

30 AÑOS DE DEMOCRACIA EL EL PARAGUAY

QAQ LLAQ ETA¹



Line Bareiro

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

¹ *A pesar de todo* (traducido al idioma qom por Elisabeth Ramírez).

DEMOCRATIZACIÓN, NO REDEMOCRATIZACIÓN

Hace 30 años hubo una tormenta democratizadora en el mundo y muy fuertemente en América Latina. Sí, en noviembre de 1989, cayó el Muro de Berlín y se derrumbaron las dictaduras comunistas del este de Europa. Pero meses antes, en la noche del 2 y 3 de febrero, había caído la dictadura más larga del continente americano: la dictadura del general Alfredo Stroessner Matiauda en el Paraguay. No se habían completado aún las caídas de las dictaduras de la región: faltaba Chile, donde un año después, en 1990, por fin se logró que el dictador Augusto Pinochet entregara el poder político a Patricio Aylwin².

El fin de las dictaduras militares significó la redemocratización para los países de la región. Así fue, por ejemplo, para Argentina que se redemocratizó en 1983, Uruguay y Brasil en 1985 o Chile en 1990, citando solamente a los países del Cono Sur. En todos ellos se hablaba de redemocratización porque anteriormente habían tenido gobiernos democráticos.

En el caso paraguayo, era la primera vez que se podía hablar de democratización efectiva. ¿Eso quiere decir que antes solamente había habido dictaduras? No, en la historia había habido gobiernos civiles y también de militares con libertades públicas, pero ninguno de ellos tuvo su origen en elecciones competitivas. En realidad, en toda la historia política del Paraguay, solamente hubo dos candidatos³ a la presidencia de la República en 1928. Pero fueron elecciones semicompetitivas, que son aquellas en las que, si bien hay más de un candidato/a, solamente uno de ellos puede ganar. Debe hacerse una salvedad: es posible considerar que en el Poder Legislativo hubo mayor competencia electoral y por periodos fue plural o, por lo menos, bipartidario.

Esto, a pesar de las definiciones constitucionales. Así, la Constitución Nacional de 1870, en su artículo 1 expresaba que “El Paraguay es y será siempre libre e independiente, se constituye en República una e indivisible y adopta para su Gobierno la forma democrática y representativa”. Exactamente la misma redacción tuvo el artículo 1 de la autoritaria Constitución Nacional de 1940. “El Paraguay es y será siempre libre e independiente, se constituye en República única e indivisible y adopta para su gobierno la forma democrática representativa”. No debe olvidarse que la primera fue escrita en plena ocupación de la Triple Alianza y la segunda redactada por un grupo de juristas y aprobada por plebiscito durante la dictadura del entonces general José Félix Estigarribia. Siendo así, no podía esperarse otra cosa de la Constitución de la dictadura stronista de 1967, cuyo artículo 1 era exactamente igual

2 No quiere decir que con ese ciclo desaparecieron los autoritarismos de la región. En 1990 fue electo democráticamente Alberto Fujimori, pero no pasó mucho tiempo para que se convirtiera en un gobierno autoritario con prácticas no solo de corrupción, sino de violaciones masivas a los derechos humanos, incluyendo el crimen de guerra y lesa humanidad de esterilización forzada a mujeres indígenas, hasta hoy no reconocida por el Estado peruano.

3 Competieron José Patricio Cuggiari del Partido Liberal y Eduardo Fleitas de la ANR. Una importante parte de la ANR fue abstencionista, porque todo estaba organizado para que gane el candidato del partido de gobierno.

que las anteriores, en tanto que la de 1977, con Convención y todo, se realizó solamente para aprobar la reelección indefinida.

Una República tiene como elemento principal no solamente la ausencia de monarcas, sino la división de Poderes del Estado. Es decir que no admite poderes absolutos ni dependencia del Poder Judicial a los poderes políticos y en el presidencialismo, el Poder Ejecutivo, tampoco depende del Poder Legislativo.

La democracia representativa se caracteriza por: 1) elecciones competitivas, en las cuales la ciudadanía decide entre varias opciones; 2) libertades públicas, de reunión, expresión, organización, asociación, prensa. Actualmente se considera que tanto la división de Poderes del Estado y el Estado de derecho forman parte de la democracia representativa⁴. El Estado de derecho implica no solo que tanto gobernantes como gobernados se rigen por las normas legalmente aprobadas, sino que también las políticas públicas, es decir, la acción estatal se orienta por las leyes, entre las cuales la más importante es la Constitución Nacional⁵. La democracia moderna implica necesariamente límites en las atribuciones y en el tiempo que pueden ejercer sus funciones.

LA TRANSICIÓN

“Sea libre, es una orden”, decía un cartel que portaba un teatrero en la magnífica manifestación del 11 de febrero de 1989, aunque jamás existió esa orden. Lo que sucedía era que había muchas dudas acerca del proceso liderado por el general Andrés Rodríguez, número 2 de Alfredo Stroessner durante décadas y su consuegro también. Lo cierto es que, desde la mañana del 3 de febrero de 1989, hubo libertad. Sí. Las libertades públicas comenzaron a regir de hecho apenas cayó el dictador y no puede olvidarse que son uno de los elementos centrales de una democracia representativa.

Fue un tiempo estupendo y lleno de preguntas, de dudas al mismo tiempo. ¿Cómo creer que fuese una transición a la democracia? En este punto cabe aclarar que transición a la democracia es el nombre que se puso en la apertura de las dictaduras a la democracia de los países del sur de Europa como España, Portugal y Grecia. Más concretamente, entre la caída de las dictaduras o la muerte del dictador y la vigencia de un orden democrático, lo que implica el paso a una Constitución democrática y la vigencia de instituciones creadas conforme a la misma. Posteriormente, se aplicó al paso de las dictaduras a las democracias tanto de América Latina como de Europa del este.

