



REVISTA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Publicación digital semestral

Director: Mario Toer

politicalatinoamericana.org/revista

REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y CRISIS POLÍTICA EN PARAGUAY

PRESIDENTIAL REELECTION AND POLITICAL CRISIS IN PARAGUAY

Ignacio González Bozzolasco

Sociólogo y docente de la Universidad Católica de Asunción. Investigador PRONII-CONACYT de Paraguay. Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Becario Doctoral de BECAL de Paraguay.

Contacto: igonbo@gmail.com

RESUMEN

El artículo realiza un análisis de coyuntura de la última crisis política en Paraguay, desarrollada entre marzo y abril de 2017, en torno a los intentos de incorporar la reelección presidencial al sistema político paraguayo. Esta crisis, que dividió la escena política paraguaya en dos polos bien delimitados y confrontados, tuvo como desenlace varias movilizaciones populares, la ocupación e incendio del edificio del Congreso Nacional, así como la trágica muerte de un joven. El trabajo presenta una descripción de los antecedentes de la reelección presidencial en el país, muy ligados al régimen autoritario imperante en el pasado reciente. Analiza además a los principales actores en la actualidad, tanto a los que se manifiestan a favor como en contra del proyecto de reelección, sus objetivos y estrategias de acción.

Palabras clave: Paraguay, reelección presidencial, crisis política

ABSTRACT

The article analyzes the conjuncture of the last political crisis in Paraguay. It was held between between March and April 2017, on the attempts to incorporate presidential reelection into the Paraguayan political system. This crisis, which divided the Paraguayan political scene into two well-defined and confronted poles. It had as a result several popular mobilizations, the occupation and burning of the National Congress building, as well as the tragic death of a young man. The paper presents a description of the records of presidential reelection in Paraguay, closely linked to the authoritarian regime prevailing in the recent past. It also analyzes the main current political actors, both those who are in favor of and against to the re-election project, its objectives and strategies for action.

Keywords: Paraguay, presidential reelection, political crisis

1. Introducción

El viernes 31 de marzo del año en curso, las imágenes del Congreso paraguayo en llamas recorrieron las portadas de la prensa internacional. Sin lugar a dudas, fueron la mejor síntesis visual del punto más álgido de una crisis política en torno a las disputas por la reelección presidencial en Paraguay. El actual presidente paraguayo, Horacio Cartes, había rechazado desde los inicios de su actual mandato (2013-2018) la idea de incluir la figura de la reelección presidencial al sistema político paraguayo, a fin de habilitarlo para un periodo más de gobierno. Sin embargo, a finales del 2017 cambió de posición y emprendió una decidida estrategia para lograrlo. Con este intento se desatará una crisis política que derivará en movilizaciones populares, la ocupación del edificio del Congreso Nacional y la trágica muerte de un joven. Tras estos sucesos, el presidente abandonó finalmente el proyecto de reelección por parte del presidente.

Cartes no fue el primer presidente en perseguir este objetivo tras la caída del régimen autoritario del general Alfredo Stroessner y el inicio de la transición a la democracia en Paraguay (1989). Desde entonces, con mayor o menor fuerza, la incorporación de la reelección fue un tema presente en la agenda política de cada presidente electo. A lo largo de este artículo, se presentarán algunas claves explicativas sobre esta situación, además de un análisis detallado de los últimos intentos realizados por el actual presidente, sus avances, dificultades y desenlaces.

2. La reelección presidencial: los antecedentes

De la totalidad de los países de América Latina, son únicamente cuatro los que en la actualidad no contemplan algún tipo de reelección presidencial (Martínez Escobar, 2016). Así, mientras que Paraguay, México, Guatemala y Colombia no permiten la reelección presidencial en ninguna de sus formas; Cuba, Honduras, Nicaragua y Venezuela sí la contemplan de forma indefinida; Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y República Dominicana permiten la reelección del presidente por un periodo inmediato; y Chile, Costa Rica, El Salvador, Haití, Panamá, Perú y Uruguay consideran la posibilidad de reelección presidencial, aunque no de forma inmediatamente consecutiva.

