

La victoria de Fernando Lugo: el final de la transición paraguaya

*Ignacio García-Valdecasas **

Tema: La reciente llegada a la Presidencia de Paraguay de Fernando Lugo culmina la transición a la democracia y abre la posibilidad de abordar las profundas reformas que necesita Paraguay.

Resumen: La llegada de Fernando Lugo al poder en Paraguay está causada por dos hechos que por primera vez han coincidido en el tiempo: la división del Partido Colorado y la unidad de la oposición. Su elección ha puesto fin a 60 años de gobierno del Partido Colorado.

Este episodio ha colocado a Paraguay momentáneamente en el centro de la atención internacional, lo que se ha traducido en un aluvión de comentarios no siempre acertados sobre el pasado y el presente de este país. La llegada de Lugo al poder no supone, como se ha dicho, ni el inicio de la transición democrática, que comenzó con la caída de Stroessner en 1989, ni su final, que se dará cuando al final de su mandato el presidente Lugo ceda democráticamente el poder a su sucesor.

Lugo se enfrenta a importantes desafíos que marcarán a buen seguro su mandato. Paraguay necesita urgentemente reformas. La pobreza, el subempleo, la desigualdad, la corrupción y la parálisis institucional azotan a un país que además se ve, como tantos otros, afectado por la crisis económica internacional. El flamante presidente deberá acometer la reforma de un sector público excesivo e ideologizado, luchar contra la corrupción y emprender reformas económicas de calado... y todo ello desde el respeto al orden constitucional paraguayo.

De su capacidad para enfrentarse a todos estos retos, y de hacerlo sin caer en los errores que cometieron sus antecesores en Paraguay, y en otros países iberoamericanos, dependerá el futuro próximo del pueblo paraguayo, y el lugar que ocupará Fernando Lugo en su historia.

Análisis:

Una transición demasiado larga

En contra de lo expresado por algunos comentaristas, con el triunfo de Lugo ni empieza ni termina la transición paraguaya. La transición paraguaya comienza el 3 de febrero de 1989 con la caída y el exilio del general Stroessner. Aún están pendientes de esclarecer las causas que motivaron al general Rodríguez para derrocar a su consuegro. Transición que avanza durante el mandato de Rodríguez (1989-1993), se acelera y profundiza bajo

* *Diplomático*

la presidencia de Wasmosy (1993-1998), pero que termina descarrilando al final de este período esencialmente por la división interna del Partido Colorado (PC) y por el enfrentamiento entre Wasmosy y el general Oviedo.

Si hubiera que elegir el momento clave de la transición paraguaya, este sería el fraude en las elecciones internas Coloradas de 1992. Todo lo ocurrido después está relacionado de una u otra manera con este acontecimiento, que la oposición prefirió ignorar convencida de que le sería más fácil derrotar en las urnas a Wasmosy que a Argaña. El entonces coronel Oviedo perpetró el fraude siguiendo instrucciones del presidente Rodríguez, que no quería tener como sucesor a alguien fuera de su control como Argaña. A pesar de ello, Wasmosy aceptó ser el candidato del PC. Al hacerlo se situó en posición de debilidad.

Cuando en 1996 el presidente Wasmosy quiso liberarse, chocó con Oviedo y a partir de este momento los acontecimientos se precipitaron. Tras un fallido intento de golpe de Estado, Oviedo salió del ejército, entró en política y terminó siendo encarcelado por la Corte Suprema. Los colorados se unen férreamente en las elecciones de 1998 y las ganan con el objetivo de liberar a Oviedo o de mantenerlo en prisión, en función del grupo que finalmente tuviese el control del partido y del gobierno.

El PC arrastró en su enfrentamiento al pueblo paraguayo: Argaña murió en circunstancias aún no aclaradas, en el *Marzo paraguayo* perecieron ocho personas, Oviedo se exilió y lo mismo hizo el presidente Cubas tras renunciar a su cargo. El colorado argañista González Machi, presidente del Senado, accedió a la Presidencia.

Durante los últimos 10 años y las Presidencias de Cubas Grau/González Machi (1998-2003) y Duarte Frutos (2003-2008) la transición se mantuvo en estado de hibernación.