4 Concretamente, a partir de los aportes de Robert Dahl en la década de 1970.

5 Algunos países de la región, por ejemplo, Guatemala, Colombia, Venezuela y Bolivia, han aprobado constitucionalmente que los tratados de derechos humanos ratificados por el país tienen rango superior a su Constitución Nacional, en caso de producirse una contradicción entre sus normas.

El problema radica en que mucha gente no se resignaba a que la transición había concluido con la vigencia de la Constitución Nacional de 1992, elecciones competitivas, un Poder Judicial con posibilidades de ser independiente y una incipiente institucionalidad democrática. Es decir, una posibilidad es considerar que la transición fue el periodo entre 1989 y 1994.

Una segunda posibilidad es que la transición hubiese durado hasta el momento en el que el último militar en servicio activo dejase de tener injerencia en la política paraguaya. De esa manera, se cerraba el ciclo de gobiernos militares o de sistemas en los cuales los militares en servicio activo eran los árbitros de la política paraguaya. El ciclo abierto con la Revolución de Febrero de 1936 se estaría cerrando cuando Lino Oviedo fue pasado a retiro luego de su intento de golpe en abril de 1996.

Después se continuó hablando de transición. Quizá el problema radicaba en que la sociedad paraguaya no se resignaba a considerar democracia esa de mala calidad que se vivía. Es posible que fuese porque tardó mucho, casi 20 años entre el golpe que derrocó la dictadura y la primera alternancia pacífica por elecciones de toda la historia del Paraguay. No se trataba de un problema de la ciencia política, ni conceptual, sino de la expectativa de alternancia. Luego del golpe contra el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), nadie volvió a hablar de transición, aunque no se hubiese logrado esa esperada democracia de buena calidad.

Stroessner cayó por golpe militar, producto de las tensiones internas en las grandes estructuras de poder dictatorial: Fuerzas Armadas, Asociación Nacional Republicana (ANR - Partido Colorado) y aparato de Estado. Aunque solo él faltase en la foto, según cuenta la leyenda que dijo el propio Stroessner al ver una imagen fotográfica de quienes le sucedieron. Pero lo cierto es que el contexto determina mucho y, terminada la guerra fría y el apoyo norteamericano a las dictaduras de la región, no hubiese sido posible una nueva dictadura militar-colorada.

Lo más interesante fue la transformación en cuanto a organizaciones políticas, sociales y ciudadanas. Las elecciones para un nuevo Ejecutivo legal y Legislativo legal se fijaron para el 1 de mayo, es decir, tres meses después del golpe. La ficción era que la legalidad stronista se interrumpió por el golpe, pero inmediatamente se reinstauró para ir haciendo los cambios. Ese tiempo fue fascinante, 15 días después del golpe se organizó Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, llevada adelante por 13 organizaciones no gubernamentales (ONG). Decidamos hizo acuerdos con periódicos de gran circulación y movilizó a miles de voluntarios y voluntarias para enseñar a votar, conocer las opciones, saber lo que significa democracia más allá del voto, promover la organización ciudadana. Aun cuando las elecciones serían

con la ley fascista⁶ por la cual la mayoría simple otorgaba la mayoría de dos tercios al ganador, los diferentes partidos se organizaron para la competencia electoral. A ellos también, y en los años subsiguientes, fueron iniciativas ciudadanas quienes les enseñaron a votar.

Se reorganizaban los sindicatos, las organizaciones campesinas, los partidos políticos buscaban votos, planteaban planes de gobierno y las organizaciones de mujeres que desde el primer momento levantaron las demandas de inclusión en las decisiones, políticas de igualdad con una institucionalidad que las promuevan. Hacer oposición en la dictadura no implicaba todo eso.

Como era de esperarse, ganaron el general Andrés Rodríguez y el Partido Colorado. Pero esta vez no incluía solamente a los stronistas, sino que también a las facciones del partido que se habían ido distanciando de la dictadura y hubieron de ir al exilio y fueron parte del campo opositor como el Movimiento Popular Colorado (Mopoco) y la Asociación Nacional Republicana en el exilio y la resistencia (ANRER). Además de ellos, en el tercer restante del Congreso de la transición estuvieron liberales radicales auténticos, febreristas y algún liberal radical⁷.

La Ley N.º 1 de 1989 fue la ratificación de la Convención Americana. Por fin el Paraguay pasaba a ser parte del derecho positivo de los derechos humanos, integrándose al Sistema Interamericano. El único instrumento del derecho internacional de los derechos humanos ratificado por el Paraguay durante la dictadura fue la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 1986. Aunque la dictadura no dio ningún paso de cumplimiento de la Convención CEDAW, su ratificación sirvió para la reorganización del movimiento feminista con el lema “Por nuestra igualdad ante la ley”.

Lo cierto es que fue un Paraguay distinto el de la transición. Organizándose, haciendo un esfuerzo gigantesco por ser parte de la comunidad democrática y de derechos humanos, integrándose al Mercado Común del Sur (Mercosur), cambiando las normas, legislando un nuevo sistema electoral competitivo con ballotage y todo. En efecto, el artículo 256 del Código Electoral Ley N.º 1/90, expresa:

6 No se trata de un insulto, sino que ese sistema electoral de mayoría con prima o con premio, consistente en que quien gana la simple mayoría lleva 66% de los escaños, es una copia de la ley electoral italiana de 1923, la que rigió durante los mandatos de Benito Mussolini.

7 La historia de divisiones del Partido Liberal es larga y compleja. Con ese nombre pasaron a participar los integrantes de la facción liderada por los hermanos Carlos y Fernando Levi Ruffinelli en 1963, el grueso de los liberales participó en la Constituyente de 1967 y en las elecciones de 1968 y de 1973 como Partido Liberal Radical (PLR). En 1977, luego de intentar la unión del partido y dejar de legitimar a la dictadura con su participación, se quedó con el nombre y reconocimiento del PLR una fracción colaboracionista. El grueso de los liberales se reorganizaron en el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). En 1989, los votos liberales fueron para el PLRA y el PLR fue desapareciendo.

