



IGNACIO GONZÁLEZ BOZZOLASCO¹

www.oblat.am

¿HABRÁ REELECCIÓN EN PARAGUAY? DISPUTAS Y ESTRATEGIAS RUMBO A LAS PRESIDENCIALES 2018

A un año de las elecciones nacionales en Paraguay se agudizó el debate por la reelección. La polémica enmienda constitucional y las movilizaciones de protesta. La mesa de diálogo nacional y un conflicto que parece tener largo aliento. El Partido Colorado, el Partido Liberal y la izquierda, representada en la figura de Lugo, se dirimen sobre los pasos a seguir. Aunque el escenario actual se presenta dividido en tres polos, las encuestas ubican a Fernando Lugo como el favorito para el año 2018. Actores políticos, alianzas e internas, y el gran interrogante sobre la reelección.

Datos clave:

- El sistema político paraguayo no contemplaba, hasta el momento, la reelección presidencial, ni consecutiva, ni alterna, de ahí la posibilidad de la enmienda constitucional.
- La imposibilidad de la reelección impidió, desde la transición democrática, generar liderazgos hegemónicos.
- El presidente Horacio Cartes busca la reelección, al igual que los ex presidentes Fernando Lugo y Nicanor Duarte Frutos.
- La enmienda constitucional que habilita la reelección fue aprobada en diputados y senadores, pero está abierta una mesa de diálogo.
- Las encuestas ubican como favorito a Lugo, seguido por Cartes y más lejos Duarte Frutos.
- Existen grandes polarizaciones internas en las tres fuerzas políticas competitivas: los partidos centenarios, Liberal y Colorado, y el nuevo frente de izquierda; pendientes de saldar.
- En la actualidad, las acciones irregulares realizadas en el Congreso y las

¹ Sociólogo. Docente de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay. Doctorando en Ciencias Sociales en la UBA. E-mail: igonbo@gmail.com

movilizaciones suscitadas a raíz de ellas, han derivado una crisis política de importante envergadura.

PASO A PASO, ¿QUÉ SUCEDIÓ CON LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL?

A inicios de febrero de 2017 el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay (TSJE) estableció el Cronograma Electoral para las Elecciones Generales de 2018 y fijó la fecha para el 22 de abril de 2018. A poco más de un año de esta contienda, la oferta de candidatos no se presenta del todo clara. En un país en donde el sistema político no contempla la reelección presidencial (ni consecutiva, ni alterna), los sondeos colocan como las tres figuras más populares al actual presidente Horacio Cartes, así como a los ex presidentes Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo. En los últimos sondeos difundidos públicamente, el matutino *Última Hora* muestra que el 80% del electorado declara su preferencia por uno de los tres políticos mencionados. Mientras que apenas el 20% restante votaría por un político en carrera que no haya ocupado la primera magistratura con anterioridad.² En este panorama, las estrategias institucionales de cara a modificar las reglas del juego político, incorporando la reelección presidencial, se han vuelto el epicentro de la disputa política en la actualidad.

Con este panorama, el debate sobre la posibilidad de habilitar la reelección se precipitó. Las acciones para incorporar la figura de la reelección presidencial por el camino de la enmienda, arrancaron el 27 de marzo. Ese día, la mayoría conformada por los senadores que promueven la enmienda solicitó una sesión extraordinaria de la cámara para el martes 28 de marzo, buscando la modificación del reglamento interno y transformando los puntos desfavorables para su estrategia. Tras la negativa del presidente del senado, una mayoría de 25 senadores, con la anuencia del vicepresidente segundo de la cámara de senadores, Julio César Velázquez, resolvió en una altercada e irregular asamblea aceptar las modificaciones del reglamento interno solicitadas por los promotores de la reelección.³

Luego de realizar estas modificaciones, la mayoría de 25 senadores en pos de la enmienda avanzó en su cometido. Así, el viernes 31 de marzo, tras convocar a una nueva sesión extraordinaria de la cámara en una de las oficinas del Congreso, estos senadores se reunieron nuevamente bajo la presidencia de su vicepresidente segundo y dieron por aprobado el proyecto de enmienda. A la par de este acontecimiento, pero en la sala de reuniones del pleno, 18 senadores liderados por el presidente de esta cámara desconocían dicha reunión. Sin embargo, los senadores a favor de la enmienda ingresaron la resolución a la cámara de diputados, donde el proyecto de enmienda cuenta con una holgada mayoría. Fue luego de este acto que tuvieron lugar las primeras movilizaciones, a partir de las cuales se logró frenar una rápida convocatoria de la cámara de diputados.