En las elecciones de 2003 que llevaron a la Presidencia al colorado argañista Nicanor Duarte Frutos, ganó de nuevo el PC a pesar de la escisión oviedista porque la oposición concurre dividida. Oviedo se presentó por persona interpuesta. Laino perdió el control del Partido Liberal (PLRA) cuyo candidato fue Federico Franco. Finalmente, surgió un nuevo Partido en la oposición: Patria Querida (PPQ), liderado por Pedro Fadul, de tintes democristianos y con fuerte apoyo de la jerarquía católica. En la Cámaras, sin embargo, el PC sufrió una clara derrota.

Los constituyentes, colorados incluidos, obsesionados por la posibilidad de retornar a la dictadura, fragmentaron el poder en el interior de los partidos políticos, promoviendo la indisciplina, así como en la estructura del Estado, dándole al poder legislativo poderosas facultades frente al ejecutivo.

Como es propio de los regímenes presidencialistas, el control del poder ejecutivo no le garantiza a Lugo dominar por completo el proceso de toma de decisiones dada la fortaleza que tiene el Congreso (Senado y Cámara de Diputados). Sin la mayoría en el Senado, el margen de maniobra del presidente es muy limitado y en 2003 el PC obtuvo solo 16 senadores sobre un total de 45. De estos 16 senadores colorados, Nicanor Duarte no pudo contar con el apoyo incondicional de más de 10. Situación parecida se produjo en la Cámara de Diputados. El escenario era el adecuado para perpetuar la parálisis política del Paraguay. Y así fue.

La complejidad del proceso democratizador

Hasta aquí la historia reciente. En efecto, la transición paraguaya se ha prolongado en demasía, pero con Lugo comienza el final. La transición terminará definitivamente dentro de cinco años cuando Lugo traspase el poder a su sucesor democráticamente elegido. Cualquier otra eventualidad supondría la perpetuación de la parálisis o, peor aún, la quiebra del proceso.

No es cierto que con Lugo termine la dictadura del PC. Paraguay es un país democrático desde 1989. Con un Estado de derecho mejorable, pero democrático. La dictadura terminó con la aprobación de la Constitución de 1992.

El hecho de que el PC, tras usurpar el poder durante la dictadura de Stroessner, saliera de ella impoluto y mantuviera el poder tras varios procesos electorales se debe a una serie de causas de indudable complejidad. Lo ocurrido obedece en lo esencial al peso propio del PC y a la forma en que se celebraron todos los procesos electorales entre 1989 y 1993. Ir a unas elecciones perdidas de antemano por la falta de las mínimas garantías es siempre un error y la oposición paraguaya lo cometió en cuatro ocasiones. Sin padrón ni justicia electoral dignos de tal nombre, concurren a la elección presidencial de Rodríguez de 1989, a las municipales y a las constituyentes de 1991 y a las generales de 1993. Siguen siendo desconocidas las razones que motivaron a la oposición, y en particular al líder liberal Domingo Laíno, para actuar de tal manera.

En 1998 se celebraron las primeras elecciones democráticas de la historia del Paraguay, pero para entonces la opinión pública paraguaya había recibido subliminal pero insistentemente tres mensajes que pondrían en peligro la transición y debilitarían el régimen democrático:

- Se habían celebrado cuatro procesos electorales sin garantías y cuyo resultado era inevitable y conocido *a priori*.
- Los partidos políticos, y en concreto el PC, podían seguir dirimiendo sus conflictos internos como en los tiempos de la dictadura y con métodos “stroessnistas” como había demostrado el fraude contra Argaña, que fue bendecido con el silencio de la oposición y de la comunidad internacional.
- Los acuerdos entre el gobierno y la oposición no fijaban objetivos programáticos, pero sí el reparto de cargos y prebendas.

Con estos mensajes, la opinión pública llegaba inconscientemente a la conclusión de que las elecciones y, en definitiva, la democracia consiste esencialmente en el respeto a una serie de formalidades y que la colaboración interpartidaria en el juego político es tan solo un método para repartirse los beneficios del poder.