En el caso paraguayo, la exclusión de la reelección presidencial del sistema político data desde la promulgación de la Constitución Nacional de 1992, vigente en la actualidad. La misma fue elaborada en un contexto de salida de un régimen autoritario como el stronista que durante 35 años, tras fachadas democráticas, construyó parte de su legitimidad en el funcionamiento de una falsa competencia partidaria, la celebración regular de elecciones y la posibilidad constitucional de Stroessner de ser reelecto indefinidamente (Arditi, 1992:38). Con la redacción de la nueva constitución, los constituyentes vieron en la prohibición de cualquier tipo de reelección presidencial el cerrojo para prevenir experiencias similares a las sucedidas durante el régimen de Stroessner.

Sin embargo, todos los presidentes electos desde los inicios de la transición democrática en Paraguay coquetearon con la idea de su reelección presidencial al llegar a la mitad de su mandato. Con los últimos presidentes estas acciones fueron más decididas. El presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), a mitad de su mandato, logró que la conducción del Partido Colorado se posicione a favor de la enmienda constitucional, con el objetivo de incorporar la figura de la reelección del presidente. Pese a ello, vio frustrado su intento reeleccionista debido a la negativa de los legisladores, ya que la enmienda constitucional requiere de mayoría en ambas cámaras del Congreso. En el siguiente período presidencial, Fernando Lugo (2008-2012) intentó también llevar adelante una iniciativa similar. Electo presidente gracias a una amplia alianza opositora al Partido Colorado, Lugo tuvo todavía menos chances a causa de la débil fuerza parlamentaria con la que contaba (Martínez Escobar y González Bozzolasco, 2016).

3. Reflujos conservadores e insistencias reeleccionistas

El Paraguay fue uno de los primeros países en montarse en la oleada política de derecha iniciada en América Latina tras el golpe de estado sucedido en Honduras en 2009. Con el derrocamiento del presidente Fernando Lugo en 2012, se puso fin a un breve periodo de gobierno progresista iniciado en 2008. Con lo cual se da una derrota electoral del conservador Partido Colorado luego de más de 60 años en el poder. En este proceso, el centroderechista Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) jugó un papel decisivo, apoyando a Lugo para la presidencia en un primer momento, para luego abandonarlo y buscar su derrocamiento. En estos sucesos, ambos partidos tradicionales, el Colorado y Liberal, demostraron mantener preponderancia en el sistema político paraguayano (González Bozzolasco, 2013:75-98).

Con los sucesos de 2012, el Partido Colorado vio disuelta la alianza entre Lugo, el PLRA y el conglomerado de diferentes fuerzas de izquierda. El empresario tabacalero Horacio Cartes tendrá un rol protagónico en este proceso. El mismo, al triunfar en las elecciones presidenciales de 2013, anunció con entusiasmo una nueva ola de modernización conservadora para el Paraguay. Con el trillado discurso de la eficiencia y capacidad de los empresarios exitosos, este político novato asumió la presidencia del país con el apoyo del poderoso Partido Colorado, después de una contundente victoria sobre una oposición dividida y confrontada (González Bozzolasco, 2017).

Cartes heredó una economía estable con buenos indicadores macroeconómicos, pero con el desafío de afrontar una desaceleración en su crecimiento. Así, aprovechando un importante apoyo político con el que contó a inicios de su gobierno, impulsó un paquete de leyes centrado en estimular las inversiones, promover el crecimiento económico y generar mayor seguridad. Sin embargo, este paquete no impulsó los cambios esperados, por lo que la falta de resultados terminó horadando la unidad partidaria, a la par que un frente interno en su partido fue ganando fuerzas, llegando a quebrar la mayoría parlamentaria con la que gozaba el presidente en sus comienzos.

