



Neogolpismo: el caso paraguayo

Por Nabih Yussef¹

Resumen

En el presente trabajo, se analizará la crisis política que expulsó a Fernando Lugo de la presidencia del Paraguay en 2012. Utilizando fuentes primarias y secundarias, daremos cuenta de los pormenores del contexto, y desde la ciencia política y las relaciones internacionales, se analizarán la *legalidad* del juicio político llevado en contra del ex presidente y su consiguiente destitución. Finalmente se empleará el uso conceptual de *Neogolpismo* para explicar los sucesos acontecidos en el Estado paraguayo.

Palabras clave

Neogolpismo; Golpe de Estado; Juicio político; Paraguay, Fernando Lugo, Política Sudamericana, Geopolítica.

Abstract

In this paper, we analyze the political crisis that expelled president Fernando Lugo of Paraguay in 2012. Using primary and secondary sources, will realize the details of the context, and from political science and international relations, analyze the *legality* of the impeachment process against the former president and his subsequent dismissal. Finally, we employ the conceptual use of *new putsch* to explain the events in the Paraguayan State.

Key words

New putsch; Putsch; Impeachment; Fernando Lugo, Southamerican policy; Geopolitics.

¹ Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI); Universidad Nacional de Rosario (UNR).



1.- Introducción

En el presente trabajo, se analizará la crisis política que expulsó a Fernando Lugo de la presidencia del Paraguay en 2012. Con esta expulsión se iniciaría un conflicto regional, provocando la suspensión de la República guaraní del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). La crisis política en torno a la *legalidad* o no del juicio político y la consiguiente expulsión de Lugo del Ejecutivo paraguayo, constituyó una amenaza real de desestabilizar política e institucionalmente a toda la región. De allí, la importancia de analizar el *caso paraguayo*, a los fines de aportar académicamente al debate en torno a la crisis político-institucional que tuvo como epicentro el *corazón* geoestratégico de América del Sur.

El objetivo del trabajo, consistirá en describir los principales sucesos políticos acontecidos en Paraguay durante el período de crisis política, la cual ubicamos entre junio del 2012 y agosto del 2013. Se realizará un repaso por los factores que llevaron a la destitución de Lugo, la cuestión de la posesión de la tierra, los partidos políticos del país y el marco jurídico en el cual se desarrolló el juicio político que depuso al ex mandatario paraguayo. Por último, analizaremos las expulsiones de la República del Paraguay de las organizaciones Mercosur y Unasur y brevemente el papel que tuvo la Organización de Estados Americanos (OEA) tras conocerse el fallo del juicio político al ex mandatario guaraní.

El trabajo estará dividido en dos partes. Primero, se describirán los principales hechos domésticos que suscitaron la crisis en el país sudamericano. Segundo, cómo procedieron las organizaciones regionales Mercosur, Unasur y OEA tras conocerse el fallo que expulsó al mandatario guaraní. Esto es, por un lado, la continuidad del Paraguay dentro de la OEA y, por otro, la expulsión del país de los otros dos organismos que reclamaron a Asunción por falta de compromiso de la *cláusula democrática* del Protocolo de



Ushuaia de 1998² del Mercosur y de los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la Unasur sobre compromiso con la democracia.³

Se utilizará el concepto de *Neogolpismo* para tratar con mayor precisión lo que se entiende, sucedió en la República del Paraguay, para dar mayor especificidad teórica al proceso irregular y antidemocrático acaecido en la República guaraní.

2.- Principales acontecimientos en Paraguay

En este punto del trabajo, se describirán los principales hechos domésticos que suscitaron la expulsión de Fernando Lugo del Gobierno paraguayo. Se presentarán los factores que motivaron el juicio político al presidente guaraní y su consiguiente destitución: la cuestión de la propiedad de la tierra, los partidos políticos del país y el marco constitucional en que se desarrolló el juicio político al mandatario.

El relevo de Fernando Lugo el pasado junio del 2012 sumió al Paraguay en una verdadera crisis política. Muchas organizaciones sociales tomaron las calles de Asunción, hubo altisonantes acusaciones cruzadas de parte de la dirigencia política paraguaya, como también, un repudio importante de parte de la comunidad internacional (y latinoamericana en general) contra la destitución del presidente paraguayo, calificando tal medida como “*Golpe de Estado parlamentario*.”⁴

Tal decisión de remover a Lugo de su cargo se toma a menos de un año de realizarse elecciones presidenciales en el país, lo cual abre fuertes interrogantes: ¿Cuáles son los

² PROTOCOLO DE USHUAIA del Mercosur, *Sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*, 1998, Artículo 3. En sitio web: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/12703/63385/file/Descargar%20Documento.pdf> [Fecha de consulta: 22 de mayo, 2013].

