



HAL
open science

1989-2019: La democracia paraguaya treinta años después de Stroessner

Luc Capdevila, Damien Larrouqué

► **To cite this version:**

Luc Capdevila, Damien Larrouqué. 1989-2019: La democracia paraguaya treinta años después de Stroessner. *Amérique latine, l'année politique* 2019, 245-246, 2020, Les Etudes du Ceri. halshs-02462561

HAL Id: halshs-02462561

<https://shs.hal.science/halshs-02462561v1>

Submitted on 17 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

1989-2019: La democracia paraguaya treinta años después de Stroessner

Luc Capdevila y Damien Larrouqué

Treinta años después de la caída de la dictadura del General Stroessner (1954-1989), el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana (ANR), que ha sido históricamente vinculado a él, sigue todavía gobernando el Paraguay. Elegido Presidente de la República en 2018, Mario Abdo Benítez no es otro que el hijo del ex secretario privado de Alfredo Stroessner. Este último asegura haberse alejado del dictador que falleció en el exilio en 2006, pero al mismo tiempo usa una simbología que recuerda su régimen, el Stronato. Por ejemplo, durante las ceremonias de su investidura, se desplazó en Chevrolet Caprice descapotable en las avenidas de Asunción, igual que lo hacía el dictador. ¿Epifenómeno o síntoma de lo que algunos han llamado un “stroessnismo globalizado”¹? Este paralelo histórico entre la huella de la depredación de un régimen “neo-sultánista”² y la pompa del poder de una “democracia vulnerable”³ interroga la realidad de la transición paraguaya.

En febrero de 1989, el golpe de estado que ha acabado con la dictadura la más antigua de América del Sur ha ocurrido en un tiempo específico de fin de guerra fría⁴. A diferencia de los estados vecinos, Paraguay había permanecido bajo un régimen autoritario y militar continuo desde el final de los años 1930. Después de la guerra civil de 1947, el Partido Colorado se impuso como partido hegemónico o “híper dominante”⁵. Régimen personal, el Stronato era edificado sobre tres pilares: la administración pública, el ejército y el Partido Colorado —este último matriculando orgánicamente los funcionarios y los militares, así como numerosos sectores de la sociedad. Desde luego, la inercia cultural, social y política que marcó la transición paraguaya se ha enraizado en un medio siglo de régimen autoritario y de vigilancia social, en la neutralización durable de las oposiciones políticas, pero también en una cultura introvertida, que el aislamiento geográfico de un país sin acceso al mar agudizó.

“Allí solamente faltó yo”. Esta frase, atribuida —probablemente falsamente— al General Stroessner, se oía en las calles de Asunción durante las conmemoraciones de su caída en febrero 1990. La gran parte de su comitiva era presente en las tribunas oficiales. De hecho, la caída del General Stroessner no acabó de repente con el régimen que había edificado: el ejército y el Partido Colorado han conservado las riendas del poder hasta 1993. Las oposiciones políticas neutralizadas desde los años 1940 necesitaron tiempo para reorganizarse. Ocurrió lo mismo con la sociedad civil. Asimismo, la caída de la dictadura ha generado una transición dirigida por encima y sin alternancia⁶.

¹ F. Friggeri, “Paraguay después del golpe: el precio de ponerse colorado”, *Foro internacional*, Vol. 57, n° 1, 2017, p. 188.

² M. Riquelme, “Toward a weberian characterization of the Stroessner regime in Paraguay (1954-1989)”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 57, 1994, pp. 44-45.

³ D. Mendonca, *Democracia vulnerable. Un estudio sobre el sistema político paraguayo*, Asunción, Intercontinental Editora, 2010.

⁴ Bajo la presidencia Reagan, a partir de mayo 1985, los Estados-Unidos han empezado a alejarse de la dictadura stroessnista. Sobre este tema, leer A. Nickson, “Tyranny and Longevity: Stroessner’s Paraguay”, *Third World Quarterly*, Vol. 10, n° 1, 1988, p. 251 sqq.

⁵ G. Sartori, *Partis et systèmes de partis : un cadre d’analyse*, Bruxelles, Editions de l’université de Bruxelles, 2011 [1976], p. 285.