4. El giro estratégico

Arribando a la mitad de su mandato, el presidente Cartes vio notoriamente reducidos sus niveles de aprobación en los sondeos de opinión (Diario Última Hora, 2016). Terminó así confrontándose ante una encrucijada: definir con rapidez su apoyo hacia un eventual sucesor para dar inicio a las diputadas internas de cara a las elecciones primarias en su partido o generar una colosal acometida a favor de su reelección, impulsando los cambios institucionales necesarios para el efecto. El presidente optó por lo segundo. Así, en octubre pasado, instaló en el seno del Partido Colorado la gran tarea de impulsar los cambios institucionales necesarios para habilitar la reelección presidencial (González Bozzolasco, 2016).

Desde finales del 2016, Cartes impulsó con fuerza la idea de la reelección presidencial para pugnar por un nuevo periodo. Al igual que sus antecesores, Duarte Frutos y Lugo, propuso la vía de la enmienda constitucional para lograrlo. Para concretarse, el proyecto de enmienda debe constar con la aprobación de ambas cámaras del Congreso (además de una votación en referéndum), por lo cual se requiere una alianza de varias fuerzas políticas en un contexto en el que ninguna de ellas posee mayoría.

Sin embargo, el presidente Cartes debía superar un escollo surgido a finales de agosto de 2016. Buscando evitar el tratamiento del proyecto de enmienda que habilite la reelección, los senadores opositores pusieron en marcha un plan que articuló a sectores opositores, tanto fuera como dentro del Partido Colorado. El objetivo fue impedir que el proyecto avance en la cámara de diputados en donde el gobierno conservaba su mayoría. Para lograrlo, se ampararon en uno de los puntos señalados por el artículo 290 de la Constitución Nacional, donde se sostiene que, si en cualquiera de las cámaras no se reuniese la mayoría requerida para aprobar la enmienda, se tendrá por rechazada la enmienda, *sin poder volver a presentarla dentro del término de un año*. De esta forma, el plan consistió en realizar una presentación sorpresa del mismo proyecto de enmienda constitucional pretendido por el gobierno y rechazarlo de inmediato. Así, la reelección quedó sin posibilidad de ser tratada durante los 12 meses consiguientes (Diario ABC color, 2016).

Para superar esta dificultad, Cartes impulsó un acuerdo con el Frente Guasu, bajo el liderazgo del expresidente y candidato Fernando Lugo y con una de las corrientes internas del Partido Liberal, encabezada por el Senador Blas Llano (Diario ABC color, 2017a). Esta comunión de intereses radicó en la intención de Cartes y Lugo de pugnar por un nuevo mandato presidencial, a la vez de la intención de Blas Llano de concretar una nueva alianza entre liberales y progresistas que replique la experiencia electoral victoriosa en 2008. Tras el acuerdo, se generó una extrema polarización en la escena política paraguaya. Se articularon en contra fracciones internas de los dos partidos tradicionales y sectores de la izquierda. Los opositores dentro del Partido Colorado, bajo el liderazgo del senador colorado Mario Abdo Benítez, se aliaron con el oficialismo liberal, presidido por Efraín Alegre, y el actual intendente de la capital, Mario Ferreiro (todos, a la vez, potenciales candidatos a la presidencia para las

próximas elecciones). De esta forma, Cartes logró imponerse en el centro de la escena política, como el actor principal que aglutinó a las fuerzas en su favor o en su contra, marcando así el ritmo de la política paraguaya a lo largo de los últimos meses de año 2016 (González Bozzolasco, 2017a).

5. Los mecanismos institucionales

El proyecto de enmienda debe afrontar varios escollos institucionales para su aprobación. El principal de ellos es la presentación previa, por parte de la oposición, de un proyecto similar en agosto del año pasado. Este acto, de acuerdo a la Constitución Nacional, imposibilita un nuevo tratamiento antes del transcurso de un año (artículo 290). Se suma a esto la oposición por parte del presidente del Congreso que, por lo ya señalado, se niega a dar trámite de ingreso a un nuevo proyecto para su votación en el pleno del senado.