1. A los efectos de la elección de Presidente de la República el país se constituye en un Colegio Electoral único.
2. Resultará electo el candidato que obtuviere más del cincuenta por ciento (50%) del total de votos válidos emitidos. Si no se alcanzare esa mayoría se realizará una nueva elección en el plazo de treinta (30) días, en la que únicamente participarán los dos candidatos más votados.

Nunca llegó a aplicarse la segunda vuelta para las elecciones presidenciales, ya que la bancada del Partido Colorado, que tuvo mayoría absoluta en la Convención Nacional Constituyente, determinó que el presidente de la República sería electo por mayoría simple.

El 26 de mayo de 1991 fueron las primeras elecciones municipales en las que se eligió intendente municipal, además de concejales/as y fueron también las primeras elecciones competitivas de la historia del Paraguay. Pareció que se abría un nuevo país, con la victoria de un joven de 31 años dirigente estudiantil y sindical, Carlos Filizzola, como intendente de Asunción desde una candidatura independiente. El liberal Julio César Franco ganó en Fernando de la Mora. Todo indicaba que las cosas cambiarían profundamente.

Se reunió la Asamblea Constituyente, que determinó la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente para el 1 de diciembre de 1991.

LA CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

El 20 de junio de 1992, la Convención Nacional Constituyente (CNC) sancionó la Constitución vigente. Por primera vez el Paraguay contaba con una Ley Suprema, producto de un colegiado electo libre y competitivamente. En las elecciones del 1 de diciembre de 1991 fueron electos candidatos/as de cinco partidos y movimientos políticos. Hubo mayoría absoluta del 55% de la ANR, pero los cargos directivos fueron ocupados por integrantes de las tres bancadas: ANR - PLRA y Constitución para Todos. Las mujeres electas fueron el 11% y el único constituyente indígena, René Ramírez, participó por su inclusión en la lista del PLRA. Hubo también convencionales constituyentes del febrerismo y la democracia cristiana. Habían sido electos y electas, al igual que los y las municipales, en virtud de la Ley N.º 1/90 que desplazó al sistema electoral stronista y estableció la proporcionalidad.

Su procedimiento y sus resultados fueron democráticos y fomentaron la participación ciudadana. Esta fue intensa, se presentaron 119 propuestas ciudadanas, todas ellas referidas a derechos y garantías. Tres casos fueron especialmente relevantes: los pueblos indígenas, las mujeres y el campesina-

do. Los pueblos indígenas no consiguieron una representación propia mediante una reserva de escaños con convencionales electos/as por los pueblos indígenas, pues no fue aceptada ni por el Congreso de la transición ni por la CNC. Sin embargo, el contar con una propuesta formulada como artículos constitucionales y la capacidad de estar presente en cada sesión, llevó no solamente a la designación de asesores/as indígenas⁸ sino a la aprobación casi sin modificaciones de sus propuestas.

Por su parte, las mujeres se habían reunido en Foros para la Constituyente y entregaron su propuesta también formulada como artículos. Esta fue retomada por la Interbancada de Mujeres, que reunió a todas las mujeres de la CNC y, con algunas modificaciones, la presentó como propia. Con esta estrategia, las mujeres también consiguieron la inclusión de una gran parte de su propuesta.

No fue así para el movimiento campesino, que no llegó a presentar una propuesta única y mucho menos en forma de artículos y se sintió defraudado por los resultados de la Constituyente. Su estrategia había sido la elección de dirigentes campesinos. Pero, a pesar de haber logrado la inclusión de algunos, no pudieron competir con los y las juristas conservadores.

Un caso especialmente interesante fue el de emigrantes paraguayos y paraguayas. Los votos de los y las convencionales constituyentes colorados fueron suficientes para prohibir el voto de los paraguayos y paraguayas en el extranjero, al dar el derecho al voto exclusivamente a residentes en el Paraguay. Sin embargo, es el único caso en el que se aplicó el procedimiento de enmienda constitucional y se aprobó la modificación del artículo 120 por referéndum realizado el 9 de octubre de 2011.

En la Constitución Paraguaya de 1992 se recogen los derechos y las garantías según los estándares más altos de ese momento. Sin embargo, a pesar de que el artículo 46 prohíbe toda discriminación, no puede aprobarse la ley que la reglamente y persiste la discriminación legal, por ejemplo, a la diversidad sexual. Además, aparentemente por error, los hijos de paraguayo o paraguaya residente en el exterior son paraguayos/as, pero solamente si su progenitor/a se radica en el Paraguay.

Los mayores problemas para la aplicación de la Constitución Nacional provienen de la II Parte, que es la Del Ordenamiento Político de la República, confrontada con la cultura política paraguaya. Un régimen presidencialista bajo control parlamentario no es posiblemente el más adecuado para un país en el que cuesta negociar y mantener legitimidad. Asimismo, las institucio-

8 Sin constituyentes, los pueblos indígenas resolvieron asistir cada día de sesión de la Convención Nacional Constituyente (CNC). Alquilaron una casa cercana y cada día de sesión estaban allí dos mujeres y dos hombres indígenas. Ya muy avanzado el proceso, se les nombró como asesores.

nes concebidas como técnicas, no politizadas y de control, como por ejemplo la Contraloría General de la República, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, terminaron degradadas y altamente politizadas e incluso podría decirse que se ha distorsionado la razón de ser de esas instituciones. Pocas veces se logró que quienes ejercen la presidencia de la República y la vicepresidencia pudiesen trabajar conjuntamente por largo tiempo, habiendo llegado a las más graves tensiones y al asesinato de un vicepresidente⁹. Finalmente, a pesar de que la Constitución Nacional apuesta a la independencia del Poder Judicial no se ha logrado abandonar la tradición, que viene desde las dictaduras y autoritarismos del inicio republicano y fue recogida por la Constitución Nacional de 1870 y las que le sucedieron, de que cada Ejecutivo arma su propio Poder Judicial.