Luego de estos hechos, el presidente del PLRA, Efraín Alegre, se manifestó frente al edificio del Congreso acompañado de un par de decenas de referentes políticos opositores. En su intento por llegar a las puertas del edificio, los manifestantes fueron víctimas de una represión

² Diario Última Hora, en: <http://www.ultimahora.com/si-hubiera-reeleccion-el-45-los-que-votaron-cartes-votarian-lugo-n1066972.html>

³ Diario ABC Color, en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/atropellan-el-senado-y-usurpan-su-presidencia-1578589.html>

policial en la cual terminaron heridos altos exponentes del PLRA.⁴ Agitados por estos acontecimientos, aproximadamente a las 19:00 horas, un grupo compuesto por varios centenares de manifestantes de la juventud liberal y otros sectores opositores a la enmienda, lograron romper el cerco policial que protegía la sede del Congreso paraguayo. Los manifestantes irrumpieron en el edificio del Congreso paraguayo, destruyendo todo a su paso e incendiando parte del mismo.⁵ La guardia policial optó por no intervenir hasta bien avanzado el incendio, cuando la zona fue despejada para permitir el accionar de los bomberos.

Las manifestaciones continuaron con grupos pequeños y dispersos en el centro de la capital, provocando algunos destrozos y enfrentamiento con la policía. En la madrugada del sábado, un grupo de policías irrumpió en la sede central del PLRA ubicada en la zona céntrica de Asunción. Sin orden judicial, ingresaron al local por la fuerza y abriendo fuego, dejando como saldo la trágica muerte de un joven dirigente de la juventud liberal y más de un centenar de detenidos.⁶

Tras los graves acontecimientos, el gobierno del presidente Horacio Cartes convocó a una mesa de diálogo nacional, invitando a participar a todos los sectores políticos.⁷ Si bien la mesa se reunió el pasado miércoles 5 de abril, la misma no concluyó con mayores resultados.⁸ Entre los acuerdos provisorios derivados de ella, se destaca la resolución de que el proyecto de enmienda no será tratado en la cámara de diputados mientras se encuentre abierta esta instancia de negociación.⁹ A la par de todo esto y como reacción a lo acontecido viernes 31 de marzo, se congregaron durante los días posteriores varias manifestaciones en diversos puntos del país, convocando a miles de manifestantes, en su mayoría jóvenes.¹⁰ La consigna principal de las mismas fue el rechazo del proyecto de enmienda constitucional.

HACIA LAS ELECCIONES DE 2018

Los antecedentes: candidatos, alianzas y sus articulaciones

La actual configuración de alianzas y confrontaciones entre las potenciales candidaturas puede rastrearse hasta los trágicos sucesos del 15 de junio de 2012. En dicha ocasión, una cuestionada intervención policial a una ocupación campesina en tierras bajo litigio judicial desencadenó una matanza de civiles y policías tras fuego cruzado, con 11 campesinos y 6 policías asesinados. Este acontecimiento desencadenó la posterior destitución del entonces presidente Fernando Lugo, el 22 de junio del mismo año, tras perder el apoyo de su hasta entonces aliado, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

⁴ Diario Última Hora, en: <http://www.ultimahora.com/policias-reprimen-manifestantes-la-plaza-n1074732.html>

⁵ Diario ABC Color, en: <http://www.abc.com.py/nacionales/ingresaron-al-congreso-1579617.html>

⁶ Diario Última Hora, en: <http://www.ultimahora.com/videos-del-atropello-y-arbitrariedad-policial-el-plra-n1074926.html>

⁷ La Nación, en: <http://www.lanacion.com.py/politica/2017/04/02/el-presidente-cartes-llama-al-dialogo-para-buscar-soluciones-institucionales/>

⁸ Diario ABC Color, en: <http://www.abc.com.py/nacionales/se-inicia-mesa-de-dialogo-1581143.html>

⁹ La Nación, en: <http://www.lanacion.com.py/politica/2017/04/05/mesa-de-dialogo-vuelve-a-reunirse-este-viernes-y-dicen-que-reunion-fue-exitosa/>

¹⁰ Diario ABC Color, en: <http://www.abc.com.py/periodismo-joven/sin-miedo-los-jovenes-dicen-no-a-los-violadores-de-la-constitucion-nacional-1580801.html>

A partir de ese hecho, la alianza liderada por Fernando Lugo, junto con el PLRA y las organizaciones de izquierda se vio irremediablemente fracturada. El PLRA creyó entonces que, con el control político del Estado gracias a la asunción del vicepresidente liberal Federico Franco, la victoria en las elecciones presidenciales de 2013 estaría asegurada. Así, las corrientes internas de ese partido, se articularon tras la candidatura del ex ministro de obras públicas de Lugo, el entonces senador Efraín Alegre.