De esta forma, si bien los promotores de la enmienda contaban con mayoría en esta cámara (23 de 45 votos) se veían imposibilitados de incluir y llevar a votación su propuesta. Otra opción era la inclusión y tratamiento del proyecto sobre tablas, sin embargo, para ello los trámites requeridos demandan una mayoría calificada de dos tercios (30 de los 45 votos del Senado), que superaba al número de parlamentarios que apoyaba la reelección (González Bozzolasco, 2017b).

6. El momento decisivo: la presentación del pedido de enmienda constitucional

A inicios del 2017 los promotores de la reelección presidencial pusieron en marcha su estrategia, consistente en presentar el proyecto de enmienda constitucional en la cámara de senadores. Una vez superada esta instancia, se debía pasar a la cámara de diputados, donde se esperaba un proceso más ágil debido a que la presidencia de la cámara estaba aliada al presidente Cartes. El principal problema consistía en superar la cámara de senadores, donde a pesar que los partidarios de la reelección eran mayoría, tenían a la presidencia de la cámara en contra.

Como vía de superación de esta dificultad, la mayoría conformada por los senadores que promovían la enmienda buscó la modificación del reglamento interno. Con esto, pensaban modificar los puntos que dificultaban una rápida aprobación del pedido de enmienda. Llamaron así a una sesión extraordinaria de la cámara de inmediato, pero la misma fue rechazada por el presidente del Senado. Ante esta situación, la mayoría de 25 senadores promotores de la enmienda, con la anuencia del vicepresidente segundo de la cámara de senadores, se reunieron en sesión y resolvieron de forma irregular aceptar las modificaciones del reglamento interno solicitadas por los promotores de la reelección (Diario Última Hora, 2017).

La mayoría de senadores en pos de la enmienda avanzaron en su estrategia días después de haber realizado las modificaciones en el reglamento. De esta forma, convocaron a una nueva sesión extraordinaria del Senado. Esta vez, la reunión fue convocada

directamente en una de las oficinas del Congreso y no en la sala de sesiones, evitando así conflictos con el resto de los parlamentarios opositores. En esta reunión, los 25 senadores dieron por aprobado el proyecto de enmienda. Mientras tanto, en la sala de reuniones del pleno del senado, 18 senadores liderados por el presidente de esta cámara desconocieron la reunión y sus resoluciones (Diario ABC color. 2017b).

Estos acontecimientos provocaron inmediatas movilizaciones frente al edificio del Congreso Nacional, que fueron creciendo en número. Los manifestantes, que intentaban llegar hasta las puertas del edificio y eran contenidos por fuerzas policiales, lograron finalmente romper el cerco policial e irrumpir en el edificio, causando destrozos e incendiando algunos sectores del mismo. Luego de ese hecho, diferentes acciones de protesta continuaron dispersas en el centro de la capital, provocando algunos destrozos y enfrentamientos con la policía durante la noche. En la madrugada, un grupo de policías irrumpió en la sede central del Partido Liberal ubicada en la zona céntrica de Asunción sin orden judicial. Ingresaron al local por la fuerza abriendo fuego dejando como saldo la trágica muerte de un joven dirigente de la juventud liberal, así como más de un centenar de detenidos (González Bozzolasco, 2017c).

Ante estos sucesos, el gobierno frenó el tratamiento del proyecto de enmienda en la cámara de diputados y convocó a una mesa de diálogo nacional a todos los sectores políticos y la mediación de la Iglesia Católica. Sin embargo, la misma no tuvo mayores avances. En ese contexto sin resoluciones, el presidente Cartes optó finalmente por desistir del proyecto de reelección, que fue rechazado por sus partidarios en el Congreso.

