

PARAGUAY: LA TRANSICIÓN SIN ALTERNANCIA

José Carlos Rodríguez

RESUMEN

El artículo señala los rasgos principales del proceso de la transición democrática paraguaya que se inició en 1989 y sólo consiguió estabilidad institucional en 2003. Se describen las estructuras autoritarias previas, las formas actuales de la democracia y la manera en que ocurrieron los cambios. En Paraguay el proceso de transición se inició con un golpe de Estado, se desarrolló a través de intensas luchas políticas y numerosas competencias electorales, fue amenazado por actos de violencia y por tres conatos de golpes de Estado, requirió mediaciones e intrigas diplomáticas. La democratización incluyó una nueva Constitución, transformación de las instituciones del Estado, de los partidos políticos y de los procesos electorales. La radicalidad del cambio, su larga duración, la complejidad de sus procesos y la mutación de los propios protagonistas contrastan con la inamovilidad del partido Colorado (Asociación Nacional Republicana). Habiendo sido el partido de la dictadura de Alfredo Stroessner, hoy prosigue en el gobierno,

PALABRAS CLAVE: PARAGUAY / DEMOCRATIZACIÓN / DICTADURA / ELECCIONES / CONSTITUCIÓN

ABSTRACT

This article describes the key aspects of the Paraguayan transition to democracy, a process that began in 1989 and only managed to attain a certain level of institutional stability in 2003. It provides an outline of the authoritarian starting point, of the current democratic setting and of the way in which the country moved from one to the other. The transition began with a coup d'état, was followed by intense political struggles and electoral disputes, and was almost derailed by three aborted coups and regular outbursts of violence. It was a rather complex transition, as the country required new electoral and party laws, a new Constitution and important reforms in the state apparatus. Moreover, one cannot stress enough the role of negotiations and diplomatic intrigue in the stabilization of the post-authoritarian regime. Yet, despite the depth, duration and complexity of both juridical transformations and the actors involved, the role of the Colorado Party (Asociación Nacional Republicana) remained unchanged: it governed the country during the dictatorship of Alfredo Stroessner and continued to do so since his downfall.

SOBRE EL AUTOR

Licenciado en Psicología de la Universidad Católica de Asunción (1970) y magíster en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en París. Realizó también estudios sobre Técnicas de Investigación Social (1974-75) en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Buenos Aires. Becario del International Development Research Center (IDRC) de Canadá, de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIE-TI) de Madrid y del *Stependient Werk Lateinamerika Deutschland E.V* de Bonn (2002). Es actualmente miembro del Directorio del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Entre sus publicaciones: "Gobernar la utopía. Alucinación o imaginación anti-autoritaria". En *Hacia una cultura para la democracia en el Paraguay*, Bareiro, Escobar Sosnowski (compiladores), University of Maryland at College Park, Municipalidad de Asunción, CDE, Asunción, Paraguay, 1994; "El desarrollo y funcionamiento de la sociedad civil", en *Calidad Democrática y Gobernabilidad en el Paraguay*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1996; "Revolución y conformismo. La confianza en los municipios", en *Transición en Paraguay*, Mitchel Seligson, CIRD, USAID, Asunción, 1998.

Introducción

El artículo busca señalar los rasgos principales del largo proceso de la transición democrática paraguaya que se inició en 1989, con el golpe de Estado del general Andrés Rodríguez, y que se estabilizó recién en el 2003, cuando los procedimientos democráticos adquirieron una vigencia incontestada. Además, se busca describir las estructuras autoritarias que fueron superadas, las formas actuales de la democracia y la manera en que ocurrieron los cambios.

En otros países de la región, el proceso de transición consistió simplemente en la recuperación de las libertades: la convocatoria y el respeto al resultado de sufragios libres, limpios y competitivos. En Paraguay, el libreto de la transición fue mucho más complejo. Consistió en el cambio de la estructura constitucional del Estado central y municipal; en la mutación de las instituciones del Estado, tales como la Justicia y las Fuerzas Armadas; así como en el cambio del funcionamiento de los partidos políticos y de los procesos electorales predemocráticos. La democracia en Paraguay no se estaba recuperando, se estaba instaurando.

El proceso iniciado con el golpe de Estado que derrocó al gobierno del general Alfredo Stroessner (1954-1989), se desarrolló a través de intensas luchas políticas y de numerosas confrontaciones electorales –una de ellas fraudulenta–, fue amenazado por tres fracasados golpes de Estado, requirió mediaciones e intrigas diplomáticas para desalentar la rebelión militar, y debió superar el asesinato de manifestantes y de un vicepresidente de la República.

La radicalidad del cambio jurídico, su larga duración, la complejidad de sus procesos y la mutación de los propios protagonistas –todas esas transformaciones– contrastan vivamente con la inamovilidad del poder colorado. El partido Colorado (Asociación Nacional Republicana) que gobernó durante la dictadura de Alfredo Stroessner, prosigue en el gobierno una vez terminada la transición y mantiene su mayoría electoral. Se trata de una transición con cambio, pero sin alternancia del 'príncipe'.

Transición, crisis y estabilidad

La transición democrática paraguaya transcurrió en tres etapas, desarrolladas durante cuatro gobiernos. La democratización propiamente dicha tuvo lugar en los dos primeros (1989-98), pero entró luego en una severa crisis, que duró los gobiernos siguientes (1998-2003), y, difícilmente se hubiera sostenido sin la presión internacional. Esto hace pensar que la democracia no se había consolidado al fin de los primeros gobiernos, sino al inicio del quinto (2003-), cuando se superó la crisis.

El primer gobierno, iniciado en el golpe de Estado de febrero de 1989, se legitimó con apresuradas elecciones, cumplidas en el mismo año; en ese tiempo tuvo lugar la liberalización política y la promulgación de la Constitución democrática. Durante el segundo gobierno de transición, ya parcialmente originado en comicios, se implementó la Constitución; esto es: se conformaron las instituciones democráticas del Estado. Eso requirió otro pacto. Durante la crisis de los dos siguientes gobiernos tuvo lugar el último paso necesario para completar la arquitectura democrática: la democratización del partido Colorado. Antes del 2003, habiendo sido el partido de Estado, el coloradismo no elegía libremente a sus candidatos.

El crepúsculo de la dictadura

La prehistoria de la transición democrática en Paraguay había sido cercana a la de un totalitarismo. No consistía simplemente en la interrupción puntual de los procesos democráticos anteriores, no se había tratado de un régimen de crisis ni de una simple dictadura, sino de una forma de Estado y de un sistema de gobierno, organizados para perdurar (Arditi, 1992). Esa condición explica su larga duración: la dictadura de Alfredo Stroessner duró 35 años (1954-1989), siendo en Sudamérica, la más larga de su tiempo.

El carácter crónico y sistemático de la dictadura estroessnerista había sido favorecido por las condiciones de postguerra civil en que se originó el régimen. El poder emergente de la Revolución de 1947 se había afirmado en seis meses de combates, al final de los cuales la oposición se rindió, fue eliminada o escapó al exilio. El carácter sistémico de la dictadura se había materializado en la estructura del Estado. Se habían fusionado el partido Colorado y las Fuerzas Armadas, las cuales estaban formadas por oficiales afiliados a aquel único partido. El esquema dependía del mando discrecional del dictador militar. Ese carácter estable de la dictadura pudo explicar también su relativa 'eficacia'. Los medios de opresión —como la cárcel sin proceso justo, la tortura, las desapariciones forzadas— no habían sido exagerados, desordenados o masivos, sino medidos, preventivos y selectivos (Fregosi, 1997. Simón, 1990).

El régimen de Stroessner había tenido antecedentes no democráticos como ser la debilidad crónica del Estado de Derecho y la tradición militarista. Era poco democrático el carácter de los dos partidos tradicionales, el partido Liberal y el partido Colorado, originados en 1887. Estos partidos sólo habían ganado el gobierno a través de guerras civiles, nunca con elecciones libres. Por otro lado, la sociedad paraguaya, mayoritariamente rural, paupérrima y analfabeta¹, estaba organiza-

¹ A fines del siglo XX, el 40% de la población del Paraguay era guaraní parlante monolingüe, sin que hubiese todavía alfabetización escolar en idioma guaraní. Era considerada "analfabeta funcional" cerca del 60% de la población adulta.

da políticamente en forma clientelista y se encontraba subordinada a una clase política oligárquica.

La dictadura paraguaya no había desmovilizado a la población civil, sino al contrario. Exigía y pudo obtener la activa militancia de una gran parte de la población a favor del gobierno. Pudo obtener lealtad al poder de los colorados y la delación contra sus adversarios; así como la concurrencia para votar por los candidatos únicos en elecciones puntuales de un calendario sistemático donde se "votaba pero no se elegía". Había obtenido la concurrencia obligatoria de sus partidarios a las manifestaciones políticas oficiales, donde se rendía un culto patriótico al partido, a las Fuerzas Armadas, al gobierno y al jefe. Este jefe, el presidente Alfredo Stroessner, presidente honorario del partido Colorado, había sido, ya antes del golpe del 1954, el comandante de las Fuerzas Armadas y permaneció siéndolo hasta su derrocamiento. Y, como Presidente de la República, era el Jefe del Estado y del Gobierno, en esa total 'unidad' que la propaganda oficial reclamaba y proclamaba 'monolítica' (Acevedo y Rodríguez, 1986).

No sólo los miembros de la administración pública —docentes, funcionarios civiles, policías y militares— estuvieron obligatoriamente afiliados al partido del gobierno. Además del Estado, la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil habían sido capturadas y estaban dirigidas por afiliados al partido del gobierno —colegios profesionales, gremios culturales, estudiantiles, empresarios y obreros, organizaciones campesinas y cooperativas—. Los dirigentes de la sociedad civil debían dar cuenta de su actividad ante el partido Colorado. De lo contrario, terminaban siendo considerados subversivos o, al menos, opositores. Ser considerado subversivo tenía por consecuencia la inminente disolución de la organización a la cual se pertenecía, con frecuente cárcel y posible tortura de sus dirigentes. Ser considerado opositor tenía por consecuencia, cuanto menos, la marginación y el permanente hostigamiento contra el 'contrera' de parte de las autoridades y militantes del partido del gobierno.