A medida que pasa el tiempo emergen con mayor claridad los huecos y errores de la Constitución Nacional de 1992, que mucho tienen que ver con la casi inexistente experiencia paraguaya previa, sobre cómo dirigir y convivir en un autodefinido como Estado social y democrático de derecho. El riesgo que se corre es que a la hora de hacer las necesarias enmiendas e incluso reforma de una Constitución formulada en un momento de eclosión democrática, se pierdan derechos y garantías tan difícilmente conquistados. Quizá el mayor problema sea que el Estado no es de derecho y mucho menos social. Antes bien, las deficiencias judiciales y la falta de propuestas de construcción de un Estado de bienestar son probablemente las mayores debilidades de la democracia paraguaya.

TIEMPO DE BÚSQUEDA DE MEJOR DEMOCRACIA: 1989-2012

Hasta el año 2008, todos los presidentes del Paraguay formaban parte de la Asociación Nacional Republicana (ANR - Partido Colorado). Pero aun cuando la ANR fue uno de los pilares de la dictadura, una gran parte de sus integrantes hicieron un esfuerzo gigantesco para ser parte del campo democrático y construir un Estado democrático e incluso se avinieron a respetar resultados electorales adversos y, con la asunción de Fernando Lugo el 15 de agosto de 2008, se produjo el primer traspaso presidencial pacífico y como resultado de elecciones competitivas de la historia del Paraguay. Lamentablemente, llegado un punto, los partidos tradicionales no pudieron soportar los cambios, si bien tibios, tendientes a la institucionalización del Estado, cortaron el proceso sin respeto de fondo ni forma del juicio político y Lugo fue destituido el 22 de junio de 2012 y con ello termina el periodo de búsqueda de mejor democracia.

9 El vicepresidente Luis María Argaña, en marzo de 1999.

El general Andrés Rodríguez gobernó entre el 3 de febrero de 1989 y el 15 de agosto de 1993. Fue tiempo de aprendizaje, de participación y de ingreso a los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos y a los sistemas de integración como el Mercosur. Rodríguez conocía solamente la democracia stonista; es decir, condujo un proceso del que no tenía mucha idea, así es que, por ejemplo, no le dejó entrar al país a Ananías Maidana, secretario general del Partido Comunista Paraguayo, porque creía que su gobierno sería de “democracia sin comunismo” como el de su antecesor. Apenas los partidos de oposición dijeron que era inaceptable y sus asesores le explicaron que el pluralismo es fundamental para la democracia, envió al secretario general de la Presidencia, Conrado Pappalardo, eterno jefe de protocolo de Stroessner, a recibirle con honores a quien había sido preso político durante 18 años. Pero durante su gobierno se organizaron o reorganizaron, en total libertad, organizaciones sociales, políticas y ciudadanas en general. Se produjeron las primeras elecciones competitivas municipales y generales y, sobre todo, aceptó subordinarse al poder civil, en uno de los momentos de mayor tensión, cuando los militares se pusieron a su disposición para lo que ordenase, cuando la Constituyente explícitamente prohibió la reelección y también la candidatura de sus descendientes en el periodo inmediato posterior.

Las elecciones generales de 1993 fueron muy reñidas y la oposición hubiese ganado la presidencia si no se hubiese presentado dividida. El tercer espacio quería crecer pero su candidato, Guillermo Caballero Vargas, exitoso empresario, quedó en tercer lugar. El segundo lugar fue para Domingo Laíno, líder del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y perdió por solo el 1,4% de los votos frente al colorado Juan Carlos Wasmosy. Este no había tenido todo el apoyo de sus correligionarios por el casi abierto fraude realizado en las primarias de su partido contra Luis María Argaña. No volvió a haber un fraude tan grave en los procesos electorales posteriores. Fue creíble para la oposición la victoria de Wasmosy, debido a que una iniciativa ciudadana Sakã¹⁰ hizo cómputo paralelo de las elecciones y le dio el mismo resultado. De todas maneras, el PLRA dijo que hubo fraude, Sakã le ofreció volver a computar, comparando con las actas que tenía el PLRA, pero nunca se realizó el procedimiento. En toda la transición, los partidos nunca llegaron a realizar un conteo rápido confiable, ni muestral y menos aún paralelo.

El ingeniero Juan Carlos Wasmosy asumió la presidencia, sin mayoría parlamentaria y con escaso prestigio en la ANR. Ser empresario exitoso no garantizaba poder hacer un buen gobierno. Quizá una constante fue la tensión entre las ideas neoliberales que querían implementar y la realidad de un clientelismo como práctica de gobernabilidad y permanencia en el poder. A

10 Sakã se creó como control electoral ciudadano para garantizar los resultados electorales en las elecciones municipales de 1991 y estuvo integrada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), Decidamos, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y otras organizaciones que fueron integrándose o saliendo en el curso de las elecciones generales y municipales en las que hizo cómputo paralelo, hasta las municipales de 2010.

ello se sumó que Wasmosy, como pieza del poder militar, entró en conflicto con el, para ese entonces, hombre más poderoso del Paraguay: Lino César Oviedo. Esto dio origen al intento de golpe militar orquestado por Oviedo en 1996, como amenaza al presidente que había dejado de someterse a sus intereses. Parecía que el conflicto se resolvería con el nombramiento de Oviedo como ministro, pero Wasmosy recibió un apoyo masivo de sectores democráticos del país e incluso comenzaron a llegar presidentes de países vecinos y César Gaviria, secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA). Cuando llegó Oviedo al Palacio de López a jurar como ministro, se encontró con que no existía ningún acto sino su pase a retiro. Lamentablemente, no hubo diligencia en sancionar al golpista más allá de su salida del Ejército y recién tuvo una drástica sanción administrativa cuando, luego de formar un movimiento interno en la ANR, ganó las primarias de 1997, pero no pudo ser candidato, porque recién entonces se dieron los pasos para castigarle por su insubordinación contra el presidente y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

Fue un tiempo de tensión con las organizaciones sociales principalmente, pero dio algunos pasos positivos como la puesta en marcha de la Secretaría de la Mujer, dependiente de la Presidencia. La ley de creación había sido aprobada previamente, al igual que la modificación al Código Civil propuesta por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP). Se logró también una medida para acelerar la igualdad en la representación, pero el 20% para las primarias es muy bajo, nunca se pudo lograr mejores medidas. Se presentaron los primeros informes a instancias regionales e internacionales de derechos humanos.

