑOS DE TRANSICIÓN (1989 A 2009)

Durante este proceso político, y en particular en el periodo comprendido entre 1989 y 1996, predominaron los grupos y actores con vínculos en las Fuerzas Armadas, la disponibilidad de recursos económicos, el control de la administración pública o los organismos del Partido Colorado (ANR), todos ellos heredados de un formato instaurado durante el autoritarismo.

Buena parte de esta transición y sus tensiones se pueden analizar desenredando la lógica que orientó las acciones de sus principales actores y la intención de implementar una modificación al régimen político «desde arriba y desde adentro» (Martini y Flecha 1994: 55), que se caracterizó por la poca participación de los grupos opositores del régimen autoritario, en un contexto que limitó el alcance de los cambios garantizando el cambio en la continuidad.

Posteriormente fueron surgiendo otros liderazgos, pero siempre vinculados a esta matriz centrada en las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado y el control de la administración pública, lo que implicó que estos ámbitos se convirtieran en los «espacios estratégicos» de disputas constantes y fuentes de inestabilidad para impedir la consolidación de la democracia.

Bajo este marco, a partir de 1990 se ampliaron las libertades públicas a casi todos los sectores de la sociedad, lo que facilitó la organización y libertad de expresión de los grupos excluidos durante el régimen autoritario, así como su concurrencia a los procesos electorales, lo que posibilitó la incorporación de dirigentes y militantes de dichas agrupaciones en los cargos de las instituciones formales del Estado. Ejemplos de ello fueron la reforma electoral de 1990 que permitió la participación de las más variadas agrupaciones políticas y la conformación de alianzas entre partidos; la realización en 1991 de las primeras elecciones directas de autoridades municipales que permitieron el acceso de los opositores a la conducción de numerosas intendencias; la modificación de la Constitución en 1992 que posibilitó el desarrollo de nuevas instituciones, tales como la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General del Estado y la implementación de los Gobiernos Departamentales, y las elecciones generales de 1993, en las que por primera vez en la historia la oposición en su conjunto consiguió más escaños que el oficialismo en el Congreso.

Todos estos cambios se realizaron en un contexto de numerosas limitaciones materiales que impedían a la oposición la posibilidad real de compartir o asumir el control del poder del Estado. La oposición participaba de elecciones en condiciones desfavorables, con escaso control de la administración del sistema electoral, incapaz de acceder a recursos económicos suficientes para movilizar a sus votantes y bajo la tutela constante del proceso político por parte de las FF. AA. que se declaraban miembros del Partido Colorado (ANR). Estas limitaciones se contrastan con los sucesivos fraudes en las elecciones generales de 1989, las elecciones internas de la ANR de 1992 y en las elecciones generales del 1993. También se observan la movilización y presión a los funcionarios de la administración pública, así como la intervención directa de las FF. AA. en el proceso electoral de 1993. Otro elemento relevante fue la manipulación del sistema judicial, tal como ocurriera en los sucesos de la crisis cívico-militar de 1996 y en la resolución de la disputa interna de la ANR en 1998. Todos estos métodos fueron utilizados para apoyar y garantizar la permanencia en el gobierno del Partido Colorado (ANR).

Para el éxito de estas trasgresiones fue muy importante la escasa organización y debilidad de la sociedad civil, la desunión de los partidos y organizaciones democráticas en la oposición; así como también un contexto internacional poco favorable a grandes cambios.

Es posible deducir que ante la incapacidad de contención a las prácticas autoritarias que corrompían la transición, los opositores democráticos las aceptaron como un precio a pagar para evitar un retroceso y dar continuidad al proceso de cambio iniciado. Sin embargo, es muy sugestivo que los actores democráticos incorporaran a sus dinámicas internas las prácticas que criticaban con objeto de disputar el control de los mismos espacios estratégicos.