La dictadura usaba a las leyes como propaganda y como coartada. Durante los tiempos de Stroessner, regían oficialmente una Constitución y un Parlamento, funcionaban partidos políticos, había un Poder Judicial y una prensa 'independientes'. Sin embargo, cada 90 días se renovaba el Estado de Sitio (de excepción), con lo cual el gobierno consideraba cancelada la vigencia de los derechos y de las garantías constitucionales. Para las elecciones se prohibía o se restringía la presentación de las candidaturas opositoras, se restringían las campañas, se perseguía a los opositores o se desconocían los resultados de los comicios, de modo que la oposición nunca pudiera ganar. El gobierno utilizaba todos los recursos del Estado necesarios para asegurar que el coloradismo ganase siempre. Los jueces obedecían al Presidente de la República y los

parlamentarios también. Los periódicos que no se autocensuraron fueron clausurados por el gobierno.

La dictadura monolítica de este Estado que buscaba ser totalitario comenzó a entrar en crisis con la formación de bolsones de autonomía dentro de la sociedad civil (Arditi y Rodríguez, 1987. Rodríguez, 1991); con la pérdida del apoyo diplomático norteamericano que la había sostenido durante décadas; con la democratización del Cono Sur que tuvo un gran impacto dentro del país; con la movilización baja aunque incesante de la débil oposición tolerada; e, incluso, a causa del éxito del trabajo político del propio gobierno: al haber engendrado un partido Colorado tan inmenso, terminó por perder la capacidad de disciplinarlo. De cada tres personas adultas, dos de ellas estaban afiliadas al partido 'oficial'.

El núcleo de la crisis, originada al final de los años 80, fue la sucesión del dictador envejecido y tuvo como consecuencia la ruptura del partido del gobierno. En 1987, los 'tradicionalistas' que habían sido los dirigentes del partido durante 32 años, fueron expulsados de los cargos de gobierno. Recibieron ese castigo por alentar débiles reclamos de autonomía política. Quedaron al mando del partido Colorado los llamados militantes estronistas, una fracción de advenedizos, formada por los nuevos incondicionales del dictador que aprovecharon la circunstancia para sustituir a los tradicionalistas.

Para que haya podido tener lugar un proceso de transición democrática real, esto es, para que se haya podido pasar de un régimen granítico y excluyente² a una poliarquía, como lo formularía Dahl (Dahl, 1998); o, desde otro punto de vista, para que se haya podido crear ese espacio vacante del titular del poder, como lo planteó Lefort (Lefort, 1981), hubo que descongestionar el monolito político, esa fusión granítica entre el Estado, el partido y el gobierno. También debió darse lugar a los protagonistas que provenían de fuera del 'monolito', desde la oposición al régimen. De ahí que la transición requiriera cambios institucionales radicales y que también haya modificado el comportamiento de sus protagonistas.

1er Gobierno de transición

La liberalización

El poder militar que inició la transición hacia la democracia era similar al preexistente. El proceso se llevó a cabo a través de las leyes y del

² Los políticos opositores funcionaban casi como extranjeros (sin derechos políticos de hecho) frente a un partido que se consideraba nacional. En un libro representativo de su tiempo, uno de los protagonistas más importantes de la dictadura y también de la transición democrática, expresa que en Paraguay los colorados representaban a la nación, los liberales al extranjero, los socialistas (febreristas) eran totalitarios y los comunistas eran enemigos (Argaña, 1983).

mando de las autoridades provenientes de la dictadura, pero estos condujeron hacia la paulatina superación de sus premisas. El golpe de 1989 surgió del corazón del régimen, excluyendo a la persona del dictador³, al cual sustituyó el general Andrés Rodríguez, su consuegro y ex número dos en la jerarquía del poder real, quien inició la liberalización política.

Como por arte de magia, la policía dejó de reprimir a las manifestaciones políticas y sociales. Los movimientos sociales y la oposición dejaron de ser considerados enemigos del Estado por el gobierno. La prensa comenzó a publicar las noticias y las opiniones que no convenían al gobierno, sin recibir represalias, y la oposición tuvo acceso a ella. Fueron liberados presos políticos que llevaban décadas de reclusión, y fueron encarcelados los responsables de la represión, tortura y muerte de los últimos dos años. Se levantó el Estado de Sitio, se revocaron las leyes restrictivas de la opinión, denominadas "De seguridad del Estado"⁴, y se asumieron compromisos internacionales de respeto a los Derechos Humanos⁵. Desde entonces, se permite plena libertad de expresión. Y si bien se han dado casos de violación de los derechos humanos por parte de funcionarios del gobierno, ellos ya no gozan de impunidad, y estos actos constituyen una excepción.

Luego de la liberalización, el sistema autoritario anterior aún no había cambiado en términos estructurales. Las estructuras del Estado y del gobierno como la Ley Electoral vigente que restringía la participación eran todavía autoritarias⁶. Además, la desigualdad de fuerzas para una competencia electoral entre el coloradismo y la oposición era entonces tan enorme que una confrontación electoral sólo podía llevar a la victoria del coloradismo. Al iniciarse el proceso, lo máximo que la oposición podía pretender —como actor estratégico, capaz de disturbar el proceso— era descalificar al régimen ante la opinión pública internacional.

Las primeras elecciones de la transición, ocurridas en mayo del mismo año 1989 (el golpe había sido dado en febrero), fueron ya libres y competitivas, pero no necesariamente limpias, si tomamos en cuenta la falta

³ De este tiempo es la anécdota atribuida al dictador derrocado, quien mirando la conformación del gobierno que le sucedió, habría afirmado: —Acá sólo faltó yo.

⁴ Leyes "De seguridad del Estado", que la oposición al régimen llamaba "liberticidas", la 209 y 294, que calificaban los delitos contra el Estado en forma ambigua, de tal manera que los jueces obedientes al ejecutivo podían usarla de manera discrecional para perseguir a los opositores.

⁵ Como el Pacto de Costa Rica: la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶ Esta ley, de "mayoría con prima" según Nohlen, se originó en la Italia fascista y fue usada en América Latina (Argentina, México, Paraguay) con el objeto de generar una mayoría incontestable (Nohlen, 1989).

completa de garantías⁷. El resultado fue el triunfo aplastante del coloradismo y del general Andrés Rodríguez, que presentó su candidatura presidencial y ganó las elecciones con el 74,4% de los votos. Los liberales presentaron a Domingo Laino que obtuvo un 20% y el resto fue ganado por candidaturas de menor importancia.

Con la liberalización, Andrés Rodríguez, apoyado en las Fuerzas Armadas, contrapesó las pretensiones de poder autoritario del partido Colorado⁸. Compensó la fuerza del tradicionalismo colorado a favor de los contestatarios del mismo partido, alentó a la oposición externa al régimen y a la prensa en contra de los tradicionalistas. Después, sería el coloradismo el que contrapesaría las pretensiones autoritarias del presidente Rodríguez, cuando este quiso prolongar su mandato presidencial, como se expondrá más abajo.

La aplicación de la Ley Electoral heredada de la dictadura asignaba el 66% de los cargos al concurrente con mayor número de votos. Esta vez la ley no benefició a la mayoría sino a las minorías, al darles más escaños que votos obtenidos. La oposición al coloradismo obtuvo el 33% de los escaños parlamentarios habiendo recibido el 24,6% de votos. La misma proporción funcionó como criterio de reparto de los cargos entre las fracciones del coloradismo. Con mucha menor fuerza electoral que los tradicionalistas, también obtuvieron el 33% de los cargos del coloradismo los contestatarios, opositores colorados que formaban el Movimiento Popular Colorado, Mopoco y la Asociación Nacional Republicana en el Exilio, ANRE. El primer Parlamento electo se había beneficiado con dos discriminaciones positivas hacia las minorías: una hacia la minoría colorada y otra hacia la minoría opositora, a costa del coloradismo tradicionalista que era la fuerza política mayoritaria.

⁷ Las autoridades electorales no eran imparciales, la ley electoral no era justa, los controles de la oposición no eran suficientes, pero los resultados reflejaron la voluntad del elector. Así se explica que las encuestas de intención de votos, hechas de ese tiempo, dieran resultados compatibles entre sí y con la encuesta de 'boca de urna' realizada el día de las elecciones, y compatibles sobre todo con el resultado oficial declarado por las autoridades electorales. Con el 74,4% de los votos, sin poder ganar por ley más que el 66% de los cargos, con asistencia de la prensa internacional y de los observadores internacionales acreditados; en esas condiciones, en 1989, el oficialismo no tenía motivos razonables para falsificar los resultados electorales. Y, después de la Ley Electoral del año siguiente, ya no pudo hacer ningún fraude encubierto.

⁸ Para Rodríguez el golpe era democratizador. Ese había sido su compromiso nacional e internacional. Para Argaña, las cosas eran más ambiguas. Buscaba regresar a la situación de 1987, antes que los colorados tradicionalistas perdieran su función de gobierno o, preferentemente, volver a 1946, cuando, por un breve tiempo, el partido Colorado predominó sobre las Fuerzas Armadas, sin ningún proyecto democratizador. (En 1987, Argaña declaró "Siempre habrá un 13 de enero", refiriéndose a la fecha en la cual el partido Colorado interrumpió la llamada Primavera democrática, para reimplantar la dictadura y coloradizar a las Fuerzas Armadas, lo que generó la guerra civil de 1947). Argaña fue aceptando el programa democratizador del gobierno de Rodríguez y el de su heredero, el Ingeniero Wasmosy, cuando se enfrentó a Lino Oviedo.

Dentro de esta cultura política que buscaba dar formalidad jurídica a las decisiones políticas, los pactos de fondo de la transición paraguaya han sido pensados y realizados principalmente bajo la forma de la promulgación de nuevas leyes dentro de los organismos parlamentarios (la Cámara de Diputados y la de Senadores, la Convención Nacional Constituyente)⁹. En este ámbito, se estableció una nueva Ley Electoral (1990) que dio legitimidad a las elecciones municipales siguientes (mayo 1991) y a la elección de los Convencionales para la Convención Nacional Constituyente (diciembre 1991).

La primera aplicación de la nueva Ley Electoral tuvo un gran efecto para dar credibilidad al proceso de la transición. En primer lugar porque los Intendentes fueron electos y no sólo designados por el Ejecutivo, como lo habían sido durante el tiempo de la dictadura; y, en segundo lugar, porque el coloradismo perdió esas elecciones municipales. Con menos votos (41,7%) que la oposición, el coloradismo perdió varias municipalidades importantes, incluso la capital del país, Asunción, que pasó a ser gobernada por el movimiento independiente, Asunción Para Todos, organizado para esos comicios.

La nueva Ley Electoral había establecido el sistema de representación proporcional y, con ello, había permitido una mejor representación ciudadana. Obligó además a que todos los candidatos de todas las asociaciones políticas surjan de sus internas por voto secreto y directo. Eso ha tenido un doble efecto, por un lado disminuyó las deliberaciones políticas, al restarle funciones electorales a las convenciones de los partidos; por otro lado hizo posible concertaciones que, de otro modo, no hubieran sido posibles.