³ PROTOCOLO ADICIONAL DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA de la Unasur, 2010, Artículos 1, 5 y 6. En sitio web oficial de la Unasur: <http://www.unasursg.org/uploads/61/5e/615e42826e009f160d8d8d420a2086bf/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf> [Fecha de consulta: 2 de agosto, 2013].

⁴ BBC, Nota Editorial, “Jefe de Unasur: ‘Se ha dado un golpe de Estado parlamentario’”, Asunción, 22 de junio, 2012. En su sitio web oficial: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en.shtml [Fecha de consulta: 12 de julio, 2013].



motivos políticos que forzaron a tomar la decisión de destituir al presidente? ¿Por qué se decide apresurar la salida de Fernando Lugo del poder?, ¿Cuál fue el argumento jurídico para expulsar a Lugo? y mucho más importante ¿Es respetado el debido proceso en ese *impeachment* al mandatario, como exponen los críticos del proceso? Estas y otras, son algunas de las preguntas que se responderán para dar cuenta de los factores que llevaron al juicio político del presidente paraguayo y a la posterior crisis política desatada en Asunción y en la región.

2.1.- Los motivos de la expulsión del presidente Lugo y la “cuestión de la tierra”

Paraguay tiene una historia ligada a la tierra de larga data. Desde el gobierno del Dr. Francia (1816-1840), el Estado paraguayo monopolizó el control de las haciendas de tierra para la producción de yerba mate y tabaco arrendándolas de manera directa a los campesinos.⁵ Tal monopolio de la tierra se extendió durante los gobiernos de Carlos Antonio López y de Francisco Solano López desde 1844 hasta 1869.

Después de la Guerra de la Triple Alianza, ese monopolio que ejercía el Estado sobre las llamadas “*Estancias de la Patria*”⁶ quedaría totalmente inoperante, pues no habiendo trabajadores a quienes arrendar la tierra (más de un 90% de la población masculina adulta pereció en la guerra⁷) se decidió por repartirla de manera oportunista entre las nuevas élites de poder que nacían de los restos de la guerra, y en asociación con las fuerzas extranjeras de ocupación. Estas eran nada más ni nada menos que el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) de perfil proargentino, y la Asociación Nacional Republicana (ANR), mejor conocida como Partido Colorado, más inclinado hacia el Brasil. Partidos políticos que increíblemente sobreviven hasta nuestros días.

Cuando termina la Guerra de la Triple Alianza, ocurren una serie de hechos que llevarían a perpetuar esta calamitosa apropiación de la tierra de parte de la élite político-económica del Paraguay.

⁵ CAZAL, Atilio Joel. “Paraguay: de la independencia al oprobio” Revista Nueva Sociedad Nro. 53, Buenos Aires, 1981, pág. 113-122.

⁶ BETHELL, Leslie, “O Imperialismo Britânico e a Guerra do Paraguai”, Editorial Banco Real, Relume Dumará, Río de Janeiro, 1995.

⁷ Datos tomados de DORATIOTO, Francisco, “Maldita Guerra, Nueva historia de la Guerra del Paraguay”, Traducción FERGUSON, Juan, Editorial Emecé, Buenos Aires, 2004.



En ese sentido, la victoria paraguaya en la Guerra del Chaco 1932-1935, ampliaría el caudal de terrenos de las clases ya propietarias, mientras la guerra civil paraguaya del 47' y la intervención de Alfredo Stroessner en el escenario político entre 1954-1989, concluirían por acrecentar las asimetrías entre los propietarios de la tierra y el campesinado guaraní. Conformando así, una estrepitosa desigualdad terminantemente petrificada en el período neoliberal⁸ entre una clase terrateniente de increíble poder y un extenso campesinado sin tierra y sin recursos.

Aunque a cierta primera vista estos antecedentes parezcan lejanos en el tiempo, cierto es que gozan de una actualidad palpable. Estos son consecuencia ineludible de un deterioro en las condiciones de vida del campesinado paraguayo, que darían réplica cabal a uno de los principales problemas políticos del Paraguay moderno.