La firma del Pacto de Gobernabilidad en 1993 (Congreso Nacional-PNUD 2009: 73)<sup>9</sup> dio lugar a un aumento gradual de la inserción y control en la administración pública

9. El Pacto de Gobernabilidad fue un acuerdo «... firmado por el Partido Colorado, el PLRA, el PRF y el PDC en octubre de 1993 [que] se basó en entregar una cuota de participación en cargos y



por parte de los opositores con representación legislativa que permitiría el inicio de reformas al modelo de Estado, así como también el progresivo debilitamiento de la injerencia de las Fuerzas Armadas en los procesos políticos, que por la vía de la reforma legal, pero sustancialmente por la crisis interna de la alianza cívico-militar iniciada en 1996, terminaron por relegar a las FF. AA. a un papel de custodio institucional de la transición a partir de 1999. Estas crisis en la alianza cívico-militar también significaron la eclosión y el creciente protagonismo político de las organizaciones ciudadanas y sectoriales urbanas y campesinas.

El acuerdo de gobernabilidad más las acciones de liberalidad política y desarrollo de instituciones contraloras impulsó estudios y análisis técnicos que permitieron la elaboración de propuestas de amplias reformas al Estado con el objeto de garantizar unas reglas jurídicas que permitieran el desarrollo de la economía de mercado. Estos informes y diagnósticos facilitaron a la opinión pública tomar conocimiento de la grave situación económica y social que atravesaba el país, y al mismo tiempo desató una pugna desde los sectores más influyentes por la defensa de sus privilegios frente a una intensa movilización en demandas de reformas sociales a favor de los sectores excluidos, especialmente de los movimientos de campesinos.

Las sucesivas crisis financieras de la región entre 1996 y 2001 impactaron negativamente en las reformas a la administración pública y en los procesos de privatización de empresas de servicios básicos en curso, a los que habría que sumar la influencia que ejercieron en Paraguay los cambios políticos ocurridos en Venezuela, Brasil y Argentina con las victorias de Hugo Chávez, Lula da Silva y Néstor Kirchner.

El aumento de la conflictividad y protesta social potenció el reclamo contra el sistema de seguridad social y desarrollo económico, así como también incorporó a nuevos actores en las disputas políticas, como los movimientos organizados de campesinos sin tierra, sin techo, de las comisiones pro-agua, pro-caminos, etc., que alteraron el equilibrio establecido entre las fuerzas políticas tradicionales. Al modificarse los espacios estratégicos de disputa de lo meramente político-institucional e incorporarse las demandas de un orden económico y social menos desigual se percibe que las disputas de la transición a la democracia no constituyeron una respuesta a la situación crítica que atravesaban la economía y la sociedad paraguaya.

Es lógico pensar que aquella parte de la sociedad excluida del proceso político y económico libraría luchas por el reconocimiento de su condición de «igualdad» en la toma de decisiones y ser beneficiada con las mejoras presentes y futuras. Que estas tensiones derivarían en crisis políticas e incluso enfrentamientos violentos. Y así pareciera resultar que, desde 1995 en adelante, la estabilidad alcanzada en la transición se desmoronó progresivamente hasta resultar incapaz de detener la violencia generada por la

---

responsabilidades públicas a miembros de los partidos de oposición, para reducir su potencial conflictividad, y asegurar un consenso mínimo respecto a temas concretos: despartidización de las fuerzas armadas, constitución de un nuevo Poder Judicial, Contraloría, y Fiscalía General, saneamiento del sistema financiero, etc. y la consolidación del sistema político».

acumulación de las contradicciones en el sistema político y social que se preciaba de ser democrático.

La sucesión de movilizaciones masivas de organizaciones civiles urbanas y campesinas y las rupturas al interior de las alianzas vigentes del Partido Colorado (ANR) con las Fuerzas Armadas acentuaron la crisis del modelo de transición y pusieron de manifiesto la influencia de nuevos actores internos y externos, así como la vigencia de los problemas socioeconómicos en los ámbitos estratégicos de disputa.

La intensa movilización de la ciudadanía organizada en la capital y sus alrededores y la gestión disuasoria de las delegaciones diplomáticas de Estados Unidos y Brasil hicieron fracasar el alzamiento militar protagonizado en 1996 por el comandante de las Fuerzas Militares, general Lino César Oviedo, y lo obligaron al retiro para incorporarse a la vida política a través de una organización partidaria.

El juicio y posterior condena a diez años de prisión por parte de un Tribunal Militar por el delito de sedición al exgeneral Oviedo<sup>10</sup>, ratificado por la Corte Suprema de Justicia, y ejecutado 22 días antes de las elecciones generales de 1998, siendo éste candidato a presidente de la República del Partido Colorado (ANR), terminó por destruir la unidad existente en la ya frágil alianza entre las FF. AA. y el Partido Colorado (ANR).