A partir de este momento, y traspasado este umbral en 1993, sería mucho más difícil desbancar al PC. Todo lo anterior afianzaba el convencimiento del votante colorado y sembraba dudas en el electorado no cautivo de los dos partidos mayoritarios. Efectivamente, una parte importante del cuerpo electoral debió alcanzar la conclusión de que para llegar al mismo destino siguiendo el mismo trayecto no era necesario cambiar de conductor.

La situación política¹ (1)

Con todos estos antecedentes ¿Cómo ha conseguido ganar Lugo? ¿Por qué ha perdido finalmente el poder el PC?

Lugo gana porque el PC acude a las elecciones dividido y porque la oposición se presenta unida. Ambas circunstancias se habían producido en elecciones anteriores pero ésta es la primera vez que se han producido *simultáneamente*, en el mismo proceso electoral.

El PC ha sufrido en primer lugar la división interna provocado por Luis Castiglioni que no ha terminado de aceptar su derrota en las elecciones internas Coloradas, aunque no ha podido demostrar la ocurrencia de fraude. A esta división interna se ha sumado otra externa, mucho más importante, al consumarse la escisión del oviedismo en el momento en que por primera vez su líder ha podido concurrir a unas elecciones.

Oviedo, que entretanto había vuelto a Paraguay de su exilio argentino-brasileño e ingresado en una prisión militar, fue liberado por Nicanor Duarte Frutos que pretendía sin duda contribuir de esta manera a la división de la oposición. El resultado, sin embargo, ha sido el contrario al buscado. En 2003, el candidato de UNACE, con Oviedo inhabilitado, obtuvo el 13,47% de los votos. En 2008, Oviedo ha obtenido el 22%. Es decir, un 8,5% más que en 2003.

Blanca Ovelar, candidata del PC en 2008, al obtener un 31% ha perdido un 6% respecto al 37% obtenido en 2003 por Nicanor Duarte Frutos. Obviamente, este 6% le ha sido arrebatado por Oviedo.

No conviene pasar por alto que la suma de los votos obtenidos por colorados y oviedistas con Blanca Ovelar y Oviedo en 2008 (53%) es superior a la misma suma de 2003 (50,50%), pero el divorcio colorado se afianza. Si UNACE con Oviedo en libertad se consolida, al PC le resultará difícil recuperar el poder a corto y medio plazo.

Aunque es difícil calibrar los odios, rencores y resentimientos que a veces produce un divorcio, no conviene olvidar que los oviedistas en cierto modo siguen siendo colorados. UNACE no significa sino "Unión Nacional de Colorados Éticos". Por todo ello no se puede descartar por completo una refundación y reunificación colorada, sobre todo si la mayoría de los colorados llegan a la conclusión de que ésta es la única vía para recuperar el poder. Es poco probable, mientras Oviedo tenga el control de UNACE y los argañistas mantengan una cierta influencia en el PC, pero no del todo imposible.

Los argañistas, hijos y seguidores de Argaña, siempre han acusado a Oviedo de la muerte de su líder y padre, pero su poder en el PC es cada día menor. Su total desaparición política facilitaría la reintegración del oviedismo en la familia colorada. Si los colorados llegan al convencimiento de que pagando este precio recuperarán el poder, no cabe duda de que lo pagarán.

En la oposición, Lugo acumuló prácticamente todos los votos y obtuvo el 41%. La oposición volvió a unirse como en 1998, pero esta vez con éxito. Pedro Fadul se presentó de nuevo como candidato del PPQ, pero su candidatura no afectó a la unidad de la

¹ Los datos electorales pueden consultarse en <http://www.tsje.gov.py/nuevo/elecciones1998.php> (último acceso el 3/IX/2008), http://www.tsje.gov.py/nuevo/elecciones_2003.php (3/IX/2008) y en http://www.tsje.gov.py/e2008/resultados_finales.php (3/IX/2008).

oposición porque el electorado optó por ignorarla y le castigó duramente: si en 2003 Pedro Fadul obtenía un 21,28%, en 2008 debía conformarse con un 2%. Este es un caso claro de voto útil y no un simple cambio de opinión del electorado paraguayo.