La actividad política partidaria se volvió casi exclusivamente electoral, se dio nacimiento al operador político profesional, se facilitaron las candidaturas con recursos materiales y se restaron alternativas a los candidatos que no los consiguieran, incluso para sus internas partidarias. También se sobredimensionó la importancia de la publicidad y la de los medios de comunicación de masas, únicos espacios en donde tuvieron lugar debates públicos con consecuencias electorales.

La cantidad de elecciones habidas durante el proceso de transición ha sido numerosa. A las elecciones nacionales (de Presidente y de parlamentarios), a las municipales y a las de los convencionales (para la nueva Constitución), se le sumaron las elecciones para el nombramiento de las autoridades de cada partido, y las elecciones internas para designar los

⁹ Una excepción a este procedimiento, como se verá luego, fue la reforma de la Magistratura que constituye un déficit de la transición.

candidatos que concurrieron a las elecciones nacionales, a las municipales y a la de convencionales. Hubo una elección cada año y medio. La sobredosis de voto favoreció la formación e incluso el nacimiento de la ciudadanía, en una sociedad con déficits en las leyes democráticas, en las instituciones democráticas, en los dirigentes y en los seguidores democráticos. Estos déficits pudieron verse ya en las primeras negociaciones políticas habidas, antes de que se aprobara la nueva Ley Electoral de 1990. Se había generado entonces un proceso de fragmentación política y de querellas que no alcanzaban ningún compromiso.

Dentro del partido Colorado funcionaban entonces el tradicionalismo unido, el tradicionalismo autónomo, la coordinadora colorada campesina, el tradicionalismo renovador, el coloradismo democrático, el movimiento popular colorado, la generación intermedia y el frente histórico popular. Cada tendencia estaba a su vez formada por integrantes en disputa. Por ejemplo: el tradicionalismo unido, estaba formado por el tradicionalismo democrático, la unidad y concordia, los renovadores por la unidad y el movimiento tradicionalista colorado. Las otras tendencias del coloradismo también tenían varios integrantes.

Dentro de la oposición, los partidos ideológicos como el Social-Demócrata partido Revolucionario Febrerista y el partido Demócrata Cristiano entraron en un proceso de extinción a causa de sus desavenencias. Los liberales y los independientes evitaron la crisis institucional porque se ocuparon casi exclusivamente de la actividad electoral. En estas condiciones, la sobredosis electoral generó la conciliación compulsiva de una sociedad política que no conseguía ponerse de acuerdo de otra manera.

Pacto constituyente

El partido Colorado, que venía de perder las elecciones municipales en el mismo año, concurrió más prevenido a las elecciones de Convencionales Constituyentes. Debilitado por sus desavenencias internas, entregó el liderazgo del comando electoral de esos comicios a integrantes del complejo empresarial-militar, militares y civiles empresarios que se habían enriquecido con la construcción y prestación de servicios a la represa binacional de Itaipú y/o con el comercio de triangulación entre Paraguay, Argentina y Brasil con el resto del mundo, que operaba desde la zona de Ciudad del Este¹⁰.

La Convención Nacional Constituyente redactó entre el fin de 1991 y junio de 1992 la primera Constitución democrática del Paraguay¹¹. Du-

¹⁰ En el grupo se encontraban Lino Oviedo, Juan Carlos Wasmosy y Raúl Cubas. Los dos últimos llegaron a ser Presidentes de la República, el primero fracasó en el intento.

¹¹ A principios del siglo XIX, no había nada que se pareciera a una Constitución Política del Estado del viejo Paraguay salido de la independencia. Después de la Guerra del

rante sus deliberaciones, aparecieron conflictos dentro del oficialismo, entre el poder militar liderado por el presidente Rodríguez y el poder del partido Colorado, cuyo más importante líder era el doctor Luis María Argaña. Con el objetivo de cerrar la puerta a las pretensiones de prolongar su mandato, los convencionales colorados, apoyados por la oposición, prohibieron la reelección del presidente Rodríguez¹².

La nueva Constitución de 1992 contempló como cláusulas provisionales la profesionalización (desafiliación) de las Fuerzas Armadas y la conformación de una Magistratura independiente y estable. Estableció un Parlamento con fuerza y un Ejecutivo controlado, deponible por juicio político que puede ser fundamentado por el simple 'mal desempeño' del Presidente. Se organizó una democracia presidencialista con rasgos parlamentaristas.

En la parte dogmática, la nueva Constitución reconoce los derechos humanos de primera generación, como el voto y el derecho al juicio justo; los de segunda generación, como el derecho a la educación, la salud y el trabajo; y los de tercera generación, como los derechos ecológicos, los de igualdad de género y los étnicos. Si la parte dogmática es extensa, no llega a ser programática, porque los derechos sociales no son de aplicación directa y, por lo tanto, no son directamente vinculantes ni justiciables. Constituyen un mandato orientador para los poderes del Estado.

La fragilidad de la parte orgánica de la Constitución de 1992 fue bastante semejante a la que se presenta en la tradición constitucionalista latinoamericana contemporánea, en donde al presidencialismo de origen norteamericano se le agregó el sistema electoral de representación proporcional, más compatible con el parlamentarismo europeo. En Paraguay no existe el doble turno que favorecería la formación de una mayoría, ni un sistema de tomar decisiones en caso de desacuerdo

Paraguay de 1965-70, se aprobó una Constitución liberal, básicamente similar a la Argentina, que a su vez era básicamente similar a la Norteamericana. Pero con una gran diferencia: en Paraguay los jueces eran nombrados por el gobierno y fenecían con el mandato del gobierno que los había nombrado. Este mecanismo jurídico se mantuvo en la Constitución de 1940, inspirada en el autoritarismo y el militarismo de su tiempo, y en la Constitución de 1967 que no corrigió este régimen de presidencialismo sin Poder Judicial estable. La inconsistencia jurídica dificultó el equilibrio, el chequeo y el control mutuo de los poderes. Las constituciones de 1940 y de 1967 incorporaron el llamamiento a elecciones anticipadas y la disolución del parlamento como mecanismo para desbloquear el caso de desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pero no encararon el problema de la debilidad del Poder Judicial (Otero, 1978. PARAGUAY, 1992).

¹² Con ello, Luis María Argaña, el dirigente colorado, se enfrentó al Presidente militar. El primer enfrentamiento lo había tenido en 1990, cuando Argaña hizo declaraciones autoritarias y el Presidente lo depuso del Ministerio de Relaciones Exteriores. Un tercer enfrentamiento tuvo lugar con el fraude cometido por el gobierno de Rodríguez para desconocer la candidatura de Argaña a la presidencia de la República en 1993.

entre los poderes del Estado¹³. En el sistema proporcional, el Presidente electo habitualmente no obtiene mayoría parlamentaria y entonces, la gobernabilidad del país depende de la habilidad del Ejecutivo para formar una mayoría parlamentaria con alianzas, o, en su defecto, depende de la lealtad política de la oposición parlamentaria para no obstruir al gobierno.

Otra carencia de la Carta del 92 es el débil control constitucional que se le atribuye a la Corte Suprema de Justicia; ya que sus sentencias de inconstitucionalidad no tienen alcance general sino particular. La justicia no puede, por ejemplo, invalidar una ley, sino solamente su cumplimiento para el caso particular del querellante que obtenga la sentencia favorable.

2° Gobierno de transición

La obra institucional ejecutada y legada por el gobierno de Rodríguez fue la liberalización política, la Ley Electoral y la Constitución democrática. Pero Rodríguez no realizó sino una parte de los cambios estructurales del Estado estronista. Esa tarea correspondería completar al siguiente gobierno de transición, presidido por un civil, Juan Carlos Wasmosy. Durante este mandato fue implantada la Ley Suprema y se aplicó la reforma de fundamentales instituciones del Estado.

Wasmosy asumió en mayo de 1993, habiendo ganado los comicios con el 40% de los votos. El liberalismo había obtenido un 32% de votos para su candidato Domingo Laino, y el Encuentro Nacional un 23% para Guillermo Caballero Vargas. Otras candidaturas obtuvieron los restantes votos presidenciales. Si la concurrencia nacional había sido completamente democrática, la interna del partido Colorado no lo había sido. La candidatura presidencial colorada la había ganado Luis María Argaña, pero el gobierno interrumpió el escrutinio y falsificó esos datos.

Argaña aceptaría jurídicamente su derrota —al desautorizar cualquier recurso a la justicia— con el objetivo de no privar de la candidatura presidencial a su propio partido, pero tomó represalias políticas, constituyéndose en el principal opositor al gobierno de Wasmosy. Sin mayoría parlamentaria, con parte de su propio partido Colorado en contra suya, el presidente Wasmosy necesitaba para gobernar un pacto con la oposición. Este fue el denominado Pacto de Gobernabilidad, y si públicamente fue una propuesta del líder de la oposición, Domingo Laino, presidente

¹³ El sistema electoral proporcional dispersa la representación y ha estado asociado al parlamentarismo. En cambio el sistema presidencial ha estado asociado a sistemas de mayoría, que concentran la representación. La combinación de ambos sistemas crea la posibilidad de bloqueos insolubles entre el Legislativo y el Ejecutivo.

del partido Liberal Radical Auténtico, la iniciativa posiblemente haya proveniido del propio gobierno.

Pacto de Gobernabilidad

El Pacto de Gobernabilidad se materializó en un intercambio entre el gobierno y la oposición, liderados por Juan Carlos Wasmosy y Domingo Laino. El gobierno efectuó la desafiliación de las Fuerzas Armadas¹⁴, acordó la mejora de la Legislación Electoral y de los Padrones Nacionales, así como un mejor procedimiento para nombrar las autoridades electorales. Cambios que garantizaron la transparencia y dieron más oportunidades a la oposición. También fue concedida una cuota opositora para la designación de la nueva Magistratura y se concedieron algunos cargos públicos a los liberales. La reforma de la Magistratura no generó la imparcialidad que hubiera sido posible y necesaria; una mencionada reforma administrativa del Estado casi no tuvo lugar. Pero la reforma del sistema electoral y la desafiliación de los militares democratizaron estructuralmente al Paraguay. El gobierno recibió el apoyo parlamentario del liberalismo lainista, de la oposición febrerista y demócratacristiana, y, parcialmente, de los independientes –del Encuentro Nacional, partido formado para las elecciones de 1993– cuyos integrantes, sin firmar el Pacto de Gobernabilidad, participaron en él¹⁵.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas ha sido el mayor escollo para la transición democrática y difícilmente hubiera tenido lugar sin la influencia diplomática en contra del militarismo¹⁶. El propio presidente Juan Carlos Wasmosy debió controlar dos conatos de rebelión contra su gobierno, encabezados por el general Lino César Oviedo. La prime-

¹⁴ Aunque fuera una cláusula constitucional, cuando la mayoría parlamentaria intentó hacer una ley de desafiliación de las Fuerzas Armadas sin pacto previo, los colorados hicieron manifestaciones en contra de la misma a la que calificaron de 'dictadura parlamentaria'. Y los militares dieron a entender que no obedecerían al Parlamento. Solo después del acuerdo previo, pudo aplicarse el texto constitucional que reñía con la tradición heredada de la dictadura.