Pero también Wasmosy estableció un acuerdo con Domingo Laíno para conformar la Corte Suprema de Justicia, posiblemente queriendo que funcione bien, pero haciéndola dependiente de los partidos políticos con representación parlamentaria. Ciertamente, la primera Corte Suprema, nombrada en virtud de la Constitución Nacional de 1992, fue la mejor que tuvo el país en los 30 años, por la calidad profesional de sus integrantes, todos hombres colorados y liberales radicales auténticos.

El 15 de agosto 1998 se convirtió en presidente de la República el ingeniero Raúl Cubas Grau. En las primarias de la ANR era el candidato a la vicepresidencia con Lino Oviedo, pero pasó a ser candidato y ganó por mayoría absoluta (55,35%). El único presidente que ganó por más del 50%. Su presidencia fue de gran tensión y tuvo que renunciar a su cargo el 28 de marzo de 1999. El motivo: el magnicidio del vicepresidente Luis María Argaña, que dio lugar a la mayor crisis política de la democracia conocida como el Marzo paraguayo. Se inició un juicio político a Cubas Grau y este renunció inmediatamente después de que Lino Oviedo abandonase el país, dejando como saldo el ase-

sinato de 7 jóvenes que se manifestaban en las plazas frente al Congreso y cientos de heridos.

Ante la doble acefalía, asumió la presidencia Luis González Macchi, hasta entonces presidente del Senado, y formó un gobierno de unidad nacional con representantes de tres partidos políticos (ANR, PLRA y Encuentro Nacional). Se pensó que por fin podrían venderse las empresas del Estado, pero con el liderazgo del campesinado se impidió la venta de la telefónica. Al final del gobierno, el Paraguay estaba a un paso de la cesación de pago de la deuda externa (*default*).

El proceso de democratización, hasta ese momento coincidió con un estancamiento primero y luego, recesión económica de Paraguay. Los gobiernos de corte progresista de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y de Fernando Lugo (2008-2012) lograron la estabilidad macroeconómica y el crecimiento del país.

Nicanor Duarte Frutos fue un destacado periodista y es abogado colorado. Es, posiblemente, el presidente de mayor nivel intelectual y con un concepto avanzado de Estado. Estratégicamente decidió priorizar algunas áreas de gobierno y tirar al peor clientelismo y corruptela a otras áreas. Su prioridad fue Hacienda, que en el Paraguay oficia de ministerio de economía también, y nombró para la tarea de recaudación y reorganización tributaria a Dionisio Borda, no colorado, que se convirtió en el mago de las condiciones favorables para el crecimiento económico y la apertura de la brecha para impuestos directos como el de la Renta Personal. Otras prioridades fueron derechos humanos, teniendo como ministra de Relaciones Exteriores a Leyla Rachid, experta en política internacional y defensora de la activa participación de Paraguay en los sistemas internacionales y regionales de DDHH y claro, Educación, cartera de la que Duarte Frutos había sido ministro, y lo encomendó a Blanca Ovelar, persona altamente calificada para profundizar los avances. Debe recordarse también que durante este gobierno se formó y funcionó la Comisión de Verdad y Justicia, además de impulsar una reforma agraria. En contrapartida, el estancamiento fue terrible en otras áreas como las de Salud Pública y Justicia. “Hay que pulverizar la justicia”, dijo y lo hizo. Enjuició en masa a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), perdiéndose algunos de los mejores ministros. Lo peor es que a partir de este gobierno cada cual que sube quiere enjuiciar políticamente a los integrantes de la CSJ para nombrar a personas que puedan responderle. Un punto a favor fue que Duarte Frutos no era católico, el primer presidente que no lo fue. Lo malo es que incorporó como ministros y ministras a personas de la Iglesia menonita por el hecho de ser de su misma iglesia, aunque algunos fueron buenos ministros. Posiblemente, el mayor defecto de Nicanor Duarte Frutos fue su agresividad, con las ofensas y burlas públicas hacia integrantes de su

gabinete o hacia quienes consideraba adversarios. Una virtud es que apoyó la candidatura colorada a la presidencia de la República de una mujer capaz, Blanca Ovelar, hasta entonces ministra de Educación.

Duarte Frutos entregó el gobierno a Fernando Lugo, quien reunió a una amplia alianza de partidos y movimientos políticos y sociales. Fue el primer gobierno cuya victoria electoral significó la alternancia en el poder de la República. El exobispo Lugo fue parte de la Iglesia del Tercer Mundo, de la teología de la liberación. Durante su gobierno, no solamente se fortalecieron las condiciones para el crecimiento económico del país, sino que en el 2010 se dio una tasa de 14,5%, logró un acuerdo con el Brasil de aumento considerable del precio de compensación por cesión de la energía de la represa de Itaipú, la más productiva del mundo; además, se inició una profesionalización y organización de la Función Pública del país e incluso se llegó a elaborar un Plan de Igualdad y no discriminación en esa área. Como el gobierno anterior, se avanzó en obras públicas e infraestructura vial y se contó por primera vez con excelentes políticas culturales. Pero, posiblemente, lo más apreciado por la población haya sido la profunda transformación de la Salud Pública, que por primera vez llegó con médicos/as a comunidades indígenas y rurales. ¿Cuáles fueron sus debilidades? Posiblemente, dos de las más graves fueron la política agraria y todo lo referente a la reforma agraria, así como las políticas hacia los pueblos indígenas. Fueron las más graves porque habían sido puntos centrales de la campaña electoral. Durante este gobierno, se cumplieron 200 años de independencia del Paraguay y los festejos del Bicentenario, concebidos desde la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), lograron que se convierta en fiesta popular en todo el país.