Pero la alianza liberal no pudo vencer al Partido Colorado reconstituido tras la derrota de 2008 bajo la candidatura del magnate tabacalero, Horacio Cartes. De esta forma, luego del fracaso electoral de 2013, los sectores internos del partido liberal dieron por terminada su tregua. La corriente liderada por el senador Blas Llano, articuló una agenda propia de negociación con el nuevo presidente, mientras que la corriente encabezada por el vicepresidente Franco buscó renovar liderazgos y fuerzas.

En el campo de las izquierdas las divisiones se dieron con mayor antelación. Bajo el liderazgo de Lugo, la articulación de alianzas entre los diferentes sectores para las elecciones de 2013 no arribó a una fórmula satisfactoria. Antes de los sucesos de 2012, el probable candidato a ser apoyado por el entonces presidente Lugo era el conocido comunicador, Mario Ferreiro. Pero tras su destitución, Lugo no consiguió mantener la unidad de los diferentes sectores, dilatando en exceso el inicio de la campaña de Ferreiro. Por lo que este último acabó lanzando su candidatura de forma independiente y la izquierda terminó presentando dos propuestas presidenciales en 2013. Las divisiones se mantuvieron de cara a los comicios municipales de 2015, cuando Ferreiro ganó la intendencia de la capital contando con el apoyo del PLRA, más no así de la izquierda luguista.

Los actores en el panorama actual

A partir de las disputas y confrontaciones internas ya descritas, puede observarse tanto al PLRA como a la izquierda, con grandes polarizaciones internas. En el PLRA, el ex candidato Efraín Alegre rearticuló sus fuerzas y logró ganar la presidencia de su partido en las elecciones internas del año pasado. Su movimiento, bautizado “2018”, hacía directa alusión a una nueva postulación para las próximas elecciones presidenciales. Aunque logró imponerse como el candidato más votado, su partido sigue claramente dividido en tres partes. Así, la corriente liderada por el senador Blas Llano sigue manteniendo una importante fuerza interna, colocándose como la segunda fuerza dentro de partido. De la misma forma, el movimiento próximo al ex presidente Federico Franco y liderado en la actualidad por el ex diputado Salym Buzarquis se sitúa con claridad como la tercera fuerza interna, aunque con proximidad y alianza con el sector de Alegre.

En tanto, el campo de las izquierdas, la polaridad está claramente establecida en torno a los dos principales liderazgos de este sector: el ex presidente Fernando Lugo y el actual intendente capitalino Mario Ferreiro. Las divisiones entre ambos se agudizaron aún más luego de las últimas elecciones municipales, en las cuales Lugo se rehusó a dar su apoyo a Ferreiro y optó por apostar a una candidatura alternativa sin chances. Sin embargo, las divisiones y

confrontaciones internas que afectan actualmente al PLRA y a las izquierdas, pueden también observarse en el seno del Partido Colorado. Este partido, tras la vuelta al poder en 2013, vio sólo un breve periodo de paz interna. Las nuevas pujas volvieron a surgir de cara las elecciones internas para la elección de presidente del partido. Desde entonces, se articuló un bloque interno bajo el liderazgo del senador Mario Abdo Benítez. El mismo, tras su derrota en las internas partidarias mantuvo organizada su corriente interna y adelantó su postulación como precandidato a la presidencia de la república para las próximas elecciones presidenciales de 2018.

Con este panorama general, pueden observarse entonces tres polos de disputa político-electoral claramente definidos y con fuertes confrontaciones internas:

1. El polo articulado en torno al Partido Colorado, donde existe una fuerte confrontación interna entre el presidente Horacio Cartes y el senador Mario Abdo Benítez.
2. El polo conformado por el PLRA dividido en tres fracciones: la liderada por Alegre; la conducida por el entonces presidente del Partido y senador reelecto, Blas Llano; y la articulada en torno a Federico Franco y Salym Buzarquis.
3. El polo articulado en torno a las izquierdas, dividido en dos frentes: el liderado por el derrocado presidente Lugo; y el encabezado por el ex periodista y actual intendente de la Capital, Mario Ferreiro.