¹⁵ Esta redacción simplifica el contenido del Pacto de Gobernabilidad, mencionando sólo los aspectos más importantes y que tuvieron mayor vigencia. El pacto incluía otros aspectos: (a) Judiciales (conformación plural de organismos del PJ, padrones limpios y nuevo Tribunal de Justicia Electoral); (b) Sociales (reforma educativa, ley de salud aprobada por OPS); (c) Económicas (saneamiento del sistema financiero, privatizaciones); (d) Fuerzas públicas (institucionalización y categorización de FF.AA. y policiales), despartidización de las FF.AA.; y (e) Política internacional. Por otro lado, se hicieron pactos más pequeños: el Compromiso Democrático del 1994, firmado por el Presidente Wasmosy, Ministros y miembros del Poder Legislativo; otro sobre despartidización de FF.AA. en 1995; y otro sobre normalización del sector financiero y sobre la reactivación económica, firmado entre colorados, liberales, encuentristas, febreristas y demócratacristianos, en 1995. Esta puntualización me fue comentada por Milda Rivarola.

¹⁶ También fue verdad la inversa. Sin el apoyo de la diplomacia norteamericana, el militarismo no habría adquirido tanta solidez y permanencia.

ra insurrección fracasó en 1994 y la segunda, en 1996. La tercera insurrección fue intentada contra el gobierno del presidente González Macchi en el 2000.

Con el golpe de Rodríguez, 32 de los 46 generales en actividad fueron pasados a retiro (1989). Bajo la presidencia de Juan Carlos Wasmosy, el general Oviedo había creado su propio entorno militar (1992), desplazando al entorno rodriguista. Después de su fallido golpe de 1996, Wasmosy excluyó de las Fuerzas Armadas a los oficiales golpistas. Pero éstos regresaron a sus mandos cuando el Ingeniero Raúl Cubas ganó las elecciones de 1998 y desplazaron a los oficiales wasmosystas. Nuevas y más radicales purgas se dieron para 'desoviedizar'¹⁷ a las Fuerzas Armadas cuando renunció el presidente Raúl Cubas, y también dos años más tarde, cuando tuvo lugar el último intento de golpe de Estado militarista (2000). Otros centenares de oficiales militaristas fueron pasados a retiro. Con estos procesos, el poder real del militarismo perdió relevancia.

Los comandantes ya no gobernaron después de 1989, pero su influencia proseguía en la forma de una tutela militar (Riquelme, 1992) sobre el partido Colorado, particularmente para el nombramiento del candidato colorado a Presidente de la República. Entonces se daba por hecho que el candidato colorado ganaría las elecciones nacionales. Con la superación de este militarismo indirecto (2003) pudo considerarse completada la arquitectura de la democracia en el Paraguay.

Tópico importante del Pacto de Gobernabilidad fue el financiamiento estatal para los partidos políticos, lo que creó condiciones más igualitarias para la oposición que, de lo contrario, competía en desigualdad de condiciones, ya que no contaban con la ventaja que da haber estado en el gobierno por medio siglo, ni tampoco con los recursos de los empresarios contratistas del Estado, que hacen sus contribuciones al partido Colorado.

La Nueva Magistratura no fue establecida por un sistema de consensos, ni de carrera, sino por un sistema de cuotas partidarias. En lugar de que un solo partido tenga la opción de nombrar a todos los jueces, los nuevos jueces fueron nombrados por todos los partidos en proporción a su poder electoral y sancionados a través del Consejo de la Magistratura. Este cambio mejoró la situación precedente. La justicia fue fortalecida, y eso se comprobó en el enfrentamiento que fue capaz de protagonizar contra el presidente Raúl Cubas, que había puesto en libertad al general golpista Lino Oviedo. Pero en la Justicia prosiguieron las grandes falen-

¹⁷ Contrarrestar la influencia militarista de Lino Oviedo: 'Desoviedizar'.

cias. Corrupción, lentitud e ineficiencia han sido diagnosticadas por la propia Corte Suprema de Justicia y siguen teniendo una pesada vigencia. La Magistratura, cenicienta de la historia institucional paraguaya, siguió siendo la institución menos favorecida por la transición.

La transición transformó a los actores del juego político. Los partidos políticos del Paraguay tenían rasgos muy arcaicos, eran partidos centenarios¹⁸, pero sin ninguna experiencia en ganar el gobierno a través de elecciones. Ambos partidos habían tenido la similar pretensión de afiliar compulsivamente a toda la ciudadanía dentro sus filas, buscando anular a su adversario. Eso explica el discurso autorreferencial de su proselitismo y el hecho que en elecciones libres obtengan menos votos que los afiliados de sus padrones. Esa forma de hacer política destinada al correligionario fue suficiente a los colorados para mantener su mayoría durante la transición, e impidió a los liberales conformar la mayoría plural que hubiesen necesitado para ganar los comicios.

La democratización del partido Colorado fue el centro político de la transición, ya que, habiendo sido el partido del gobierno, era sólo la correa de transmisión del poder militar. El coloradismo como institución ganó y perdió poder con la transición. Ganó su autodeterminación, pero perdió privilegios y el poder discrecional que ejercía sobre la población, bajo el mando del dictador. Desde la transición, gobierna sin mayoría absoluta, con restricciones legales, a través de un Ejecutivo que depende del éxito de sus alianzas con la oposición.

El partido Liberal Radical Auténtico, a pesar de su extraordinario crecimiento —de 80 mil a 800 mil afiliados— no pudo superar los votos del coloradismo. Cuando los liberales y los independientes compitieron por separado, obtuvieron más votos presidenciales y parlamentarios que el oficialismo, cuando se unieron, fueron superados en número de votos. La Alianza Democrática, formada por independientes y liberales, realizada por el doctor Laino para enfrentar al oficialismo colorado en 1998, no encontró la fórmula para elaborar un discurso político común que, siendo atractivo para el liberalismo, no causara desaliento en los independientes y que, siendo atractivo para los independientes, no desactivara a los liberales.

¹⁸ Originados en 1887, ambos partidos recorrieron más de un siglo de existencia, conformaron tradiciones y culturas sólidas, identidades, linajes familiares, etc. antes o sin que el país se democratizara. A diferencia de otros países latinoamericanos, lo que dificultó la democracia no es la carencia de organizaciones políticas sólidas, sino un tipo de institucionalidad partidaria. Más de las tres cuartas partes de los paraguayos está afiliado o se declara miembro de uno de los dos partidos tradicionales. La inmensa mayoría de los que declaran pertenecer a un partido tradicional, votan por ese partido o se abstienen de votar (Soto *et al.*, 2003).

Los independientes ocupan un tercer lugar en las elecciones, pero no han podido estabilizar a sus instituciones políticas que fueron básicamente electoralistas e inestables. Se definieron en forma negativa, por rechazo a los partidos tradicionales, antes que adoptar una identidad propia. Los socialdemócratas y demócratacristianos, electoralmente hablando, se extinguieron.

1er Gobierno de crisis

Las elecciones presidenciales de 1998 fueron válidas en todos sus niveles. Pero ese período presidencial constituyó la crisis de la transición. Iniciado por el presidente Raúl Cubas (1998-1999) —que gobernó 7 meses— este mandato presidencial fue terminado por Luis Ángel González Macchi (1999-2003). Las elecciones habían llevado a la Presidencia de la República a un candidato que se proponía desconocer la legalidad y con ello la democracia sufrió un gran daño.

El general Lino César Oviedo había comenzado su actividad política proselitista y expresado sus pretensiones presidenciales mientras ejercía su mando militar, violando normas castrenses y constitucionales. Este proselitismo y otras cuestiones enfrentaron al general Oviedo con el presidente Wasmosy (1993-1998). Oviedo se insubordinó al Presidente por primera vez en abril de 1994, sin que ello trascendiera en ese momento, y, por segunda vez en 1996, cuando creó una situación política de convulsión nacional¹⁹. En abril de 1996, el general Oviedo presionó desde su unidad militar para conseguir la renuncia del presidente Wasmosy, sin resultados. Las amenazas de reacción internacional contra el golpista y el repudio civil nacional desalentaron esa iniciativa y minaron la obediencia de muchos oficiales al general Oviedo.

Derrotado sin violencia, en parte por la autoridad presidencial y en parte por engaño —Wasmosy prometió al golpista un Ministerio que después se lo denegó—, Oviedo y doscientos oficiales golpistas fueron pasados a retiro de las Fuerzas Armadas. Con la fortuna del propio Oviedo, la de sus empresarios amigos, y con el activismo de los militares golpistas pasados a retiro, el general se lanzó a la lucha política para la Presidencia de la República. Esta comenzaría por la conquista de la candidatura presidencial dentro del partido Colorado. El discurso oviedista radical, mezcla de autoritarismo, populismo y extremismo de izquierda y de derecha, tuvo una enorme eficacia, sobre todo en la población más pobre

¹⁹ La primera noticia sobre la insubordinación y la amenaza golpista de Oviedo fue dada a conocer por la Embajada norteamericana en Paraguay. Sus servicios de inteligencia decían tener información de la participación del general en el tráfico de estupefacientes e hicieron correr la voz de que en caso de un ataque oviedista, podía haber intervención norteamericana.

de las ciudades de un país que sufría una grave crisis económica y social. A los colorados, prometía perseguir a los opositores; a los opositores, un gobierno de todos; a los campesinos, prometía tierra; a los terratenientes, impedir nuevas expropiaciones fundarias²⁰, etc. Lino Oviedo realizó una campaña electoral presentándose como el principal opositor al gobierno.

Desde la presidencia del partido Colorado, ganada en abril de 1996, Luis María Argaña estaba en posición favorable para disputar la candidatura presidencial a Lino Oviedo, en la interna que iba a desarrollarse al año siguiente. Pero Argaña necesitaba presentar una imagen de estadista frente a la sociedad nacional e internacional y no la del agitador radical que había sido entre 1992 y 1996. Fue entonces moderando su discurso, dejando la crítica intransigente a su adversario, al general Lino Oviedo. Un verdadero cambio de roles se produjo, porque Lino Oviedo, ex delfín de Wasmosy se volvió su adversario (después del golpe fracasado del 96), mientras Argaña se acercaba al Presidente, habiendo sido su enemigo jurado desde el fraude del 92.