Nunca se aclaró bien cómo y quiénes concibieron el derrocamiento de Lugo, pero su popularidad indicaba que podía volver a elegirse un gobierno no colorado, ni tradicional liberal. El escenario fue horrible, se provocó una masacre entre campesinos y policías en Curuguaty, en la que murieron 11 campesinos y 6 policías. De ahí en más, se inició el proceso de juicio político y el PLRA, hasta ese momento integrante del gobierno, ante el no acuerdo de Lugo de codecidir cómo enfrentar la crisis, se sumó a los colorados y ovidistas para destituir al presidente. El juicio político duró 48 horas, constituyendo el más rápido del Paraguay¹¹ y de la región, con fallas de fondo y de forma. Por ejemplo, sin evidencias válidas, en base a recortes de periódicos pero con votos suficientes se decidió la destitución de Fernando Lugo el 22 de junio de 2012.

11 Por ejemplo, el juicio a la presidenta Dilma Rousseff en el Brasil cumplió la forma, aunque hubo también problemas de fondo. En Paraguay, el juicio político a José P. Guggiari cumplió con los requisitos, al igual que a Raúl Cubas, que no terminó porque él renunció antes. Puede considerarse que los juicios políticos en masa a integrantes de la Corte Suprema, en tres ocasiones en el proceso de democratización, han cumplido la forma pero no se trabajó en buena forma la fundamentación de la sanción a cada persona procesada.

LOS DERECHOS HUMANOS EN ESTOS 30 AÑOS

El esfuerzo que hizo Paraguay, desde el Estado y desde las y los defensoras/es, fue inmenso. No solo porque se ratificaron los instrumentos tanto del Sistema Interamericano como del Sistema ONU, sino porque hubo que aprender desde cómo se hace un informe, cómo se presenta una candidatura y cómo se procesa una sentencia o recomendación, según quien la haya emitido. Pero puede afirmarse que Paraguay es parte de los grandes tratados de derechos humanos, de los dos sistemas citados y también de la Jurisdicción Universal por haber ratificado el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.

En el año 2003 por primera vez una persona con ciudadanía paraguaya integró un órgano de tratado del Sistema ONU: Rosa María Ortiz fue electa como integrante del Comité de Derechos del Niño, el más ratificado del mundo. Otras dos expertas paraguayas fueron electas a otros órganos de tratado: el Comité para la Eliminación de la Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW) y el Comité de Derechos Humanos. Una compatriota formó parte de uno de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. En la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fueron integrantes en diferentes momentos un experto y más tarde una experta.

Fue difícil el aprendizaje y las mayores dificultades se dieron en el ámbito interno. Se tardó 9 años después de la Constitución para nombrar titular de la Defensoría del Pueblo y el Parlamento nombró a una persona con ignorancia total de los derechos humanos, a pesar de que había habido candidaturas de defensoras y defensores de derechos humanos. Lo mismo puede decirse en cuanto al cumplimiento de las sentencias del Sistema Interamericano, sobre todo de aquellas referidas a los derechos de los pueblos indígenas y las recomendaciones del Sistema ONU. Hay casos que el Paraguay sigue sin cumplir la sentencia y en otros se logró luego de un esfuerzo enorme por parte de las organizaciones defensoras y los sectores que debían recibir reparación.

Un punto relevante fue el Archivo del Terror, que, con su descubrimiento y el trabajo del Poder Judicial, se convirtió en el más importante archivo de las dictaduras del Cono Sur. Internamente se tardó hasta tener un sistema institucional de presentación de los informes periódicos exigidos por los instrumentos ratificados por el país. Sin embargo, se puede decir que cuando la propia Cancillería asumió el liderazgo se pudo avanzar. Indicadores de ello fueron la creación de un sistema de monitoreo de recomendaciones (SIMORE), que se vinculó a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIMORE PLUS), así como haberse declarado país abierto a la visita de misiones de derechos humanos de los organismos internacionales y nacionales.

Un momento importante para los derechos humanos fue la entrega de los trabajos de la Comisión de Verdad y Justicia. Oficialmente, el Estado reconocía una gran parte de las violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura de Alfredo Stroessner. Su herencia no fue solo el reconocimiento o las indemnizaciones, sino también la búsqueda de las personas desaparecidas.

La masacre de Curuguaty marcó el antes y después. Vino el tiempo de pérdida de espacio para los derechos humanos, que en realidad tienen en su base misma los principios de igualdad y no discriminación. No dejaron de trabajar las organizaciones defensoras de los derechos humanos pero el clima gubernamental había cambiado profundamente, a pesar de lograr incluso un lugar en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, ya no se buscó la reelección. La pérdida de institucionalidad implica también una pérdida para la garantía de derechos de todas las personas.

TIEMPO DE DECADENCIA INSTITUCIONAL: 2013-2019

Ese mismo día de la destitución de Fernando Lugo asumió la presidencia el hasta entonces vicepresidente, Federico Franco, del PLRA. Durante el primer mes, su gobierno fue reconocido solamente por Taiwán y el Vaticano. El Mercosur suspendió al Paraguay del proceso de integración hasta que volviese a tener un gobierno democrático. Fue un tiempo difícil, no por el cierre de las libertades públicas sino por sentir cada día el retroceso democrático. Un ejemplo fue la desaparición de una televisión pública ejemplar, para convertirla en un canal del Gobierno.