Este 41% es, por otro lado, muy inferior al 53% obtenido conjuntamente por Blanca Ovelar y Oviedo. Sin la escisión oviedista, conviene tenerlo siempre *in mente*, la oposición no habría ganado las elecciones presidenciales.

La concertación que ha permitido el triunfo de Lugo gira en torno al PLRA, que desde 1993 no bajó nunca de 24% del voto. Hay que añadirle el voto deseoso de cambio que en 1993 siguió a Caballero Vargas y en 2003 a Pedro Fadul y, finalmente, todos los grupúsculos de izquierda que hoy por hoy tienen en Paraguay solo una presencia testimonial.

El carisma de Lugo entre los campesinos sin tierra no se ha materializado ni ha influido en los resultados electorales. Estos centenares de miles de *habitantes del campo*, que son movilizados con cierta frecuencia por las coordinadoras y sindicatos del ramo, se han abstenido o han repartido su voto entre colorados y liberales siguiendo pautas tradicionales. Por otro lado, puede observarse que Oviedo no solo recibió todos los votos colorados perdidos por Blanca Ovelar sino también un 2% del electorado proveniente de la oposición y que Lugo ha sido incapaz de retener.

La Alianza Patriótica para el Cambio, que ha llevado a Lugo a la Presidencia, está en minoría en ambas Cámaras. Para tener mayoría necesita el apoyo de legisladores oviedistas y colorados. Lugo tiene ante sí la tortuosa senda que le marcan los mecanismos constitucionales.

El primer reto que enfrenta es sacar a su país de la parálisis institucional y de la atonía política en las que está anclado desde hace 12 años. Y hacerlo en el respeto a la Constitución. Para ello necesita mantener el idilio con los liberales, una férrea disciplina en el seno de la Alianza y, como ya se ha señalado, el apoyo de algunos senadores y diputados oviedistas y colorados.

Salir de la parálisis institucional es un fin en sí mismo y, sobre todo, un medio para emprender las reformas urgentes que necesita Paraguay.

La situación socioeconómica²

Ya se ha descrito la situación política que vive y ha vivido Paraguay en los últimos años, pero ¿qué país recibe Lugo en el terreno socio-económico?

Lugo recibe un país con unas cuentas públicas relativamente saneadas y con una más que razonable estabilidad macroeconómica, muy diferente de la herencia que recibió Nicanor Duarte Frutos al acceder a la Presidencia.

En 2007 la inflación alcanzó un 6%. El PIB creció un 6,4%, más del triple que la población, que lo hizo en un 1,9%. El presupuesto tuvo un ligero superávit, al igual que la balanza de pagos, y las reservas internacionales superaron a la deuda externa.

² Los datos macroeconómicos de Paraguay pueden consultarse, entre otros, en la página *web* del Banco Central de Paraguay www.bcp.gov.py (último acceso el 6/IX/2008), en The Economist Intelligence Unit *Country Profile 2008* y en www.rodriquezsilvero.com.py (visitada el 6/IX/2008). Véase también Ricardo Rodríguez Silvero (2008), “Paraguay en la encrucijada 2007/2008, análisis económico-financiero y social”, Rodríguez Silvero y Asociados. Asunción.

La cruz de la moneda está en el ámbito social. La situación es preocupante. De 6 millones de habitantes, la población económicamente activa se eleva a 2,8 millones, de la cual el 5,6% está en el paro y 2,7 millones, el 94,4%, está ocupada. Pero esta cifra es engañosa porque dos terceras partes –es decir, 1,8 millones– están subempleados o cobran menos del salario mínimo legal o simplemente no cobran salario por tratarse de familiares no remunerados. En resumen, solo 900.000 personas trabajan y perciben un salario igual o superior al mínimo legal. Por eso, uno de cada tres paraguayos vive bajo el umbral de la pobreza y uno de cada cinco en la indigencia.

Que el incremento del PIB triplique al de la población y al mismo tiempo aumente el número de indigentes quiere decir que los ricos representan cada día un porcentaje menor de la población, pero que cada vez acumulan mayor riqueza en términos absolutos y relativos. En el extremo opuesto, los pobres aumentan en número y porcentaje pero cada vez disponen de menos renta. Para algunos, ésta es la fórmula de la bomba de relojería. Por el contrario, hay quien señala que la “informalidad de la economía” no solo oculta la riqueza de las clases pudientes sino que también exagera la pobreza de los más desfavorecidos, que serían menos numerosos de lo que indican las estadísticas de los organismos internacionales y paraguayos.