El debate sobre la reelección presidencial

En este panorama de grandes confrontaciones, acompañado de la clara vigencia de liderazgos políticos como el del actual presidente Cartes, como también los de los ex presidentes Duarte Frutos y Lugo, la figura de la reelección presidencial volvió al centro de las discusiones en la escena política paraguaya. La misma se encuentra prohibida por la actual Constitución Nacional de 1992. Esta constitución, elaborada en un contexto de salida de un régimen autoritario en el que las normas electorales permitían la reelección indefinida del presidente, vio en su prohibición una llave que garantizaría que no se reproduzcan experiencias similares a las vividas con las sucesivas presidencias del General Alfredo Stroessner.

Sin embargo, incluso con la prohibición constitucional explícita, todos los presidentes electos desde el inicio de la democracia en 1989 coquetearon con la idea de su reelección. El presidente que realizó mayores avances en este sentido fue Nicanor Duarte Frutos, quien propuso la enmienda constitucional como vía institucional apropiada para la reelección, pero no logró avances en esa dirección. Con iguales intenciones, Fernando Lugo contó con una campaña promovida desde las fuerzas de izquierda que lo seguían. La misma llegó a ser presentada al Congreso, donde fue finalmente rechazada.

En este sentido, Horacio Cartes continuó los pasos de sus sucesores, declarando en octubre del año pasado sus intenciones de buscar los cambios institucionales que le permitan aspirar a un nuevo periodo presidencial. Con esta movida política logró evitar la tradicional dispersión de fuerzas que experimentaron los presidentes que le antecedieron en la mitad de su mandato, desde los inicios de la transición a la democracia. Con la prohibición de la reelección

presidencial, los mismos se vieron imposibilitados de mantener su liderazgo político, sufriendo trabas que afectaron gravemente el desempeño y la gobernabilidad de sus mandatos durante su segunda mitad. Además, a partir de los planes de reelección presidencial, logró establecer alianzas con fracciones internas de los dos polos políticos de la oposición. Acordó así con el sector de la izquierda liderado por Lugo (que pretende postularse nuevamente a la presidencia) y con el sector del Partido Liberal liderado por Blas Llano, confrontado con el presidente del PLRA, Efraín Alegre. Aunque quizás lo más relevante en esta embestida por la reelección haya sido tomar la iniciativa, dejando en un segundo plano los bajos niveles de aprobación de su gobierno en los últimos meses de 2016.¹¹

La reelección y sus vías

En el estricto plano de los mecanismos institucionales para la introducción de la reelección presidencial en el sistema político paraguayo, se fueron discutiendo tres alternativas posibles.¹² Mientras dos de las mismas tienen como principal escenario de disputa al Congreso Nacional e implican una modificación de la Constitución, una tercera coloca a la Corte Suprema de Justicia como arena de confrontaciones y contemplan una reinterpretación del texto constitucional actualmente en vigencia. De esta forma, para una modificación de la norma constitucional, es el Congreso el ámbito institucional para su concreción. Allí serían posibles dos alternativas: la enmienda y la reforma. La primera, ya propuesta por el ex presidente Duarte Frutos durante su mandato (2003-2008), supone el voto de la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de un proyecto de enmienda, para luego ser sometido a referéndum para su aprobación definitiva. La segunda, implica el voto de la mayoría absoluta de dos tercios de cada cámara del Congreso, para luego llamar a elección por voto popular de una Convención Nacional Constituyente encargada de emprender la reforma.¹³

La tercera alternativa conlleva una interpretación del artículo 229 de la Constitución Nacional por parte de la Corte Suprema de Justicia. La misma, sugerida por uno de los asesores jurídicos del ex presidente Fernando Lugo, se basa en una interpretación alternativa del mencionado artículo. El argumento central consiste en afirmar que el artículo en cuestión, al señalar que tanto el presidente como el vicepresidente “No podrán ser reelectos en ningún caso”, hace referencia con exclusividad a los que se encuentran en el ejercicio de sus funciones. Por lo cual, todos los ex presidentes fuera del ejercicio de la primera magistratura se encuentran automáticamente habilitados para una nueva postulación a la presidencia.¹⁴

¹¹ EFE, en: <http://www.efe.com/efe/america/politica/mas-del-70-de-los-paraguayos-desaprueba-la-gestion-cartes-en-su-tercer-ano-mandato/20000035-3012770>

¹² Martínez, Fernando (2017). “Should Paraguay allow its presidents to be reelected?” en: <https://theconversation.com/should-paraguay-allow-its-presidents-to-be-reelected-68464>

¹³ Lezcano Claude, Luis (2005). “La reforma constitucional en el Paraguay”, en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30250/27306>

¹⁴ El artículo 229 señala, in extenso, que: “El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el 15 de agosto siguiente a la elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República”.