La victoria del Partido Colorado (ANR) en las elecciones de 1998 potenció su conflicto interno, ya que para competir se constituyó una fórmula integrada por exponentes de las dos principales corrientes internas en pugna, lo que resultó en una alianza coyuntural de opuestos cuyo único propósito fue asegurar el control de la administración pública. Antes de finalizar el año, el presidente Raúl Cubas Grau otorgó al exgeneral Oviedo una amnistía y lo liberó. Este hecho generó el acercamiento de la facción del vicepresidente Luis M. Argaña con los demás partidos de la oposición para lograr la destitución del presidente a través de un juicio político en el Congreso Nacional. En marzo de 1999 asesinan a Argaña, lo que desató las protestas callejeras de sus seguidores, partidarios de la oposición y de los grupos de estudiantes y organizaciones sociales en un momento en el que la principal organización campesina convocaba a una masiva manifestación en las plazas centrales de la capital. La torpe y violenta represión del gobierno provocó una masacre de estudiantes y campesinos, que dio paso a lo que posteriormente fue denominado como el «Marzo Paraguayo». El Congreso inició el juicio político y destituyó al presidente Cubas dando paso a la constitución de un nuevo gobierno de «Unidad Nacional» presidido por el presidente del Senado (Luis González Macchi), quien integró su gabinete con miembros de los partidos políticos de oposición con representación legislativa.

A pesar de estos episodios de singular protagonismo ciudadano, los ámbitos de disputa y cambios estratégicos sufrieron ligeras pero relevantes alteraciones, así es como la lucha entre los grupos poder se centró en el control de la conducción del Partido Colorado (ANR), en las que los otros partidos u organizaciones políticas, gremiales y ciudadanas

10. El 17 de abril de 1998, a menos de un mes de las elecciones presidenciales, la Corte Suprema confirmó la condena contra Oviedo a diez años de prisión por intento de golpe de Estado, por lo que quedó fuera de la carrera electoral.

intervinieron a los efectos de constituir alianzas tácticas que permitieran desplazar o afianzar la hegemonía de una facción en el control de la administración pública. La reorganización y la división de las Fuerzas Armadas las relegó de las decisiones políticas para dedicarse exclusivamente a una función de custodia institucional.

Estos cambios en la composición de las alianzas y el creciente protagonismo de las organizaciones sociales erosionaron el modelo sobre el cual estaba constituida la «transición desde arriba y desde adentro» y paulatinamente la transformó en una transición mutada «desde arriba pero desde afuera».

En la necesidad de recuperar la hegemonía del proceso de transición, dotar de legitimidad al nuevo gobierno surgido del juicio político y confiado en el control de la administración pública así como el arrastre de la tradición por parte del Partido Colorado (ANR), se convocaron comicios en el año 2000 para elegir a un vicepresidente. La victoria del opositor Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) que articuló una alianza táctica no programática con la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), organización liderada por el proscrito exgeneral Oviedo, acabó con la pretensión de recuperar la hegemonía del proceso y demostró que la unión de fuerzas opositoras podía derrotar en elecciones a la alianza Partido Colorado (ANR)-Administración Pública.

Sin embargo, los desaciertos entre los partidos de oposición permitieron la continuidad en el poder de la facción hegemónica del Partido Colorado (ANR). Con un férreo control y uso indiscriminado de la administración pública, la neutralización de los opositores en las Fuerzas Armadas, así como la influencia en el sistema judicial y electoral a los que adicionó un discurso de fuerte contenido social, denominado «progresista», la ANR ganó las elecciones del 2003, en esta ocasión, contando con mayoría propia en el Congreso, hecho que impulsó a su nuevo líder a proponer la modificación de la Constitución para incorporar la figura de la reelección y asegurar la continuidad en el gobierno de la citada agrupación política.

El resurgimiento de un liderazgo con amplio sustento legislativo permitió una variación en el ámbito de disputas que modificaron algunas alianzas tradicionales desde la transición, y en especial la incorporación en el discurso y en la negociación política de ciertos sectores sociales excluidos como las agrupaciones suburbanas de los sin techo y rurales sin tierras que fueron utilizados como grupos de presión para implementar la aplicación de una amplia pero insuficiente reforma tributaria.