En consecuencia, se debe señalar que las asimetrías en la propiedad de la tierra han llegado al punto tal, de que un 2% de la población retiene el 85,5% de las tierras de la nación.⁹ Lo que crea en el país, una verdadera anomalía en la región sudamericana. Esta disparidad en la propiedad de la tierra encuentra sentido en el plano doméstico en verdaderos conflictos sociales como la llamada “*Masacre Curuguay*”, de junio de 2012.

El 15 de Junio de 2012 caían abatidos en fuego cruzado 6 policías paraguayos y 11 campesinos que habían tomado tierras en Marina Cué. Ello crearía el elemento perfecto de parte de la oposición del presidente Lugo para provocar su salida. Liberales “*aliados*” al Frente Guazú del presidente en el gobierno y colorados que controlaban el Senado paraguayo, acusaron al Ejecutivo de ser el único responsable de las 17 muertes en las tierras de Curuguay (departamento de Canindeyú) y provocaron su expulsión del Palacio López, sede del gobierno paraguayo.

⁸ Para ampliar sobre el tema, véase FOGEL, Ramón “Las luchas campesinas: tierra y condiciones de producción” Editorial CIPAE/CERI de CLACSO, Asunción, 2001.

⁹ Censo Agropecuario Nacional 2008. De los datos oficiales del gobierno paraguayo, se muestra que 7.478 fincas poseen 27.807.215 ha y que 118.003 fincas tan sólo unas 238.013 ha. Si se lo compara con el Censo Agropecuario de 1991, se puede ver que hay una variación porcentual 43.6% de aumento de la concentración de la propiedad en cada vez menos fincas. Esto nos revela, que lejos de disminuir la concentración de la tierra, ésta se ha acrecentado en pocas manos. Se pueden consultar las tablas en el anexo final del trabajo: Cuadro 1 y 2 respectivamente.



Se colocará primera atención en la cuestión de la tierra, donde sucedieron los hechos trágicos de Curuguaty. En efecto, las fincas en disputa constituían 2000 ha que no habían sido trabajadas. No obstante, una vez producidos los sucesos de Curuguaty, la corporación económica Grupo Riquelme se adjudicó las tierras en cuestión, aduciendo que su empresa las trabajaba por más de 10 años y elevando un reclamo a la Justicia paraguaya para inscribir las tierras a su nombre bajo la figura jurídica de “*usucapión*”. Esto es, la ocupación efectiva de la tierra sin que nadie la reclamase.¹⁰

Federico Franco ya en calidad de presidente, se inclinó por el derecho del Estado sobre esas propiedades, exhortando a la familia Riquelme a que “*desistan de cualquier acción*” en relación a su reclamo en Curuguaty.¹¹ Sin embargo, la familia del ex senador colorado Blas Nicolás Riquelme (senador durante la dictadura de Stroessner), había manifestado sus intenciones de llevar su causa hasta las últimas consecuencias.

La Procuraduría General de la República de Paraguay intervino en la disputa alegando que las tierras en cuestión eran una donación a la Armada Nacional en 1967, y que si bien los militares habían abandonado el predio en 1999, el Ejecutivo había dispuesto en 2004 la *acción soberana* de que las tierras sean destinadas para la reforma agraria.¹² Acá parece quedar de manifiesta una grandilocuente contradicción en el Estado paraguayo. Por un lado se defiende la titularidad de las tierras de Marina Cué¹³ en manos del Estado, presuntamente destinadas a una reforma agraria que no se llevó a cabo; y por otro, se persigue al campesinado que, fatigado por una desigualdad tormentosa en la propiedad de la tierra, se decide por ocupar el predio reclamando por tierra para trabajar.

Hasta en la actualidad, no se ha definido la titularidad de las tierras de Marina Cué entre el Estado y el Grupo Riquelme. Aún queda tiempo hasta que la disputa judicial logre sentencia firme. Sin embargo, no es el caso de los campesinos que ocuparon el terreno

¹⁰ GARAY, Fátima, “Qué pasó en Curuguaty?” En Judiciales.Net (sitio especializado en notas judiciales), Asunción, 2012. En sitio web <http://www.judiciales.net/notas/1729-ique-paso-en-curuguaty> [Fecha de consulta: 14 de junio, 2013].