7. A modo de conclusión

Los acontecimientos expuestos son testimonio de las debilidades institucionales del sistema democrático paraguayo, desarrollado con grandes falencias desde su origen en 1989. En general, los sucesos políticos señalados evidencian la prevalencia de reglas del juego político y marcos institucionales que limitan el acceso a determinados actores políticos, bajo el pretexto del resguardo de la democracia y la prevención de retornos autoritarios. Sin embargo, a la vez, establece dinámicas de funcionamiento institucional basadas en el triunfo de ajustadas mayorías, sin privilegiar el desarrollo de amplios debates y grandes acuerdos entre todos los sectores políticos.

Este funcionamiento institucional se relaciona, además, con la recurrencia de crisis de sucesión desatadas en el seno de las fuerzas políticas en el gobierno, una vez alcanzada la mitad del mandato presidencial. Pese a que la mayoría de los gobiernos paraguayos en democracia correspondieron al Partido Colorado, las mencionadas crisis de sucesión no son patrimonio exclusivo de este partido. Con la destitución de Fernando Lugo en 2012, se constata que las crisis de sucesión afectan también a otros sectores cuando ejercen dicha función. Finalmente, estas recurrencias deberán ser objeto de estudios más extendidos y exhaustivos, de manera a dar cuenta de los funcionamientos y dinámicas que promueven su reproducción, así como las transformaciones necesarias para superarlas.

Bibliografía

Arditi, B. (1991). Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay. Asunción: CDE.

Diario ABC color. (2016). “Opositores madrugan a oficialistas y frenan intento de reelección de HC”. En: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/opositores-madrugan-a-oficialistas-y-frenan-intento-de-reeleccion-de-hc-1512312.html>

Diario ABC color. (2017^a). “Cartes, Lugo y Llano se alistan para violar la Constitución y aprobar la enmienda”. En: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/cartes-lugo-y-llano-se-alistan-para-violar-la-constitucion-y-aprobar-la-enmienda-1566509.html>

Diario ABC color. (2017b). “Atropellan el Senado y usurpan su presidencia”. En: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/atropellan-el-senado-y-usurpan-su-presidencia-1578589.html>

Diario Última Hora. (2016). “Aprobación cayó un 23% desde el 2014”. En: <http://www.ultimahora.com/aprobacion-cayo-un-23-el-2014-n1015706.html>

Diario Última Hora. (2017). “25 senadores modifican a la fuerza reglamento para impulsar enmienda”. En: <http://www.ultimahora.com/25-senadores-modifican-la-fuerza-reglamento-impulsar-enmienda-n1073934.html>

González Bozzolasco, I. (2013). La encrucijada del cambio. Análisis sobre la realidad social y política del Paraguay contemporáneo. Asunción: Germinal-Arandura.

González Bozzolasco, I. (2016). “De la tecnocracia a los correligionarios: los desplazamientos estratégicos y discursivos del cartismo”. En: <https://tererecomplice.com/2016/11/23/de-la-tecnocracia-a-los-correligionarios-los-desplazamientos-estrategicos-y-discursivos-del-cartismo-2/>

González Bozzolasco, I. (2017^a). “Las claves del escenario paraguayo”. En: <http://panamarevista.com/las-claves-del-escenario-paraguayo/>

González Bozzolasco, I. (2017b). “¿Habrá reelección en Paraguay? Disputas y estrategias rumbo a las presidenciales 2018”. En: <http://oblat.am/uploads/images/89c76a2c-6f2e-47e2-873f-e4e2ea164184.pdf>

González Bozzolasco, I. (2017c). “Why was Paraguay's Congress burning?”. En: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/04/paraguay-congress-burning-170403160837769.html>

Martínez Escobar, F. y González Bozzolasco, I. (2016). “Rumbo a las elecciones

presidenciales en Paraguay: la recurrente polémica en torno a la reelección”. En: <http://coyuntura.sociales.uba.ar/rumbo-a-las-elecciones-presidenciales-en-paraguay-la-recurrente-polemica-en-torno-a-la-reeleccion/>