Pero el acuerdo entre el Presidente de la República y el de la Junta de Gobierno del partido Colorado demoró en concretarse. En las internas coloradas para las presidenciales concurren tres candidatos: Argaña, que presentó su propia candidatura; Carlos Facceti apoyado por Wasmosy; y Oviedo, que ganó esa interna con un 40% de votos. Tampoco se respetó esta vez la soberanía del partido Colorado. Aunque para desconocerla el gobierno no necesitó hacer ningún fraude, sino simplemente destrabar los procesos judiciales en curso. Por delitos anteriores, Oviedo tenía querellas pendientes con la justicia a la que había logrado eludir a través de maniobras, soborno o intimidación contra los jueces.

En 1998, Lino Oviedo fue condenado a 10 años de cárcel por el intento de golpe de Estado perpetrado en abril de 1996. El golpista fue juzgado por un Tribunal Militar y el veredicto fue homologado por la Corte Suprema de Justicia. Con Oviedo condenado, el vicepresidente de su fórmula, Raúl Cubas, asumió la candidatura presidencial y Luis María Argaña quedó con la candidatura a vicepresidente de la República. Juntos, los encarnizados adversarios colorados ganaron las elecciones presidenciales de 1998²¹.

²⁰ Como otros movimientos de inspiración fascista, el de Oviedo fue financiado por los grandes negocios. Su discurso radical, como la reivindicación del pueblo contra la oligarquía del partido y del país, era contrapuesto en privado con la promesa de frenar a los movimientos sociales. Oviedo sobornó a socialdemócratas y a socialistas, financió una central obrera a su favor. La violencia de su discurso, por ejemplo que a los opositores "se les castraría con tejas", se convirtió en violencia real cuando sus partidarios ganaron el gobierno.

²¹ La expresión 'los colorados son como perros de estancia', fue usada primero por sus adversarios, en sentido peyorativo. Posteriormente fue usada por ellos mismos con

Para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1998, la oposición se presentó unida en la denominada Alianza Democrática, básicamente liberal (partido Liberal Radical Auténtico) e independiente (Encuentro Nacional). Si separada, en 1993, la oposición había obtenido más votos que el oficialismo (55% de votos presidenciales), unida en 1998, perdió esa mayoría (42,6% de votos presidenciales). Sin ganar al Ejecutivo, la oposición disminuyó también sus escaños parlamentarios. Raúl Cubas, candidato del coloradismo, ganó las elecciones nacionales de mayo de 1998, con la promesa de 'tu voto vale doble'. El voto por Cubas valía contra Cubas, a favor de Argaña, o viceversa: contra Argaña, a favor de Cubas. Valía tanto para Lino Oviedo que iba a ser liberado, según la promesa electoral, como para Raúl Cubas, que lo liberaría.

Y efectivamente, el primer acto de gobierno de Cubas fue la liberación del general Oviedo, y, con ello, comenzó su administración, enfrentado al Parlamento y desconociendo la sentencia de la Suprema Corte de Justicia. Su gobierno no duró más que siete meses y terminó con la renuncia del Presidente, antes de ser depuesto por el juicio político que se había iniciado en el Parlamento.

Después de siete meses, el presidente Raúl Cubas no había logrado gobernar, porque el Parlamento había obstruido sistemáticamente su gestión. Teniendo en contra la mayoría de su partido, las fracciones wasmosysta y argañista, así como la oposición liberal y encuentrista, el gobierno de Cubas necesitaba algún compromiso. Pero en cualquier fórmula se le exigía castigo para Lino Oviedo: el retorno a la cárcel, aunque después se acordara una disminución de la pena. La alternativa era peligrosa para el general Oviedo, que ya había perdido parte de su capacidad de movilización y prestigio después de la impotencia gubernativa y del incumplimiento de sus promesas electorales.

El presidente Cubas estaba preparando un compromiso que consistía en compartir el gobierno con la oposición. Eso habría fortalecido a la oposición colorada y a la no colorada que llegarían al gobierno, después de haber perdido los comicios. Pero Lino Oviedo debería regresar a la cárcel. Y, siendo Argaña vicepresidente de la República, en una nueva crisis política, podría llegar a la Presidencia del gobierno. En esas circunstancias, el 23 de marzo de 1999, fue asesinado Luis María Argaña, vicepresidente de la República, a través de sicarios, delincuentes pagados para cometer el crimen. No está del todo aclarado quién ordenó y financió el

comprensible orgullo. En los establecimientos ganaderos, las estancias, los perros de la casa se pelean permanentemente entre sí, hasta que viene un perro extraño, entonces todos se unen contra ese extraño. Los colorados pudieron pasar de la unidad granítica a esa unidad de perros de estancia, y, pese a sus enfrentamientos enconados, ganar las elecciones y mantener el gobierno.

asesinato del vicepresidente Argaña. Como su muerte convenía a sus enemigos ovidistas, y como estos ya habían intentado previamente dos golpes de Estado, e intentarían luego otro más; como amenazaron durante el gobierno de Cubas con recurrir a la violencia; y como días después del magnicidio cometieron otros asesinatos; lo más probable es que el autor moral del magnicidio se encontrara dentro del ovidismo.

Pero los balazos que mataron a Argaña y a su escolta salieron también por la culata. Ante el magnicidio, la reacción popular e institucional contra el ovidismo provocaron la caída del gobierno y la fuga de Lino Oviedo, quien partió al extranjero²². Durante los días siguientes al asesinato del vicepresidente, millares de jóvenes asuncenos, numerosos sindicatos y organizaciones campesinas del interior se apostaron frente a las plazas que se encuentran frente al Congreso Nacional. Se manifestaron en contra del gobierno de Cubas, a favor del Parlamento y de la Corte de Justicia. Municipalidades de todo el país, funcionarios de la administración pública se adhirieron a la protesta y las centrales obreras declararon huelga general.

La movilización se mantuvo entre los días 23 y 28 del llamado marzo paraguayo (1999). La policía fue desbordada por los manifestantes en un clima de tensión. Francotiradores ovidistas, apostados secretamente en los edificios que entornan las plazas, donde se concentraban los manifestantes, dispararon contra ellos en forma selectiva, hiriendo a 800 y matando a 7 de ellos, sin conseguir desalentar al activismo. Las Fuerzas Armadas se negaron a aceptar las órdenes de desalojar las plazas y el centro de Asunción por la fuerza. Hubo mediación internacional y el Presidente se vio obligado a renunciar²³.

2° Gobierno de crisis

El mandato presidencial restante, que hubiera correspondido al presidente Cubas, lo cumplió el titular del Senado, Luis Ángel González Macchi. La Constitución preveía la sucesión en caso de vacancia del Presidente o del vicepresidente, pero no preveía ambas vacancias simultáneas, que habían sucedido: el Presidente había renunciado y el

²² Después del asesinato, los representantes parlamentarios, los dirigentes del movimiento así como todos los distintivos y banderas del ovidismo se ocultaron. Días más tarde volvieron a la luz, con una propaganda política que tuvo algún éxito. Levantaron consignas numerosas y contradictorias entre sí, que negaban toda responsabilidad ovidista con relación al asesinato: a. Que Argaña ya estaba muerto, antes de haber sido baleado. b. Que su propia familia y sus amigos le dispararon. c. Que le dispararon sus seguidores, para desacreditar al ovidismo.

²³ La participación de Lino Oviedo y de varios de sus seguidores en los disparos contra los manifestantes fue testificada por el mismo hermano del Presidente, Carlos Cubas, quien por esos días se hizo cargo del Ministerio del Interior.

vicepresidente había sido asesinado. La Corte Suprema de Justicia interpretó la Constitución en el sentido de que al presidente del Senado le correspondería terminar el mandato presidencial.

El escenario político estaba desarticulado. Había discordia en las Fuerzas Armadas y en el partido Colorado. El ovedismo había desfigurado también la representación política opositora, interviniendo con fondos en sus comicios para favorecer a las candidaturas del partido Liberal Radical Auténtico y del Encuentro Nacional que eran más afines al gobierno de Cubas. Con el cambio gubernamental, en lugar del entorno ovedista, tomaron el gobierno los herederos de Argaña. Pero los operadores políticos y parientes del vicepresidente asesinado que asumieron el gobierno no tenían la vocación, la experiencia ni la capacidad del caudillo. Llamaron a gobernar a los opositores liberales y encuentristas, pero ese gobierno de Unidad Nacional de argañistas, liberales y encuentristas no superó la crisis política.

Los independientes (encuentristas) tomaron dos carteras ministeriales (Industria y Comercio, Justicia y Trabajo) y un subministerio (Secretaría de Planificación), los liberales recibieron dos ministerios de mayor jerarquía (Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería), pero los secretarios de Estado de origen opositor fueron tan poco eficaces como los colorados. El Encuentro Nacional, movimiento independiente nacido en 1992, que había llegado al gobierno en 1999, perdió después su electorado y en las elecciones siguientes tendría el 1% de votos presidenciales.

A los ministros del liberalismo no les fue mejor. Sin respaldo estable de su propio partido, al año siguiente se retiraron del gobierno para hacer una alianza con los ovedistas, con la ilusión de ganar la vicepresidencia en las elecciones y forzar después la renuncia del presidente Macchi para llegar al gobierno. La alianza liberal - ovedista dio efectivamente la victoria a Julio César Franco, candidato liberal para la Vicepresidencia de la República. Pero los intentos de juicio político contra el presidente González Macchi no prosperaron, ni prosperó el golpe de Estado ovedista que tuvo lugar en julio de 2000. No dio buenos resultados electorales posteriores la política tan inestable de los liberales: entrar al gobierno para salir de nuevo, formar parte del Ejecutivo para deponerlo, defender la democracia en marzo del 1999 para respaldarse en sus adversarios en el 2000. De una tercera parte de los votos presidenciales obtenidos en 1993, descendieron a menos de una cuarta parte, en el 2003.

Estabilización

La regencia política de los gobiernos de crisis fue superada con el surgimiento de un nuevo liderazgo dentro del partido Colorado que, por pri-

mera vez desde el inicio de la transición, no tuvo interferencia. Nicanor Duarte Frutos ganó sin fraude la presidencia de la Junta de Gobierno del partido Colorado, luego la candidatura presidencial y finalmente las elecciones presidenciales. Con su nombramiento se cumplió el último de los pasos lógicos de la transición democrática paraguaya: la autodeterminación del partido de gobierno. Si durante los tiempos de la dictadura ese partido había sido al mismo tiempo opresor y oprimido, reinaba sin gobernar; con la transición ha sido el último partido en democratizarse.