En este nuevo contexto, los ámbitos de disputa y cambios estratégicos sufrieron nuevas alteraciones, así es como las luchas entre los grupos de poder que se desarrollaron por el control de la conducción del Partido Colorado (ANR) utilizaron y convocaron a las organizaciones sociales como instrumento de presión, y éstos intervinieron a los efectos de constituir alianzas tácticas para afianzar la hegemonía de la facción gubernamental en el control de la administración pública, a cambio de prebendas o beneficios puntuales.

El intento de reelección del presidente Duarte Frutos tuvo el efecto contrario al buscado, puesto que no logró el apoyo social requerido para presionar a la cúpula del Partido Colorado ni a los otros partidos políticos, y al contrario favoreció a la unión circunstancial de la mayoría de las fuerzas políticas bloqueando la iniciativa en el

Congreso, y posteriormente aglutinó a las organizaciones sociales para realizar una gran movilización en las principales ciudades del país.

Consecuencia de este éxito fue el inicio de conversaciones para concretar una amplia alianza electoral entre las fuerzas legislativas de oposición y las agrupaciones sociales que reconocieron en el entonces monseñor Fernando Lugo, su guía y gestor.

La capacidad convocante de Lugo obligó a un cambio de táctica de las fuerzas políticas opositoras, y en pocos meses se formalizó una agrupación ciudadana que impulsó la candidatura presidencial del prelado, con lo que al poco tiempo el principal partido de la oposición decidió no presentar candidato a la primera magistratura con la condición de que el candidato a vicepresidente fuera de su agrupación. Rápidamente se conformó la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), una amplia convergencia electoral que apoyó la postulación de Fernando Lugo a la Presidencia de la República, con un candidato del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) para la Vicepresidencia.

Por otro lado, a la par del fracasado intento de reelección, por parte del jefe del Ejecutivo, se desató una crisis al interior del Partido Colorado (ANR) que produjo el distanciamiento entre el presidente y el vicepresidente de la República. En sus elecciones internas, y luego de dudosas interpretaciones a la norma constitucional, el presidente Duarte logró su postulación como candidato a senador e impuso una candidata para las elecciones presidenciales (Blanca Ovelar), lo que abrió una profunda división interna.

Los cálculos de continuidad no salieron bien y en las elecciones generales de abril del 2008 triunfó la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), y con ello pareciera que se alteraría la tendencia dominante de la transición mutada de los «cambios desde arriba y desde afuera» por otro «desde abajo y desde afuera» que marcaría el inicio de la consolidación democrática en Paraguay.

## VI. LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

La asunción de Fernando Lugo al gobierno el 15 de agosto del 2008 tiene muchos significados, y uno de ellos es el inicio de la consolidación democrática, porque sus orígenes son los que más acercan la práctica de la realidad política con las ideas que sustentan la teoría democrática y que representan, como conjunto, un cambio cualitativo en la historia de los procesos políticos de Paraguay, entre las que vale destacar que:

En primer lugar tiene como antecedente la tarea exitosa para la conformación de una amplia alianza civil integrada por partidos, organizaciones políticas y grupos ciudadanos.

Esta alianza tiene la particularidad de que por primera vez en la historia política paraguaya está integrada por un partido tradicional con otros partidos no convencionales, movimientos cívicos y organizaciones sectoriales de un amplio espectro ideológico. Dicha alianza se conforma exclusivamente para apoyar una fórmula de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, en tanto que cada partido o movimiento que la integra presenta candidaturas separadas al Congreso Nacional y a las Gobernaciones.

En segundo lugar, se destaca la actuación de los líderes y miembros del partido hegemónico (ANR) en el inmediato reconocimiento de su derrota, el respeto a los resultados

electorales y la facilitación de la trasmisión pacífica del gobierno a los vencedores. Esta actuación del partido hegemónico constituyó un acontecimiento único de gran valor histórico que no tiene antecedentes en la política paraguaya, pues representó la asunción pacífica al gobierno y por elecciones –sin que medie revolución, golpe de Estado o violencia de algún tipo– por parte de algún grupo político con signo diferente al que ejercía el mando.