En todo caso, el lado negativo de la coyuntura se completa con una deforestación masiva que incide negativamente en los más pobres, con una inseguridad jurídica bastante extendida y, últimamente, con la inseguridad física.

La crisis económica que hoy sufren EEUU y Europa afectará a Paraguay, de manera limitada e indirecta, en la medida en que disminuya la demanda de sus vecinos, especialmente Argentina y Brasil. También es posible que disminuyan las remesas de los emigrantes o los ingresos de las empresas hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yaciretá.

Quienes sí sufrirán y duramente la nueva situación económica internacional serán quienes se hallan en la pobreza extrema. Su situación, como en el resto del planeta, se ha agravado por la subida mundial del precio de los alimentos y de los combustibles. En el caso de Paraguay el desarrollo del biodiesel y bioetanol puede tener consecuencias negativas visibles.

Retos y tentaciones

En efecto, Lugo tiene ante sí grandes retos. Por eso le acosarán algunas tentaciones y se le plantearán difíciles dilemas. Paraguay necesita llevar a cabo profundas reformas y al mismo tiempo tiene que luchar contra la pobreza. El crecimiento demográfico, la concentración de la riqueza, la ausencia de políticas sociales y el deterioro medioambiental de bosques y ríos, entre otras causas, han disparado la pobreza y provocado hambre en un país que nunca la sufrió gracias a sus recursos naturales.

El primer reto es la lucha contra la pobreza y la mejora de los servicios sociales. En particular, educación y salud, que se enfrentan a dificultades en un doble plano: recursos y capacidad. Sin un esfuerzo previo en salud y educación, la persecución de otros objetivos, como la reforma agraria, carece de sentido: los campesinos paraguayos poco se beneficiarán de la tierra mientras sigan siendo *habitantes del campo* más que *agricultores*.

Es necesario aumentar los ingresos fiscales para incrementar el porcentaje del PIB dedicado a salud y educación, pero igual o más importante es la necesidad de mejorar la

cualificación del personal sanitario y educativo y mejorar la gestión, acabando de paso con la corrupción y el prebendarismo lo cual nos lleva al segundo reto: la lucha contra la corrupción y la reforma del sector público. Transparencia Internacional afinó sus métodos y Paraguay ya no es el país más corrupto de América: le superan Haití, Ecuador y Venezuela. Aunque Paraguay ha mejorado su situación saltando al puesto número 138 sobre un total de 180, la situación sigue siendo preocupante. Una primera manifestación de esto se observa en un sector público aquejado de gigantismo. Su tamaño obedece al claro objetivo de ser un vivero y un conservante del voto colorado. Decenas (¿centenas?) de miles de paraguayos, colorados la inmensa mayoría, viven del sector público y están en nómina de la administración central y municipal o de las empresas públicas con independencia de que trabajen mucho, poco o nada. La lucha contra la corrupción y la reforma del sector público son presupuestos previos y necesarios para mejorar en los terrenos de la seguridad jurídica y física.

El tercer reto de Lugo es sacar a flote la economía sumergida o simplemente “regularizarla” a efectos fiscales, lo que facilitará, además, la lucha contra las actividades económicas criminales. Pero para esto será necesario *neutralizar*, convertir en neutral, el aparato del Estado, hasta ahora un instrumento de la política colorada. Muchos paraguayos, incluso progresistas, se han resistido al establecimiento de un auténtico impuesto sobre la renta en el convencimiento de que se convertiría en un arma política en manos del gobierno colorado de turno.

Sin la reforma del sector público y sin una lucha eficaz contra la corrupción será imposible regularizar la economía e incrementar la presión fiscal. Y sin esto será difícil luchar contra la pobreza y mejorar los servicios sociales. Los tres retos están esencialmente ligados como si formaran un nudo gordiano. Y este nudo tiene además un reaseguro: nada de lo anterior será posible si al mismo tiempo no se mantiene el crecimiento económico.