¿Puede decirse que se había consolidado el proceso político cuya dinámica, como decían los revolucionarios franceses, devoró a sus propios hijos? Los comandantes del golpe del 89 perdieron protagonismo; el presidente Rodríguez iba a comparecer ante los tribunales cuando murió de cáncer; su sucesor, el presidente Wasmosy, fue condenado a cuatro años de cárcel en la primera instancia; el presidente Cubas estuvo preso y exilado; el general Oviedo estuvo preso y sigue exilado; Laino carece hoy de liderazgo; el vicepresidente Argaña fue asesinado y el presidente González Macchi enfrenta a la justicia.

Los intentos de reimplantar una dictadura habían fracasado, pero el régimen estaba fragilizado por la crisis económica y social crónica que sufría el país y por la inoperancia de los gobiernos. Las percepciones del ciudadano que responde encuestas eran, hasta el 2002, que la democracia, en general, no funcionaba (Latinobarómetro, 2001. Carrizosa, Seligson *et al.*, 1998). Los defectos de esta democracia se referían en primer lugar a la gobernabilidad. Desgarrado por los conflictos políticos, los gobiernos no habían ejercido una política de Estado y de largo plazo.

En segundo lugar, bajo la democracia no se había resuelto el problema de la corrupción. El acceso a la justicia y a la seguridad jurídica del ciudadano común estaban lejos de ser garantizadas (PNUD & IIG, 2002. Yore 1998). Que los propios estadistas de la transición hayan comparecido ante la justicia, después de entregar el mando, hace pensar en una enorme dificultad para respetar la ley. La falta de integridad ha afectado de igual manera a la sociedad civil: a empresarios, a dirigentes sindicales y campesinos, a la prensa y a la ciudadanía en general, como para permitir una convivencia social confiable. Hubo confusión entre los espacios público y privado, dificultad de mantener el mando público y de realizar los proyectos privados respetando las reglas legales, en las condiciones de una severa adversidad y de poca esperanza en soluciones colectivas²⁴.

²⁴ Paraguay tiene índices sociales y económicos de extrema indigencia. Cerca de un 60% está considerado analfabeto funcional. El crecimiento está estancado desde hace más de 20 años. La desigualdad se ha venido agravando en estas décadas. Algunos ejemplos de informalidad y falta de integridad: En Paraguay no hay Impuesto a la

En tercer lugar, aunque primero en importancia, estaba el arcaísmo institucional. El Estado, el gobierno, los partidos y la ciudadanía habían sido clientelistas. En lugar del servicio público a la ciudadanía, había prevalecido el servicio personal al amigo y al correligionario. Los esfuerzos para la reforma del Estado chocaron con estos mecanismos de adquisición y manutención del poder que no han sido compatibilizados con una gestión ajustada a la ley, desarrollista en lo económico e igualadora en lo social. Un serio problema ha sido el círculo vicioso del clientelismo que apareció ante la ciudadanía como el único remedio contra los males sufridos, males que en parte eran producto del mismo clientelismo.

Lo más auspicioso fue que la ciudadanía y la clase política han optado predominante y finalmente por la democracia. Esa fue la opción en los momentos más críticos como el marzo paraguayo, cuando la ciudadanía, las instituciones políticas y sociales y los dirigentes la defendieron con conciencia y coraje. Esa fue la opción que se evidenció también en la tenacidad con la cual esta transición democrática ha resuelto los problemas políticos que enfrentó.

Balance de la transición

Dahl señaló que para hablar de democracia es necesario y suficiente que: (1) Los cargos de los representantes sean electos, (2) Se garanticen las elecciones libres, limpias y competitivas, (3) Se garantice la libertad de expresión, (4) Se provea de información alternativa, (5) Se permita libertad y autonomía asociativa y (6) Se incluya entre la ciudadanía a toda la población adulta (Dahl, 1998). Quizás fuera necesario agregarle una condición más: (7) Que los ciudadanos crean que están viviendo en un régimen democrático. Y, en Paraguay, esta cláusula es de muy difícil cumplimiento²⁵.

Renta Personal y la presión tributaria es pequeña, aún así, la evasión fiscal es cercana al 60%. La justicia tiene bajo prestigio. El ciudadano piensa que los jueces se compran y se venden, incluso los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Hay también permanentes denuncias sobre venta del voto de parlamentarios y de compraventa de votos ciudadanos, durante las campañas políticas. Sobre el desprestigio general de los líderes ver Clyde Soto *et al.*, 2003.

²⁵ Este criterio es sostenido también por muchos investigadores. Un ejemplo: "En el año 1999, el valor en la escala de libertades civiles era de 3 y el de derechos políticos 4, lo que de acuerdo con los criterios de la Freedom House permite decir que Paraguay es un país 'parcialmente libre'" (PNUD & IIG, 2002). Estas dudas se leen también en Brítez, 1998. La opinión de Milda Rivarola —que tuvo la amabilidad de discutir este artículo— es la siguiente: "Los años de la transición se dividen claramente en dos ciclos: (a) Uno primero (89-95) donde se crean o reforman instituciones públicas y marcos jurídicos para un país democrático, hay un incremento de creación y movilización de organizaciones sociales y el sistema de partidos crece con nuevos miembros, se diversifica y sufre alguna renovación interna. (b) Y un segundo ciclo, a partir del 95-96, fecha que coincide con 1) la crisis del sistema financiero local, 2) la caída del área sembrada del algodón y la subsecuente crisis de economía campesina, y 3) medidas restrictivas del

Cronología de la transición política paraguaya

Años	Mes	Día	Hechos políticos	Actos jurídico-políticos	Cambio institucional	Etapas
1987	8	1	El dictador expulsa a los tradicionalistas de la conducción.	Fuerzas Armadas intervienen en la convención colorada.		Crisis de la dictadura
	2	2	Golpe de Rodríguez derroca al dictador.	I Gobierno de transición (provisional).		
1989			Libertad de prensa, asociación y manifestación, liberación de presos de conciencia.	Derogación leyes 209 y 294. Fin del estado de sitio	Liberalización. Colorados subordinados.	
	5	1	Rodríguez ganó con 74,2% de votos.	Elecciones Presidencial y Parlamentaria.	I Gobierno de la transición (efectivo).	
1990			Se establece que las internas deben ser por voto directo, se aceptan candidatos independientes.	Parlamento sanciona Ley 1/90.	Primera Ley Electoral democrática.	
1991	5	26	Colorados obtienen el 41,7% de los votos.	Elecciones Municipales.		
	12	1	Colorados ganan con el 55,1% de los votos.	Elecciones para Constituyentes.		
1992	6		Constituyente conformada libremente, sesiona con libertad (incluso contra la voluntad del presidente).	Sanción de la Nueva Constitución Democrática.	Constitución Democrática. Pacto Constituyente.	
			Wasmosy gana desconociendo el triunfo de Argaña.	Interna para Presidencial y Parlamentaria.	Fraude en la interna colorada.	
1993	5	9	Colorados ganan 39,9% de los votos presidenciales.	Elecciones Presidencial y Parlamentaria.	II Gobierno de la transición.	Desarrollo de la transición democrática.
		10	Pacto de Gobernabilidad.	Acuerdo sobre reforma Militar y de la Magistratura.	Pacto de Aplicación.	
1994	12	16	Primera insubordinación de Oviedo.	Ninguna.	Reacción militarista.	
1995			Los padrones se elaboran con participación de los partidos.	Ley 772/95.	Renovación de los padrones.	
			La nueva justicia electoral se nombra por consenso y es estable.	Ley 635/95.	Reorganización de la justicia electoral.	
			Se agrega financiamiento estatal para los partidos políticos.	Ley 834/95.	Nuevo Código Electoral.	

Continuación

Años	Mes	Día	Hechos políticos	Actos jurídico-políticos	Cambio institucional	Etapas
			Mayor cambio político de la transición.	Ley 679/95.	Desafiliación de policías y militares.	
1996	4		Segunda insubordinación de Oviedo, manifestaciones antimilitaristas.	General Oviedo y 200 golpistas pasan a retiro.	Reacción militarista.	
	11		Colorados obtienen 52% de los votos.	Elecciones Municipales.		
1997	12		Cubas gana ante la exclusión de Lino Oviedo.	Internas para Presidencial y Parlamentaria.	Obstrucción de la interna colorada.	
1998	5	10	Colorados ganan con el 53,7% de los votos.	Elecciones Presidencial y Parlamentaria.	I Gobierno de la crisis.	
	8		Cubas enfrenta al Parlamento y la Suprema Corte de Justicia.	Amnistía presidencial para Oviedo.	Presidente viola el orden constitucional.	
1999	3	23	Asesinato del vicepresidente Argaña.			
		26	800 heridos y 7 muertos causan los ovidistas.	Se inicia juicio político contra Cubas.		
		28	Renuncia Cubas, asume González Macchi.	Gobierno de Unidad Nacional, colorado, liberal, encuentrista.	II Gobierno de la crisis.	
2000	2		Liberales dejan gobierno.	Gobierno colorado encuentrista.		Crisis de la democracia.
	5	18	Tercer intento golpista del ovidismo.	Reorganización militar.	Última reacción militarista.	
	7	13	Liberales y ovidistas ganan con 49,5% de los votos.	Elecciones Vicepresidenciales.		
2001			La oposición pierde la capital y otros bastiones.	Elecciones Municipales.		
2003	2		Oposición intenta juicio político a González Macchi.			
			Duarte Frutos gana la interna colorada sin problemas.	Internas para Presidencial y Parlamentaria.	Internas Coloradas Libres.	
	5	15	Colorados tienen el 38% de los votos presidenciales.	Elecciones Presidencial y Parlamentaria.	Estabilización.	Estabilización

Influye sobre este escepticismo el pesimismo de la prensa, de los ciudadanos y de los dirigentes políticos. Está asociado al discurso polémico contra la transición realizado por sus protagonistas cuando no estaban en posiciones de mando: Luis Argaña, Lino Oviedo, Domingo Laino, Guillermo Caballero. La denigración de los logros de la transición democrática fue políticamente rentable para ganar votos. La democracia supuso además la pérdida de ilusiones y obligó a los dirigentes y seguidores a hacer frente a adversidades económicas, sociales y culturales que antes no se visualizaban ni se verbalizaban. La sociedad paraguaya había padecido, pero también había 'usado' a la dictadura como una coartada para no enfrentarse a su carencia de proyectos y para desconocer su mala relación con el resto del mundo. Problemas que ya no pudo eludir al ganar libertad (Rodríguez, 1994).