La vía seleccionada y las postergaciones para su implementación

La vía seleccionada para la incorporación de la reelección presidencial al sistema político paraguayo es, al parecer, la enmienda constitucional. Eso indican, al menos hasta el momento, todas las declaraciones realizadas por los exponentes políticos de la alianza entre sectores del Partido Colorado, el Partido Liberal y la izquierda luguista, articulada en el Frente Guasu (del guaraní, *Frente Grande*). Sin embargo, pese a los constantes rumores de acuerdo y posibilidad de avances en este camino, sus partidarios no dan el paso definitivo con la presentación del proyecto de enmienda en el Congreso Nacional.

Desde finales del año pasado, cuando la alianza multipartidista por la reelección empezó a gestarse, no cesaron los rumores que vaticinan una presentación sorpresa en el Congreso.¹⁵

De esta forma, los parlamentarios favorables a la reelección aprobarían el proyecto de enmienda de forma rápida y sin mayores impedimentos. No obstante, aunque los votos ya estarían articulados desde hace tiempo, al parecer las trabas para la presentación girarían en torno a puntos específicos del proyecto.¹⁶

Uno de los principales escollos para la presentación del proyecto de enmienda fue el debate sobre la renuncia previa del presidente en funciones que aspire a la reelección. Sobre este punto, la discusión llegó a un impasse con los representantes del Frente Guasu, debido al temor por la utilización del aparato estatal en el desarrollo de la campaña electoral.¹⁷ De esta forma, la contienda estaría completamente desbalanceada gracias a los recursos adicionales en mano de los presidentes en funciones que aspiren a ser reelectos. Finalmente, las discusiones a este respecto llegaron a un acuerdo con la aceptación de la renuncia previa por parte de los representantes del oficialismo colorado.¹⁸

Mientras tanto, los últimos sondeos publicados dan cuenta de un importante rechazo ciudadano a la figura de la reelección presidencial, con un 77% en contra.¹⁹ Sin embargo, exponiendo cierta contradicción de los electores, los últimos sondeos publicados siguen mostrando a Fernando Lugo como el candidato con mayor preferencia, con el 52,6% de intención de votos. Le seguirían, con un gran margen, el actual presidente Horacio Cartes con un 11,9% de las preferencias y el ex presidente Nicanor Duarte Frutos con un 11,5%.²⁰

Un final abierto

La polémica suscitada en torno a la reelección presidencial y las vías para incorporarla al sistema político paraguayo, así como la crisis política surgida a partir de todo ello, no muestra actualmente visos de una rápida solución. No caben dudas de que la instancia de diálogo

¹⁵ Diario ABC Color, 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>

¹⁶ Diario Última Hora, en: <http://www.ultimahora.com/senadora-liberal-asegura-que-cuentan-votos-tratar-enmienda-n1055445.html>

¹⁷ ABC Color, en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/renuncia-de-cartes-antes-de-elecciones-condiciona-pacto-de-carto-lugo-llanistas-1567163.html>

¹⁸ ABC Color, en: <http://www.abc.com.py/nacionales/aceptan-condiciones-del-fg-1568415.html>

¹⁹ EFE, en: <http://www.efe.com/efe/america/politica/un-77-de-los-paraguayos-ve-inconstitucional-una-enmienda-para-permitir-la-reeleccion/20000035-3191038>

²⁰ Última Hora, en: <http://www.ultimahora.com/si-la-reeleccion-es-aprobada-lugo-tiene-el-526-intencion-votos-n1066663.html>

convocada da muestra de un avance en el debate sobre la reelección presidencial y las vías para su consecución, en una sociedad en la que el diálogo no se constituye en un recurso utilizado con frecuencia en la arena política. Sin embargo, las posiciones en exceso contrapuestas no auguran rápidas resoluciones. Hasta el momento, lo único claro es que los promotores de la reelección presidencial no desisten en sus pretensiones, a la vez que sus detractores exigen descartar por completo cualquier paso hacia ella. Mientras tanto, una ciudadanía cada vez más alerta y movilizada va mostrando, con protestas y marchas, sus claras señales de hartazgo.