En tercer lugar, la recuperación del proyecto democrático pluralista y participativo así como la promesa de profundizar el modelo de Estado social de derecho consagrado en la Constitución de 1992.

El discurso democrático de la Alianza, legitimado por su defensa de la Constitución, la composición pluralista y sin hegemonías de partidos y agrupaciones políticas que aglutina hasta corrientes internas del Partido Colorado (ANR), así como la incorporación de agrupaciones que representan intereses sectoriales, hace que el nuevo gobierno genere expectativas de cambios sustanciales en el sistema político y transformaciones del modelo socioeconómico que favorezcan el fortalecimiento del Estado de Derecho y la incorporación de los sectores más postergados.

Quizás sea por ello que las demandas por soluciones concretas a problemas sociales de larga data se incrementaran desde el inicio de la nueva administración que no cuenta con mayoría en el Congreso en un contexto de estructuras institucionales frágiles, burocracia y prácticas de gestión muy ligadas al Partido Colorado que venía gobernando en las últimas seis décadas.

Así también, desde el inicio del nuevo mandato constitucional, surgieron tensiones en la nueva alianza debido a la ausencia de un acuerdo programático, mecanismos de gestión de conflictos internos y disparidad ideológica de sus integrantes, pero también por la forma del reparto de funciones de las diferentes carteras que componen el Poder Ejecutivo entre los grupos integrantes.

Los cambios propuestos en la campaña electoral de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) se sintetizaron en un documento de propuestas basado en seis ejes que contemplaban: a) la reactivación económica con equidad social; b) la reforma agraria integral; c) la recuperación institucional del país y combate a la corrupción; d) la instauración de una justicia independiente; e) la recuperación de la soberanía nacional; y f) un plan de emergencia nacional para los problemas sociales más urgentes. No obstante esto, no fueron suficientes para articular las acciones de los ministerios, y a pesar de implementar formas novedosas de gestión, en el primer año se evidenció que la modernización o mejora de la burocracia no sería suficiente para acercar el proceso político al ideal de democracia participativa que se esperaba.

Otros factores determinantes que frenan el avance de la consolidación son las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población que no habían variado sustancialmente desde la caída del régimen autoritario y que la crisis del modelo de convivencia social y política estaba asumiendo dimensiones dramáticas que podrían fortalecer el régimen democrático corrompido que se venía viviendo y terminaría por hacer fracasar el proceso por lo que se hace urgente la realización de un programa elaborado con mayor profesionalismo de reformas para mejorar la funcionalidad del

Estado democrático y social, al mismo tiempo que garantizar la estabilidad del sistema democrático.

Esta tarea precisa identificar cuáles son las medidas más útiles para dar funcionalidad y estabilidad a la democracia en Paraguay, y para ello considerar con carácter previo, de manera sensible y muy aguda, las modificaciones políticas más necesarias, en otras palabras, determinar cómo articular las normas democráticas con la realidad de sus procesos políticos, por lo que es necesario interpretar que el reciente devenir histórico de la transición ha generado consecuencias sociales y culturales de magnitud que: a) han alterado las alianzas, relaciones y composiciones de los grupos de poder; b) han puesto en vigencia y funcionamiento nuevas instituciones de matriz democrática; c) han puesto en marcha procesos de transformación social, modernización económica y reforma del Estado que, a su vez, d) han generando nuevos actores y alterado la influencia de los partidos en la sociedad, todas ellas modificaciones que se operan mas allá de la llamada transición normativa y sus cambios administrativos.

#### VII. A MODO DE CONCLUSIÓN: AVANCES, CONTRADICCIONES Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

El continuo y libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, la regularidad de los procesos electorales así como la creciente instauración de normas e instituciones más participativas, y la disminución de la influencia de las Fuerzas Armadas en el gobierno de Paraguay pueden ser interpretados como expresiones de la consolidación del sistema político democrático en el país. Al mismo tiempo, la sucesión de crisis económicas, políticas y convulsiones sociales son situaciones excepcionales que confirman la persistencia de sus líderes por superar los resabios del más cruento y largo autoritarismo conocido en su historia.