Es aceptable considerar como fin del proceso de transición a las primeras elecciones limpias, libres y competitivas que generan un gobierno democrático con poder real. Interesa exponer cómo ha ocurrido el desplazamiento del poder que toda transición supone. Interesan también las reglas –formales o informales– respetadas por sus autores estratégicos. Y resulta pertinente subrayar los pactos y conflictos a través de los cuales se realizaron aquellos cambios que instauraron las formas democráticas, a partir de las autoritarias.

Constancia y desplazamiento del poder

Las Fuerzas Armadas, núcleo real del poder político²⁶, iniciaron la transición democrática del Paraguay, que comenzó con un golpe de Estado protagonizado por los llamados Carlos (Carlos 1, Carlos 2, etc.), nombre de guerra que se pusieron sus comandantes. A continuación, los primeros en perder prestigio fueron los mismos Carlos y, detrás de ellos –a lo largo del proceso de transición– las Fuerzas Armadas o, mejor dicho, el militarismo de las Fuerzas Armadas²⁷.

MERCOSUR sobre el comercio triangular de Ciudad del Este. A partir de allí resurge la inestabilidad política con fuerte presencia militar: golpe del 96, marzo del 99, mayo del 2000; así como el desequilibrio de las variables macroeconómicas: crecimiento del PIB, déficit fiscal y de comercio internacional, ingreso *per capita*, desempleo, informalidad, niveles de pobreza, índice de corrupción, etc. que se degradan sistemáticamente".

²⁶ Los procesos del poder eran poco legibles en un Estado autoritario cuyas formas eran falsas, donde la publicidad de los actos públicos estaba restringida y en donde la simulación del poder formaba parte del sistema. Se suponía que la reunión de los jueves, del general Stroessner con su Estado Mayor, establecía el núcleo estratégico de las decisiones incontestables. La Doctrina de la Seguridad Nacional, entonces vigente, proporcionó un marco general conceptual que estimulaba y fundamentaba esa función gobernante del Ejército paraguayo dentro del marco de la guerra fría. Pero el mando del Ejército paraguayo, verdadero gobierno, o cuanto menos gobierno del gobierno, en realidad había comenzado mucho antes, desde la postguerra del Chaco (1932-35).

²⁷ Entendemos por militarismo a la pretensión y al ejercicio –realizado por civiles y militares– de un gobierno militar basado en la fuerza física y en creencias no democrá-

Andrés Rodríguez fue el último jefe militar que consiguió un liderazgo real en su propio partido y en toda la sociedad. Después de él, Oviedo funcionó sólo como usurpador más que como sucesor, ya que, en contra de Rodríguez y Wasmosy, usó el poder militar para revertir el proceso de transición del cual se reivindicaba. Para Oviedo, la alianza militar-colorada debía gobernar el Paraguay *per omnia secula seculorum* (sic). De ahí su desprecio hacia Wasmosy y su animadversión contra Argaña. Pero ya no existía la situación internacional y nacional que había engendrado al militarismo paraguayo del siglo XX. Los intentos de golpes militares generaron inestabilidad, pero no constituyeron una real alternativa de gobierno estable.

El título del artículo *La transición sin alternancia*, puede llamar a engaño. Busca señalar que lo predominante en esta transición no ha sido la pérdida de poder de las instituciones de gobierno provenientes de la dictadura, y la conquista de predominio por parte de la oposición, como en otros países, sino que lo predominante ha sido (a) el cambio de reglas del juego político y (b) la mutación de las instituciones del tiempo de la dictadura.

Alternancias ha habido. En primer lugar una alternancia del titular del poder. Stroessner fue derrocado por Rodríguez. Eso no es todavía una transición, sino un acto de fuerza. Pero Andrés Rodríguez entregó el mando a quien ganó las elecciones, Juan Carlos Wasmosy. Este se lo entregó a Raúl Cubas quien a su vez las había ganado. Y, después de un proceso legal, asumió González Macchi, que entregó la presidencia a su sucesor, Nicanor Duarte Frutos. La alternancia del titular del poder lleva ya tres períodos presidenciales y cuatro gobiernos. La repetición del mandato está excluida de la Constitución Nacional.

En segundo lugar, hubo alternancia institucional dentro del bloque de poder. Las Fuerzas Armadas ya no gobiernan. Este poder ha sido desplazado. El poder lo tiene el Presidente que lo comparte con otras instancias o poderes públicos. Los intentos militaristas han terminado en un fracaso. Después de 1993, los Presidentes se originaron en el partido Colorado, a través del sufragio –no en la comandancia de las Fuerzas Armadas– y llegaron al gobierno por haber ganado las elecciones nacionales.

En un aspecto sí puede hablarse de una no alternancia. El que heredó el gobierno y lo supo mantener, fue el partido Colorado. Esto no ha cambiado. El coloradismo mantuvo su mayoría a pesar de los últimos 20 años de crecimiento económico nulo o negativo bajo su administración,

ticas. Por ejemplo, en la creencia que los militares fueran los representantes del ser nacional, la civilización occidental, cristiana y anticomunista.

después de haber apoyado la dictadura más prolongada de la historia paraguaya²⁸. Factores del continuismo y de la inamovilidad son la cultura popular y conservadora colorada, su institucionalidad vinculada al empleo público que controla el 40% del electorado, el poder económico del empresario colorado y contratista del Estado y la incapacidad de la oposición para articular una alternativa política mayoritaria con el contingente electoral que potencialmente podría convocar.

Reglas de hecho y de derecho

La legalidad real inicial fue idéntica a la heredada, según la cual la ley obligaba al gobernado pero no al gobernante. Dentro de este uso de la ley, Stroessner nunca había aceptado que su régimen fuese una dictadura. Rodríguez tampoco asumió jurídicamente la ruptura que implicó haber dado un golpe.

Rodríguez hizo realmente un golpe de Estado que produjo 500 muertos, en la noche del 2 y 3 de febrero de 1989. Los tanques salieron a la calle, sitiaron e intimaron rendición al general Stroessner, después de haberlo perseguido y acorralado en el Batallón Escolta Presidencial. Fue derrotada cualquier resistencia policial o militar al golpe.

Pero desde el punto de vista jurídico, lo que fue asumido es que el presidente Alfredo Stroessner 'renunció' a su cargo. Solo interinamente —dentro de esa ficción jurídica— el cargo de Presidente de la República fue asumido por el general Rodríguez, el cual, haciendo uso de la Constitución que lo autorizaba, disolvió el Parlamento Nacional, con lo cual se obligó a llamar a nuevas Elecciones Generales para elegir a un nuevo Parlamento y a un nuevo Presidente de la República. En esa manera de entender, todo se había realizado según la ley y sin necesidad de ningún pacto político. Las reglas no se rompían, sino que se 'amoldaban' a la voluntad del poder real.

La legalidad real fue ganando importancia durante el proceso de transición que transformó paulatinamente a ese Estado de facto, jurídicamente disimulado, en un Estado de Derecho. Eso no significó todavía buena calidad de la justicia —el más agudo déficit de la transición—, pero ya implicó que el poder no podía más violar la ley sin que ello produjera una conmoción política.

Por ejemplo, Rodríguez hubiera querido terminar desde el gobierno la obra de la transición que inició, a través de un período de gobierno

²⁸ Durante el período stronista (1954-89), el país creció menos que la economía mundial, menos que la economía del tercer mundo y menos que la economía de América Latina. Después de la transición, no ha habido crecimiento económico (1989-2003). En los últimos años ha habido crecimiento negativo (1996-2003).

más²⁹. Pero debió obedecer a la Constitución que se lo prohibía. La Corte Suprema de Justicia se enfrentó al Ejecutivo, ciertamente influida por los políticos, pero lo hizo en su propio nombre y sancionó al presidente Cubas, cuando éste había violado la ley. La violación del proceso electoral no se volvió a repetir después de 1992, y los procesos electorales se volvieron incuestionables.

Pactos constituyentes y constituidos

Pudo considerarse a la paraguaya como una transición “desde arriba y sin pacto”, en donde el oficialismo ocupó todos los espacios, tanto el papel del gobierno como el de la oposición. Ahí hay parte de razón pero esta visión simplifica las cosas.

La carencia de pactos es real sólo cuando se refiere a la mecánica de la transición, pero no en referencia a las formas político-institucionales que han sido instauradas por ella, con acuerdo del gobierno y de la oposición. Durante los dos primeros gobiernos que siguieron al golpe de Estado, 1989-93 y 1993-97, tuvieron lugar pactos fundamentales: la nueva Ley Electoral, la nueva Constitución Nacional y la implementación de la nueva legalidad a través de leyes orgánicas.

La Ley Electoral fue hecha en un Parlamento de mayoría oficialista en parte predemocrática, pero ese oficialismo incluía a los colorados contestatarios que habían sido perseguidos por la dictadura. Además, lo fundamental de esa nueva Ley Electoral fue aprobado por consenso y en ningún tema clave fue usada la temida ‘aplanadora’ de votos mayoritarios colorados.

Las elecciones de convencionales para la Constituyente fueron realizadas en el año en que el coloradismo había perdido circunstancialmente su mayoría electoral para las elecciones municipales. En las elecciones para convencionales constituyentes el oficialismo recuperó su mayoría (55%). Pero no puede decirse que la Constitución haya sido aprobada sólo por la mayoría colorada, en contra de todas las propuestas de la minoría. Por ejemplo, la bancada campesina –formada por convencionales que no provenían de la capital– reivindicaba la descentralización en forma horizontal a los partidos. Ahí no se enfrentaban colorados y no colorados, sino asuncenos y no asuncenos. La prohibición de la reelección presidencial fue una iniciativa colorada tradicionalista, contra el oficialismo colorado rodriguista y con apoyo de la oposición no colorada

²⁹ En contra de la cláusula provisional que prohibía la reelección de Rodríguez, el 17 de junio hubo una manifestación frente al Palacio de Gobierno en solidaridad con el Presidente. Tres días más tarde, Rodríguez no se presentó a la jura de la Constitución, disgustado con esa prohibición.

(liberal, independiente y febrerista). Esa Constitución Nacional fue el gran pacto político constituyente de la nueva estructura del Estado democrático que se instituyó con la transición.

El segundo gobierno de la transición, del Ingeniero Juan Carlos Wasmosy, se ocupó de implementar la nueva legalidad. Se firmó formalmente un Pacto de Gobernabilidad bajo el cual se implementaron leyes fundamentales, para nuevos padrones, nuevas autoridades de la Magistratura, perfeccionamiento del Código Electoral y profesionalización (desafiliación) de las Fuerzas Armadas. Sin ninguna ley de 'punto final', en 1998 los archivos de la dictadura y de su represión pasaron a la Corte de Justicia y fueron abiertos al público. Han sido justiciables los actos represivos de la dictadura pasada.