Federico Franco entregó la presidencia de nuevo a un colorado, el millonario Horacio Cartes, que nunca había votado en su vida y no solamente se afilió a la ANR porque quería ser candidato, sino que logró que modificasen los estatutos partidarios para que un recién llegado pudiese ser candidato presidencial. Sin duda, fue muy importante hacerse cargo de las finanzas muy deterioradas del mayor partido político del país. El Gobierno mantuvo la estabilidad macroeconómica pero el crecimiento fue mas oscilante. Sin mucho éxito, trató de formar una *Selección Nacional* de ministros/as con magros resultados, fuera de algunas excepciones. Lo más difícil fue no poder entender bien en dónde estaba el poder, ya que se creó un Centro de Gobierno que no formaba parte del esquema oficial del Estado paraguayo. Continuó el deterioro de la Justicia. Quizá se pueda explicar vía el juicio sobre la masacre de Curuguaty, que terminó condenando a 11 campesinos y campesinas sin fundamentación ni justificación de la responsabilidad penal. Posteriormente, continuó hasta la casación y, por inhibición de todos los integrantes de la Corte Suprema, integraron la Sala tres camaristas que tuvieron el valor de

anular la vergonzosa sentencia, de un proceso en el que nunca se investigó la muerte de los 11 campesinos asesinados y sin pruebas se decidió culpabilizar del asesinato de los 6 policías de otros 11 campesinos y campesinas. El resultado final fue el enjuiciamiento a los integrantes de ese digno Tribunal. Dos terminaron renunciando y un tercero fue condenado por dar un paso hacia la justicia. Otro ejemplo puede ser el esquema montado para extorsionar y chantajear a jueces por años, sin que ninguno lo haya denunciado, teniendo como jefe nada menos que al senador Óscar González Daher, cercano al presidente Cartes.

Es extraño el pueblo paraguayo. Las grandes injusticias, como la del caso Curuguaty, no llevaron a movilizaciones, pero sí algo abstracto como es la defensa de la Constitución Nacional. Ejemplo de ello fue el Marzo paraguayo de 1999 y también el intento del presidente Cartes de lograr su reelección prohibida por la Constitución, a menos se hiciese una reforma constitucional, es decir, una Convención Constituyente. Su aliado en la empresa fue el propio Fernando Lugo. El mecanismo de enmienda es para modificaciones puntuales y se realiza mediante una sanción del Congreso sometida a un referéndum. Pero el artículo 122 de la Constitución excluye a las elecciones de las materias que pueden ser sometidas al mecanismo de enmienda. Lo notable es que, aun contraviniendo a la Constitución, los partidarios de la reelección a cualquier costo decían “que el pueblo decida”, como si quienes se oponían estuviesen en contra de la participación ciudadana, cuando en realidad ellos/as estaban proponiendo un procedimiento inconstitucional, convirtiendo la democracia paraguaya en plebiscitaria, donde simplemente la mayoría manda. Simple cálculo político de ambos, que creían poder ganar las elecciones. La institucionalidad no importaba.

Quien se opuso a la enmienda y prometió no buscar la reelección fue el senador Mario Abdo Benítez, hijo del secretario privado del dictador Alfredo Stroessner y nieto de Victoriano Benítez Vera, héroe del Chaco y jefe del Frente de Guerra¹². *Marito* Abdo entró a la política con descendientes de los personajes de la dictadura, ungiendo a Alfredo “Goli” Stroessner como su líder. El trío se completaba con Carola González Alsina, hija de Ezequiel González Alsina, uno de los más importantes intelectuales del stronismo que ocupó diversos ministerios y fue director del periódico del partido. El retorno de los “niños del dictador” no funcionó pues, aunque “Goli” fue senador, nunca logró articular dos frases con verbo; Carola, altamente calificada, perdió interés en reposicionar el pasado y quien hizo una carrera política exitosa fue *Marito* Abdo.

12 Este fue un grupo filo nazi con gran poder durante la dictadura de Higinio Morínigo (1940-1948). Sin embargo, por razones geopolíticas, el Paraguay tuvo que declarar la guerra a los países del Eje hacia finales de la Segunda Guerra Mundial.

Marito fue primero vicepresidente del partido; posteriormente electo senador, fue presidente de la Cámara Alta, organizó a Colorado Añetete (verdadero colorado) y fue el principal referente del fracaso de la modificación inconstitucional de la Constitución. Los días de marzo de 2017 incluyeron la quema parcial del edificio del Congreso Nacional y el asesinato del joven liberal Rodrigo Quintana en la noche del 31 de marzo de 2017. Nunca se aclaró quién dio el orden de asaltar el local del PLRA y mucho menos por qué los policías entraron disparando. Pero ese acto de terrorismo de Estado marcó el fin del intento de lograr la legalización de la reelección a cualquier costo, entre otras cosas porque el hasta entonces colorado cartista Hugo Velázquez, que en su investidura de presidente de Diputados decidió no convocar a esa Cámara para ratificar lo decidido por el Senado y se cortó el violento proceso de reelección a cualquier costo.

La fórmula Mario Abdo - Hugo Velázquez ganó las elecciones de 2018. Lamentablemente, ya no se volvió a hacer Saká y la movilización ciudadana para el control electoral. Por primera vez un presidente del Tribunal Electoral, cuyos datos siempre habían coincidido con los del cómputo paralelo, se permitió decir que la victoria colorada era irreversible, en base únicamente a la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) y hubo sospechas de manipulación de resultados. Sobre todo, porque en mesas en las que listas de organizaciones políticas minoritarias habían votado, algunas personas que se quejaban porque en el acta aparecía o voto a la opción por la que habían votado. Una vieja práctica es que quienes tienen integrantes de mesa y veedores se reparten los votos de las candidaturas ausentes.

También cambió el tipo de participación ciudadana. Disminuyó la educación cívica y aumentaron los grupos de escraque y justicia por mano propia. Notablemente, de esa manera se logró la destitución de la intendenta de Ciudad del Este, acusada desde hace años por corrupción, y un joven activista ciudadano pasó a ganar las elecciones municipales.