⁶ D. Larrouqué, “Introduction. Le Paraguay peut-il encore être qualifié de ‘semi-autoritaire’ ? », *Cahiers des*

La imposibilidad de una transición pactada y sus efectos político-institucionales

A todas luces, la transición paraguaya aparece singular⁷. En primer lugar, no ha sido el fruto de un pronunciamiento (revolución de palacio), sino el producto de un golpe de Estado militar llevado a cabo por una fracción rebelde de la cúpula civilo-militar, cuyos miembros se decían “tradicionalistas”. Si es difícil establecer el número exacto de víctimas⁸, no cabe duda de que este golpe de Estado resultó muy violento. En un régimen de tipo “neo-sultanista”, los mecanismos de transmisión pacífica del poder no existen y el uso de la violencia constituye el único catalizador posible de la transmutación del “Estado autoritario en Estado de autoridad”⁹. En términos antropomórficos, la democracia paraguaya no solamente creció “a la sombra de la dictadura”¹⁰, pero ha sido también generada y criada en el dolor. Además y a diferencia de otros países del Cono Sur en los cuales el poder ha sido entregado a los gobiernos civiles en los meses que siguieron las negociaciones entre actores políticos y militares, las fuerzas armadas se quedaron con el mando durante cuatro años suplementarios. Asimismo, las elecciones de mayo 1989 que llevaron a la presidencia el general Andrés Rodríguez, instigador del golpe de Estado, han sido descritas como “libres pero no justas”¹¹. Por añadidura, la alternancia política se produjo muy tardíamente, en el 2008, o sea casi veinte años después de la caída de la dictadura. Por lo tanto, la transición paraguaya ha sido calificada de “circular”¹².

Gestionada “desde arriba” y sin alternancia, tuvo consecuencias duraderas sobre la morfología institucional y política del país. En la medida en que la hegemonía de los dos partidos tradicionales nunca se ha cuestionado (sobre todo la del partido colorado), la renovación de la clase política ha sido muy relativa. En este contexto, los mismos actores aplicaron las mismas prácticas que las que se encontraban vigentes bajo el Stroonato. En esta perspectiva, el funcionamiento patrimonialista del régimen dictatorial habría perdurado en democracia. Según Daniel Mendonca, la corrupción durante las décadas 1990 y 2000 alcanzó un nivel “sistémico”¹³. Además, las elecciones en Paraguay se quedaron viciadas por numerosas irregularidades¹⁴. En cuanto al sistema político-institucional, se mantuvo muy elitista. Desde el mandato de Carlos Wasmosy (1993-1998), medidas de inspiración neoliberal fueron privilegiadas al nivel socio-económico, favoreciendo en primer lugar a los actores del agronegocio así como a los

Amériques latines, n° 90, 2019, p. 21.

⁷ M. López, *Transición y democracia en Paraguay, 1989-2017*, Buenos Aires, Sb Editorial, 2018.

⁸ Se ha evocado la cifra de 200 muertos solamente en Asunción. Cf. F. Fernández Palacios, “Paraguay desde la dictadura de Stroessner hasta las elecciones presidenciales de 2013”, *Tempus Revista en Historia General*, n° 6, 2017, p. 153.

⁹ Según la fórmula del historiador uruguayo Alvaro Ricco. Cf. A. Ricco, “La reforma de la democracia como reestructura del Estado en el Uruguay (1985-1990)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, 1989, p. 133.

¹⁰ En referencia al título del libro de Alain Rouquié. Cf. A. Rouquié, *A l'ombre des dictatures, la démocratie en Amérique latine*, Paris, Albin Michel, 2010.

¹¹ P. Lambert, “A Decade of Electoral Democracy: Continuity, Change and Crisis in Paraguay”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 19, n° 3, 2000, p. 383.

¹² J. Morínigo, “La transición circular”, *Novapolis*, n° 1, 2002, pp. 4-19.

¹³ D. Mendonca, *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2005, pp. 53-63.

¹⁴ S. Villalba, “Obstáculos para unas elecciones democráticas en Paraguay: Panorama para el 2018”, *Acción*, n° 94, 2017, pp. 9-15.

sectores bancarios y de seguros. Al nivel social, la difusión cultural de preceptos morales forjados en un conservadurismo de tendencia reaccionaria hizo improbable la instauración de cualquier “agenda de derechos”, a diferencia del Uruguay, laboratorio político diametralmente opuesto con Paraguay, pero con el cual ha sido comparado¹⁵.

Como en el Uruguay, la izquierda paraguaya conquistó el poder en la segunda mitad de los años 2000. “Es importante que vuestro presidente deje en claro un dato: el cambio no es sólo una cuestión electoral. El cambio en Paraguay es una apuesta cultural, quizás la más importante en su historia”, declaró Fernando Lugo el día de su victoria electoral en abril del 2008. ¿Podría decirse sin embargo que esta “nueva ecuación democrática”¹⁶ ha sido sinónima de una verdadera alternancia?

La presidencia Fernando Lugo, el momento de la alternancia ?