Con estos elementos, el proceso de democratización en Paraguay habría superado los requisitos exigidos para culminar la transición hacia la democracia. En la actualidad la dinámica política e institucional se orienta hacia la «consolidación de la democracia» incrementando su arraigo social y cultural. La abrogación de las leyes represivas y restrictivas de los derechos civiles y políticos, la reforma constitucional y establecimiento de cláusulas que garantizan la división y el equilibrio de poderes, el respeto por los derechos humanos, la creación de instituciones de control y participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y la vigencia de un régimen pluralista de partidos y agrupaciones políticas refuerzan un contexto institucional que garantiza el Estado de Derecho, la división de poderes, la regularidad de los procesos electorales y el reconocimiento de la ciudadanía.

Sin embargo, también están presentes algunos factores reaccionarios del sistema anterior que neutralizan los avances y la consolidación del sistema democrático debido a las limitaciones para el ejercicio de los derechos democráticos, la debilidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana, la prestación de servicios básicos de salud y educación y la ausencia de políticas públicas de desarrollo socioeconómico e integración de

largo plazo, pero también la fragilidad de las instituciones democráticas para el cumplimiento de sus funciones contraloras y la presencia vigorosa de un partido político, otrora hegemónico, que en la actualidad cuenta con capacidad de veto en el ejercicio de la oposición.

Luego de veinte años de proceso, la transición ha concluido y la democracia se ha instaurado en Paraguay como un régimen político que precisa asegurar su durabilidad y desarrollar acciones para profundizar la democratización de otras esferas de la sociedad (Pérez Liñán 2011).

Los avances de la democracia dependerán de la continuidad de los ajustes en las prácticas políticas, especialmente en lo que se refiere a facilitar la inclusión de los ciudadanos en la vida política, más allá de las elecciones, de tal suerte que se pueda fortalecer el pluralismo, disponer de medios adecuados para colocar los problemas comunes en el centro del debate público, promover la libre competencia e incorporar activamente a la política a los sectores excluidos de la sociedad y limitar la incidencia de la administración pública en los procesos electivos. La consolidación democrática en Paraguay exigirá de sus gobernantes la revisión del papel que le compete al Estado para promover el desarrollo socioeconómico, la cobertura de servicios básicos y seguridad social, así como el papel que debe cumplir en el contexto regional. Será crucial para este proceso la continuidad de las alteraciones sustantivas en los espacios estratégicos de disputa y la incorporación progresiva en este ámbito de las nuevas manifestaciones organizadas de la población joven, campesina y urbana.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE BRUN, Diego. El desafío de las democracias liberales en el Bicentenario. En *Bicentenario de las Independencias de América Latina y el Caribe*. Institut Francais-IHEAL, 2011.
- BORDA, Dionisio y MASI, Fernando. *Los límites de la Transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: CIDSEP Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 1998.
- CONGRESO NACIONAL Y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay*. Asunción: PNUD, 2009.
- DEL ÁGUILA, Rafael; VALLESPÍN, Fernando y otros. *La Democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- FRETES CARRERAS, Luis A. *Descentralización y Participación ciudadana: reto a la transición democrática del Paraguay*. Asunción: CIDSEP Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 2003.
- LEZCANO, Carlos María. *El régimen militar de Alfredo Stroessner: Fuerzas Armadas y política en el Paraguay. 1954-1989*. Asunción: Grupo de Ciencias Sociales, 1990.
- MARTINI, Carlos y FLECHA, Víctor Jacinto. *Historia de la Transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay*. Asunción: Ultima Hora, 1994.
- NEGRETTO, Gabriel L. Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, julio 2009, vol. 1: 39-45.
- O'DONNELL, Guillermo. Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*, julio-agosto, 1996, n.º 44.

- OTTER, Thomas. Marketing Político. *ParaguayGlobal.com*, 2003.
- PANGRAZIO CIANCIO, Miguel A. *La caída del Partido Colorado (1904-2008)*. Asunción: Intercontinental Editora, 2008.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIVERSIDAD CATÓLICA NUESTRA SRA. DE LA ASUNCIÓN. *Historias de Desarrollo Humano en un Paraguay Diverso*. PNUD, 2005.
- SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?* Ed. Taurus, 2007.
- SCHMITTER, Philippe. *Portugal: do Autoritarismo á Democracia*. Portugal: Imprensa de Ciências Sociais, 1999 (88 pp.).
- WOLDBERG, José. *La Construcción de la democracia*. Edit. Plaza & Janes, 2002 (21-23).