Para mejorar el aparato productivo y sus resultados sería conveniente un mínimo de inversión extranjera. No tanto por los aportes de capital como por los aportes de tecnología y modernidad y por lo que su llegada presupondría en cuanto a la mejora previa de la seguridad jurídica y del Estado de derecho. Fernando Lugo ya ha comprendido que la tarea es ardua y a partir de ahora distintas tentaciones empezaran a asediarse como a Jesús en el desierto.

La primera será la de aparcar la Constitución, dejar de lado los mecanismos institucionales y seguir el camino del populismo que tanto daño ha hecho en Iberoamérica. En lugar de buscar mayorías y consensos, siempre difíciles, la tentación será huir hacia delante y dirigirse al pueblo como legitimador permanente.

La segunda tentación tampoco sería privativa de Lugo. En Paraguay todos los presidentes la han acariciado y fuera de Paraguay muchos han caído en ella: la reelección. Si la tarea es gigantesca y el tiempo escaso... Hasta ahora, el mejor antídoto ha sido precisamente la división del PC en el poder. Paradójicamente, ese freno ya no existe.

Ciertamente Paraguay está en el medio de una encrucijada y a Lugo se le plantearán de manera permanente dos opciones de una misma alternativa: la inacción de un lado y la precipitación de otro. La manera y la rapidez de la reforma del sector público y de la fiscalidad serán determinantes para los resultados que se alcancen en esta nueva fase de la historia paraguaya.

Lugo, como se ha señalado, está en minoría en las Cámaras, pero sin los liberales está en el vacío. No debe olvidar que ha llegado a la Presidencia gracias, esencialmente, a los votos del PLRA ni que este partido ha hecho un gran sacrificio renunciando, con inteligencia y generosidad, a presentar candidato propio.

Esta arriesgada apuesta ha sido impulsada por Mateo Balmelli y los hermanos Franco y ha sido posible gracias a la práctica desaparición del sector lainista, siempre proclive a entenderse con los colorados a cambio de algún zoquete. El electorado ha recompensado al PLRA con uno de los mejores resultados electorales de su historia: 14 senadores, 29 diputados y siete gobernadores departamentales. Lugo debe contar con todos ellos y con los partidos minoritarios, pues sin un grupo cohesionado y disciplinado en ambas Cámaras no se vislumbra como hará Lugo para sacar adelante sus proyectos.

No es aconsejable hacer juicios de intenciones, pero uno puede legítimamente preguntarse ¿Qué pretende Lugo? ¿Qué pretenderá a lo largo de su mandato? ¿Ser el líder político que culminó la transición paraguaya, luchó contra la pobreza, mejoró el Estado de derecho, puso en marcha una serie de reformas, preparó el camino de su sucesor y pasó a la historia por la puerta grande retirándose al final de su mandato?

¿Querrá, además, convertirse en el líder de un nuevo partido político? ¿Terminará deseando perpetuarse en el poder por considerarse imprescindible? ¿Podrá resistir o sucumbirá a una o varias de las tentaciones? ¿Saldrá airoso de los dilemas?

Obviamente, en las respuestas están las claves del futuro cercano de Paraguay.

Conclusión: Con Lugo, el PC pierde el poder tras 60 años, termina la transición paraguaya y se produce la primera alternancia política, pacífica y democrática, de la historia del Paraguay.

Al mismo tiempo, se abre, también por vez primera, la posibilidad real de emprender las reformas que podrían hacer de Paraguay un país más próspero, más justo y más moderno. Las encrucijadas de los pueblos son oportunidades que se les presentan y hoy Paraguay tiene muchas delante de sí. Es el momento apropiado para aprovecharlas. El pueblo paraguayo, que ha sufrido una historia tortuosa, se merece sobradamente que esta nueva etapa concluya con éxito.

Por todo ello, la Comunidad Internacional, y en particular MERCOSUR y la UE, deben acompañar el proceso de reformas y ayudar a Paraguay y a Lugo en toda la medida de lo posible para que las oportunidades se traduzcan en realidades.

Ignacio García-Valdecasas
Diplomático