En agosto 2008, la investidura de Fernando Lugo a la Presidencia de la República del Paraguay apareció como un momento fundamental de inflexión de la transición. En primer lugar, por la primera vez en sesenta y un años, el Partido Colorado no detenía el poder ejecutivo y aceptó pacíficamente la alternancia. Por otra parte, una coalición de fuerzas de izquierda subió al poder, aquella también era inédita¹⁷. La Alianza patriótica para el cambio (APC), que permitió a Lugo ganar la Presidencia, había logrado unir a los sindicatos, al movimiento asociativo y a los partidos políticos opositores. Formado a la teología de la liberación en los años 1970, “el Obispo de los pobres” personalizaba una alternancia creíble al Partido Colorado. Efectivamente, el Partido Liberal ha compartido el ejecutivo con Lugo durante su mandato. Pero otras fuerzas políticas entraron en el Congreso y participaron a la toma de decisión política, cómo por ejemplo el partido Patria Querida de sensibilidad demócrata cristiana.

Sin embargo, el sustrato institucional de la APC resultó ser muy débil. A diferencia de lo imaginado, no eran los departamentos rurales y del norte que votaron en su mayoría para la Alianza de centro izquierda. Fernando Lugo hizo la diferencia en los sectores urbanizados de la capital y del departamento central. En los otros lugares, el Partido Colorado se ha mantenido bastante bien. En cuanto al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), totalizó un poco menos de diputados y senadores que el Partido Colorado. Además, el Partido Liberal era sólo un aliado de circunstancia, no el partido del Presidente. Y los partidarios de Lugo los

¹⁵ D. Grassi, “Democracy and Social Welfare in Uruguay and Paraguay”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 56, n° 1, 2014, pp. 120-143; D. Larrouqué, “Etat de grâce et fenêtre d’opportunité politique: les victoires historiques de Vázquez (Uruguay) et Lugo (Paraguay) en perspective comparée”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Extraits de thèses, 2017, pp. 1-16; M. Pérez Talia, “La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 62, n° 229, 2017, pp. 299-330.

¹⁶ L. Uharte Pozas, “El Gobierno de Lugo: Transición, cambio político y nueva ecuación democrática”, *Novapolis*, n° 4, 2009, pp. 11-36.

¹⁷ Algunos comentaristas observan que hubo un precedente durante “la revolución febrerista” en 1936-1937. Pero se trataba de un movimiento de ex combatientes de la guerra del Chaco (1932-1935) cuyas aspiraciones sociales se articulaban a las ideologías autoritarias de los años 1930. Sobre este tema, leer P. Caballero Cáceres, “La instauración del nacionalismo como política del Estado durante el gobierno del Cnel. Rafael Franco (1936 y 1937)”, *Trans-Pasando Fronteras*, n° 7, 2015, pp. 151-178.

más leales, venidos de las filas izquierdistas, consiguieron sólo unos pocos asientos en ambas Cámaras. En otras palabras, el Obispo de los pobres no detenía un partido con la capacidad de apoyar a su política. Al mismo tiempo, la administración pública siguió capturada por la clientela de los dos partidos tradicionales. A pesar de los esfuerzos realizados por Lugo para moderarla, esta politización extrema del aparato estatal ha sido un obstáculo adicional a la hora de implementar las reformas prometidas¹⁸.

Debilitado por varias solicitudes de reconocimiento de paternidad y por el surgimiento de una guerrilla marxista revolucionaria (El Ejército Paraguayo del Pueblo, EPP) en la zona rural de San Pedro en diciembre 2008, el Presidente Lugo no pudo (y no supo cómo) concretizar las esperanzas que su elección había despertado. La inestabilidad ministerial, la oposición sistemática en el Congreso y la inercia institucional de la administración pública han paralizado una gran parte de su acción política. Al final, son pocos los éxitos sociales y políticos que su presidencia logró. La reforma agraria, la valorización de las comunidades indígenas, la reforma tributaria, el control de los productos fitosanitarios o aún la “racionalización de la administración pública” se quedaron trancadas. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no merecía el *proceso de destitución* relámpago, que lo expulsó de su puesto en junio 2012. De dudosa constitucionalidad, este *impeachment* interroga la naturaleza de la transición democrática paraguaya¹⁹.

El juicio político contra Lugo o la deletérea “parlamentarización” del presidencialismo

Menos de una semana después de la riña agraria de Curuguaty que dejó unos quince muertos entre campesinos y policías, el presidente Lugo fue sometido a una enésima tentativa de destitución por la Cámara de Diputados. El 22 de junio, a las 10 de la mañana, 70 diputados de los 90 votaron a favor la apertura del juicio político. Asistido de sus abogados, el presidente tuvo un día y una noche para preparar su defensa y responder a los cinco cargos que le fueron imputados, incluyendo el hecho de no haber bajado el nivel de criminalidad²⁰. A medio día, 39 de los 45 senadores rechazaron los argumentos del presidente y lo destituyeron de su mandato. Enseguida, Fernando Lugo fue reemplazado en su cargo por su vicepresidente liberal, Federico Franco.