El gobierno Abdo-Velázquez lleva un año y tres meses. Ya se entró nuevamente en recesión económica y se recurrirá al aumento de la deuda al aumentar el déficit presupuestario. El principal criterio de selección de decisores políticos es ser Añetete, o aliado o amigo del presidente, con pocas excepciones. Pero quizá lo incomprensible sea el nombramiento y mantenimiento de Eduardo Petta como ministro de Educación, con ignorancia supina de todo proceso pedagógico, total desinterés en que haya 100.000 adolescentes sin escuelas, despido de personal calificado en pedagogía, continuación de la prohibición de género¹³ y contratación de evangélicos fundamentalistas

13 La prohibición de género en la educación motivó un comunicado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lamentando el hecho y señalando el retroceso que significaba la medida. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/208.asp>. Asimismo, el Comité CEDAW recomendó la derogación de la prohibición de género en la educación.

para orientar a los y las jóvenes¹⁴. Por ejemplo, enseñando que el suicidio juvenil se combate dando una buena paliza a un o una joven que anda desorientado/a¹⁵. Petta tuvo virtudes como fiscal, como director de la Policía Caminera o como senador. Pero, ¿por qué Abdo lo mantiene donde se precisa un liderazgo constructivo y calificado? Si en el gobierno de Cartes se caían los techos de escuelas y colegios públicos, en este unos 100.000 adolescentes están fuera del sistema educativo o no hay clases por falta de docentes.

La mayor crisis e intento de juicio político se produjo, sin embargo, por otra razón. El ocultamiento de la firma en mayo de un acuerdo sobre Itaipú, en el que se hacían concesiones que beneficiaban solamente al Brasil y encima de una negociación paralela-secreta para un negocio privado de venta de la energía paraguaya a empresas brasileñas. Cartes le salvó del juicio político promovido inicialmente por su propia bancada¹⁶.

Pero los problemas no proceden solamente de las prácticas del Ejecutivo. Un ejemplo es que la Ley de Paridad, que implicaba la igualdad sustantiva de las mujeres en la representación política, en mandatos y otras instancias, si bien fue aprobada por el Senado, fue vaciada de contenido por la Cámara de Diputados, dejando la paridad solamente al título de la ley y el objeto de la misma, pero vaciándola totalmente de mecanismos y de todo contenido que llevase a la igualdad. Es un ejemplo de mala práctica legislativa y de la cultura de la apariencia que se desarrolló. En este caso, el Ejecutivo la objetó, con una buena fundamentación.

30 AÑOS DE DEMOCRACIA

Un último punto, una señal de democracia, es la posibilidad de producir conocimientos, difundirlos y debatir. Se ampliaron enormemente las posibilidades de publicar y hubo una enorme producción crítica en comparación a otros momentos de la historia del Paraguay, que ha circulado libremente. Un ejemplo es este informe, el de Derechos Humanos de la Codehupy, que comenzó a aparecer en 1996. Lo mismo puede decirse de otros informes y análisis críticos, como los dos informes Chokokue (1989-2005 y 1989-2013) sobre la desaparición y el asesinato de campesinos en el contexto de la lucha por la tierra y el modelo agroexportador, incluyendo una visión profundamente crítica sobre la masacre de Curuguaty y el proceso judicial posterior. El propio Estado paraguayo publicó el Informe de la Comisión de Verdad y Justicia, que revisa todo el proceso de la última gran dictadura. Se ha pu-

14 Ver al respecto investigación sobre "Decisiones", una ONG evangélica que con anuencia del MEC brinda charlas sobre educación de la sexualidad sin base científica y conceptos discriminadores.

15 El Surtidor, 19 de agosto de 2019. Disponible en <https://elsurti.com/reacciones-fundajoven/#>.

16 Sobre la crisis derivada del Acta bilateral de Itaipú, ver el tema del año y el análisis de coyuntura política de este informe.

blicado también sobre temas tan diversos, tales como reflexiones sobre discriminaciones, sobre la expansión del crimen organizado, sobre vínculos de este con la política, sin que hubiese censura, ni sobre publicaciones ni sobre otras formas de expresión, incluso artísticas como el teatro, la música, las artes visuales y el cine.

Ahora bien, el Estado paraguayo no ha festejado o simplemente conmemorado los 30 años de democracia, pero sí lo han hecho la sociedad, las editoriales privadas y la Academia. Ejemplo de ello es *A 30 años del golpe*¹⁷, de Martini y Flecha, o la formidable colección *30 años de democracia*, publicada por el periódico ABC Color con la Editorial El Lector con cuadernos escritos por diversos autores¹⁸, el Congreso Internacional organizado por la Asociación de Ciencia Política del Paraguay con la Universidad Comunera “Paraguay, 30 años de democracia” o en el Foro de Ciencias Sociales, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción.

Debatir más puede ayudarnos a pensar y proponer caminos para recuperar la senda de búsqueda de mejor democracia y su consolidación. Lo cierto es que vivir en democracia es infinitamente mejor que vivir en dictadura. La democracia paraguaya logró elecciones competitivas y libertades públicas, pero hasta ahora no una buena división de Poderes del Estado, principalmente para la deficiente Administración de Justicia, sometida por diversos mecanismos al poder político. Tampoco hay Estado de derecho y menos aún Estado social, es decir, Estado de bienestar. La incorporación de mecanismos de democracia participativa o directa puede enriquecer a la democracia representativa. Pero, si se violentan la institucionalidad de la República y la democracia representativa, se convierte en democracia plebiscitaria, instrumento del fascismo y diversas dictaduras militares. Bien lejos se está de comenzar siquiera la construcción de una democracia paritaria orientada por la igualdad y de un Estado incluyente.

17 Martini, Carlos y Flecha, Víctor Jacinto (2019). Asunción: Servilibro.

18 Alcibiades González Delvalle, Edwin Brítez, Marcos Pérez Talía, Eduardo Tamayo Belda, Sarah Cerna Villagra, Fernando Masí, Gustavo Rojas, Diego Abente Brun, Diana García, José T. Sánchez Gómez, Carlos Gómez Florentín, Fabricio Vázquez, Guillermo Domaniczky.