Conflictos y actores

O'Donnell propuso un esquema cuaternario para estudiar las transiciones: duros y blandos en el gobierno, duros y blandos en la oposición. Los pactos fueron posibles cuando los blandos del gobierno y los de la oposición predominaron y viceversa; habrían sido imposibles cuando predominaban los duros del gobierno y los duros de la oposición. Nuestro caso presentó en cambio un esquema ternario, compuesto por: (1) El gobierno, (2) La oposición interna al gobierno y (3) La oposición externa al gobierno. No ha habido ningún actor estratégico formado por los duros de la oposición externa al gobierno³⁰. Y, dentro del gobierno, más que duros y blandos, ha habido verdaderos contendientes. Por un lado el gobierno, y, por el otro, la oposición interna.

Los tres lugares o roles políticos ya habían sido establecidos durante la crisis de la dictadura estronista (1987-89). El gobierno estuvo formado por el dictador militar y por los militantes estronistas del partido Colorado. La oposición interna al gobierno estaba constituida por los tradicionalistas que, actuando como oposición, no se habían separado del partido Colorado. Sus integrantes seguían siendo miembros y dirigentes del partido Colorado que estaba en el gobierno. La oposición externa al gobierno de Stroessner comprendía a los liberales, a los febreristas, a los demócratacristianos y a los contestatarios colorados.

Después del golpe de 2 al 3 de febrero de 1989, durante todo el período de Andrés Rodríguez (1989-1992), el gobierno había sido ejercido por el entorno rodriguista, sus comandantes y los políticos afines, incluso los

³⁰ Es verdad que después del 3 de febrero de 1989 hubo minorías liberales y no liberales que se oponían a participar en la 'nueva farsa electoral', o que se oponían a colaborar con el 'general narcotraficante'. Pero esas minorías no llegaron a influir en el proceso político o electoral.

tradicionalistas y los contestatarios colorados. La oposición interna estuvo conformada por los militantes estronistas que luego serían lentamente absorbidos por el oficialismo, con la excepción de algunos de sus jefes. Más tarde, los tradicionalistas y contestatarios se desplazaron hacia la oposición interna al gobierno, endureciendo sus posiciones. Aumentaron su actividad opositora al final del período presidencial, para impedir que Rodríguez prosiga su mandato y después que este hizo fraude a Argaña, para bloquear su candidatura presidencial. La oposición externa a Rodríguez había sido la misma que la del tiempo de la dictadura: los liberales, los demócratacristianos y los febreristas, menos los contestatarios colorados, que se habían sumado al gobierno.

Bajo el gobierno de Wasmosy fue neto el conflicto entre el gobierno y la oposición interna al gobierno. Wasmosy inició su gobierno con el entorno rodriguista que entonces integraba a Lino Oviedo. Del 92 al 96, la oposición interna estuvo representada por el tradicionalismo. Esta oposición desacreditaba la obra del gobierno, a su política y al cambio institucional que se estaba realizando. Wasmosy pudo sobreponerse a ese activismo gracias al Pacto de Gobernabilidad celebrado con la oposición externa, particularmente liberal y encuentrista. Pero la oposición interna nunca rompió con el coloradismo; formaba parte de la estructura partidaria.

Hacia el fin del mandato wasmosista se dieron desplazamientos dentro del régimen. La inversión de los roles ocurrió después de la insubordinación de abril de 1996 y de la victoria argañista dentro de su partido, tres días más tarde. Argaña pasó de la oposición interna a comportarse como gobierno y el ovidismo hizo lo contrario, de ser el gobierno pasó a la oposición interna, siempre dentro del coloradismo. La oposición ovidista a Wasmosy fue virulenta, como luego lo sería contra González Macchi. Dentro de ese marco se entendieron los conatos de golpes de Estado.

Con la presidencia de Cubas (1998), cuando el ovidismo llegó al gobierno, el tradicionalismo volvió a hacer oposición interna, con una extrema conflictividad. La oposición interna depuso al gobierno del presidente Raúl Cubas, en alianza con la oposición externa, con la cual posteriormente compartió el gobierno. Eso ocurrió después del asesinato del jefe tradicionalista, el vicepresidente Argaña. Un crimen difícil de entender fuera del conflicto entre el gobierno y su oposición interna.

Durante el gobierno de Unidad Nacional (1999-2003), los tradicionalistas colorados, los liberales y los encuentristas formaron parte del gobierno. La oposición interna fue ejercida por las disidencias de los liberales del propio partido Liberal Radical Auténtico. En este período, el liberalismo se comportó como 'gobierno y como oposición al mismo tiempo', como anteriormente lo habían hecho los colorados. La oposi-

Conflictos y Papel de los Actores

Años	Situación	Gobierno	Oposición interna	Oposición externa
1987 - 1988	Purga colorada Conflicto en ANR	Estronismo Militantes estronistas	Tradicionalismo	Liberales, Febreristas, Democratcristianos y Contestatarios colorados
1989 - 1992	Golpe de Estado I GOBIERNO DE TRANSICIÓN Convención Constituyente	Rodriguismo Tradicionalismo, Contestatarios, Oficiales rodriguistas	Militantes estronistas	Liberales, Febreristas, Democrata- cristianos
1992 - 1996	II GOBIERNO DE TRANSICIÓN Fraude colorado	Wasmosysmo Oviedismo	Tradicionalismo	Liberales Independientes (Encuentristas)
1997 - 1998	Pacto de gobernabilidad Ruptura con Oviedo Reconciliación con Argaña	Wasmosysmo Tradicionalismo	Oviedismo, Oficiales oviedistas	
1998	I GOBIERNO DE CRISIS Raúl Cubas Asesinato del Vicepresidente	Oviedismo	Tradicionalismo	
1999 - 2002	II GOBIERNO DE CRISIS Unidad Nacional González Macchi	Tradicionalismo Independientes Liberales	Disidencia Liberales e Independientes	Oviedistas
		Tradicionalismo Independientes	Liberales, Oficiales oviedistas	
2003	GOBIERNO ESTABLE Duarte Frutos	Tradicionalismo	Oviedistas	Liberales e Independientes (Patria Querida, País Solidario)

ción externa estuvo compuesta por el ovidismo, cuyos jefes, expulsados del partido Colorado, formaron otro partido político, el Punace (partido de la Unión Nacional de Colorados Éticos). Quizás la posición ovidista no dure mucho tiempo. Después que la interna colorada haya sido respetada y después que el partido Colorado haya conseguido hacer valer a su candidato presidencial, ganando la Presidencia de la República (2003); el ovidismo (sin Oviedo) ya ha comenzado a ser reasimilado por el coloradismo gobernante y a convertirse en parte del régimen, en su oposición interna.

Esta dinámica mostró la poca diferenciación social de la sociedad paraguaya y la fragilidad de sus instituciones públicas. Los actores carecieron de roles estables y predecibles: la oposición formaba parte del gobierno; el gobierno confundía al partido con las Fuerzas Armadas; sociedad y Estado estaban poco delimitados. El sincretismo había sido empleado, estimulado y agravado por la dictadura, por ejemplo, al dar privilegios al coloradismo, sin otorgarle libertad, atavismo que después desgarraría al proceso de la transición. Pero más que un obstáculo para la democracia, ese sincretismo político debería ser ya considerado como su punto de partida. En la transición se han devuelto los espacios públicos confiscados, se ha terminado por respetar los sufragios y también en ella se han ido diferenciado los espacios institucionales y se han ido democratizado los actores políticos.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, Euclides y Rodríguez, José Carlos. 1986. *Manifiesto democrático. Una propuesta para el cambio*. Asunción: Araverá.
- Arditi, Benjamín. 1992. *Adiós a Stroessner*. Asunción: RP/CDE.
- Arditi, Benjamín y Rodríguez, José Carlos. 1987. *La sociedad a pesar del Estado*. Asunción: El lector.
- Argaña, Luis María. *Historia de las ideas políticas en el Paraguay*. 1983. 3ª Edición. Asunción: El Foro.
- Brítez, Edwin. 1988. "Balance de la transición democrática en Paraguay". En *Transición en Paraguay. Cultura política y valores democráticos 1998*, editado por A. Carrizoza, M. Seligson et al. Asunción: CIRD/USAID, 17-41.
- Carrizosa, Agustín, Seligson Mitchell et al. 1998. *Transición en Paraguay. Cultura política y valores democráticos*. Asunción: CIRD/USAIS.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Encuesta Latinobarómetro 2001. <http://www.latinobarometro.org/año2001.htm>. (Consulta, enero 2004).
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Fregosi, Renée. 1997. *Le Paraguay au XX^e Siècle. Naissance d'une démocratie*. París: L'Harmattan.
- Lefort, Claude. 1981. *L'Invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*. París: Fayard.
- Nohlen, Dieter. 1989. *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Otero, Luis María. 1978. *Las Constituciones del Paraguay*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica I.C.I.
- PARAGUAY. 1992. *Constitución de la República del Paraguay del 20 de junio 1992*. Asunción.
- PNUD & IIG. 2002. *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay*. Sin Lugar: Editorial Gráfica Mercurio S.A.
- Riquelme, Marcial Antonio. 1992. *Stronismo, golpe militar y apertura tutelada*. Asunción: CDE.
- Rodríguez, José Carlos. 1991. "Sindicalismo y transición: Paraguay 1989". En *Sindicatos y Transición Democrática*, editado por G. Campero y A. Cuevas. Santiago: Planeta/Isco/ Clacso, 195-239.
- Rodríguez, José Carlos. 1994. "Gobernar la utopía. Alucinación o imaginación anti-autoritaria". En *Hacia una cultura para la democracia en el Paraguay*, editado por L. Bareiro, T. Escobar y S. Sosnowski. Asunción: Municipalidad de Asunción, University of Maryland at College Park, Centro de Documentación y Estudios, 225-240.
- Simón, José Luis. 1990. *La dictadura de Stroessner y los derechos humanos (Nunca más Vol. 1)*. Asunción: CIPE.
- Soto, Clyde et al. 2003. *Mujeres y Hombres Líderes. Vivencias y opiniones de la población*. Asunción: Secretaría de la mujer, CDE.
- Yore, Myriam, Edwin. 1998. "Democracia y Corrupción. Corrupción en el Paraguay en la Década de los Noventa". En *Transición en Paraguay. Cultura política y valores democráticos 1998*, editado por Carrizoza A.; Seligson M. et al. Asunción: CIRD/USAID, 275-313.