¹⁸ M. Lachi, “La función pública en Paraguay. Aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del Estado”, *Documento de Trabajo Germinal*, n° 5, 2010, pp. 1-28; C. Schuster, “Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay”, *Documento de trabajo CADEP*, 2013, pp. 1-61.

¹⁹ L. Duarte, “Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, n° 1, 2013, pp. 303-324.

²⁰ Con una tasa media de 11.5 por 100 000 habitantes, el Paraguay se situaba en el promedio latinoamericano de 2010, con una tendencia al descenso desde mediados de los años 2000. Cf. Office des Nations Unis contre la drogue et le crime, *Etude mondiale sur l’homicide: tendances, contextes, données*, ONUDC, Vienne, 2011; S. Cerna Villagra, C. Peris Castiglioni, “Paraguay: la violencia como una cuestión de propiedad”, in J.M. Solís Delgadillo, M. Morricón Bezerra (coords), *Atlas de la violencia en América Latina*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2018, pp. 420-452.

Según la politóloga norte-americana Rebecca Szucs, no es tanto el carácter expeditivo del procedimiento que los cargos que lo justificaron que son cuestionables²¹. De hecho, el artículo 225 de la Constitución paraguaya de 1992 permite la apertura de un juicio político contra el jefe de Estado en base a una alegación muy ambigua: “mal desempeño de sus funciones”. Normalmente, todo proceso de destitución presidencial por vía parlamentaria tendría que sancionar delitos graves de índole penal o anticonstitucional. Sin embargo, tal cual lo demostró el caso de Lugo, en Paraguay, este procedimiento se instrumentaliza en un sentido meramente político (o hasta “politiquero”) como si fuera una simple moción de censura en régimen parlamentario.

En nuestra opinión, la destitución de Lugo atesta de las derivas parlamentaristas del régimen presidencial paraguayo. En efecto, la Asamblea constituyente del 1992 asumió como objetivo limitar drásticamente las prerrogativas del presidente (reelección prohibida, decretos limitados, veto parcial y fácilmente superable). El equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo es tan desfavorable al primero que se pone hasta en tela de juicio la gobernabilidad institucional²². En ausencia de toda disolución parlamentaria —como es la regla en los regímenes presidenciales donde impera la separación orgánica entre los poderes—, el precedente político creado por el uso parlamentarista del *impeachment* en Paraguay nos parece problemático. De hecho, este procedimiento desvirtuado de sus presupuestos constitucionales constituye una clara amenaza para los futuros presidentes del país, que se encuentran expuestos a la vindicta y a las represalias de un Congreso todopoderoso. En este sentido, la destitución de Lugo es asimilable a un pronunciamiento parlamentario.

In fine, el balance de esas tres décadas de democracia paraguaya parece contrastado. Pero si bien es oscuro, esta situación política tiene que ser reevaluada a la luz de la vitalidad de la sociedad civil. En numerosas ocasiones, y en particular en 1999, 2003 y 2017, se opuso a las veleidades anticonstitucionales de los presidentes o de los miembros del Congreso. Según Peter Lambert, la sociedad civil paraguaya siempre se reveló más fuerte a la hora de “defender las ‘ganancias’ democráticas contra la tentación de un regreso al autoritarismo que para pesar sobre las decisiones políticas fundamentales”²³. Amen de lo dicho, en los últimos años, los movimientos sociales reclaman y se comprometen a favor de transformaciones substanciales de orden político o institucional, así como lo prueba “la primavera de la transparencia” para el acceso a la información pública²⁴.

²¹ R. Szucs, “A democracy’s ‘poor performance’: The impeachment of Paraguayan president Fernando Lugo”, *George Washington International Law Review*, Vol. 46, 2014, pp. 409-436.

²² B. Cano Radil, “Constitución de 1992 y la interacción Ejecutivo/Congreso. Obstáculos jurídicos culturales para fortalecer la gobernabilidad democrática de la República del Paraguay”, in C. Gabriela Dalla-Corte (coord.), *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2012, pp. 213-239.

²³ P. Lambert, “A Decade of Electoral Democracy: Continuity, Change and Crisis in Paraguay”, *op. cit.*, p. 394.

²⁴ Inicialmente lanzado en septiembre de 2013 por periodistas, después de la solicitud de información ante la municipalidad de Asunción (salarios, nominaciones, misiones de sus funcionarios, etc.), este movimiento ciudadano se consolidó a través de las redes sociales. Desembocó un año después en la aprobación por el Parlamento de la primera ley de este tipo en el país. Para más información, cf. J. M. Costa, “Ciudadanía y medios aliados para la ‘primavera de la transparencia’”, *Cahiers des Amériques latines*, n° 90, 2019, pp. 103-120.