¹¹ Periódico ABC COLOR, nota editorial “Federico Franco: Hubo negligencia criminal”, Asunción, 15 de junio, 2013. Periódico en su versión digital <http://www.abc.com.py/nacionales/hubo-negligencia-criminal-584649.html> [Fecha de consulta: 25 de junio, 2013].

¹² GARAY, Fátima, 2012, *Op. Cit.*

¹³ Casualmente la voz Cué en guaraní, aplicada a la denominación de un lugar significa “que fue de...”. Es decir, Marina Cué sería “*el lugar que fue de la Marina*”.



en los sucesos de junio de 2012. Sus imputaciones judiciales continúan hasta nuestros días, con organizaciones de Derechos Humanos denunciando irregularidades¹⁴ y pidiendo que cese la persecución judicial contra los campesinos.^{15 16}

La “*Masacre de Curuguaty*” fue utilizada como discurso político de la oposición a Fernando Lugo, para demandar su remoción del cargo por irresponsabilidad política en la gestión. Así, se llevó el caso a un fugaz juicio político que intentó bañar de legalidad a su expulsión inconstitucional del Ejecutivo paraguayo.

Pareciera que los tiempos procesales para determinar la propiedad o no de un terreno fuesen más importantes que la de determinar la responsabilidad política de un primer mandatario electo por su población. Mientras el diferendo por la propiedad de las tierras de Marina Cué sigue en los juzgados paraguayos hasta la actualidad, la decisión de encontrar responsable a Fernando Lugo de la masacre de Curuguaty tuvo un tratamiento récord de 30 horas (se profundizará sobre estas cuestiones más adelante).

Casi sin atender a los orígenes fundamentales del problema de la tierra, el discurso colorado atacó de manera oportunista la gestión de Lugo casi como si ésta fuera el *origen de todo el problema de fondo*. Más aún, el principal referente de la oposición colorada en ese entonces (ahora presidente Horacio Cartes) se posicionó frente al problema desde una posición muy particular, alegando que Lugo “(...) *siempre buscó resolver el conflicto [de la tierra] promoviendo invasiones violentas.*”¹⁷ En este sentido,

¹⁴ Periódico digital PARAGUAY RESISTE, “Pronunciamiento poder ejecutivo, legislativo y judicial de Paraguay sobre el caso Curuguaty. Nobel de la Paz e intelectuales de América piden libertad de campesinos presos de Curuguaty”, Asunción, 2012. En sitio web:

<http://paraguayresiste.com/nobel-de-la-paz-e-intelectuales-de-america-piden-libertad-de-campesinos-presos-de-curuguaty> [Fecha de consulta: 14 de junio, 2013].

¹⁵ Véase el Comunicado de prensa de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en Paraguay”, Washington, 4 de diciembre, 2012. En sitio web oficial <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/141.asp> [Fecha de consulta: 14 de junio, 2013].

¹⁶ CANDIA, Daniela (directora), Documental audiovisual “Detrás de Curuguaty” Traducción del guaraní Verónica Vázquez. Producido por SERPAJ Paraguay (Servicio Paz y Justicia Paraguay), Plataforma de Organizaciones Sociales por la Democracia y Diakonía. Recoge los testimonios de cuatro campesinos acusados, quienes se encuentran actualmente con prisión domiciliaria, tras haber realizado huelga de hambre durante 59 días. Asunción, 16 de enero, 2013. En sitio web: <http://www.youtube.com/watch?v=9tSNrgrkIHU> [Fecha de consulta: 14 de junio, 2013].

¹⁷ Periódico CLARIN, Daniel Vittar entrevista al opositor Horacio Cartes “*Lugo está siendo juzgado por su moral, por sus mentiras*”, Buenos Aires, 27 de junio, 2012. Periódico en su versión digital http://www.clarin.com/mundo/Lugo-juzgado-moral-mentiras_0_726527433.html [Fecha de consulta: 15 de junio, 2013].



Cartes se posicionó contra los “*invasores*” de la propiedad privada, contra los mismos campesinos.¹⁸

A la pregunta sobre cuáles eran los motivos políticos que forzaron a tomar la decisión de destituir al presidente, parece encontrar origen en la cuestión de Curuguaty, como principal disparador. No obstante, en un rastreo pormenorizado de la cuestión, se pudo hallar una suma de factores que confluyeron en el discurso contra el presidente Lugo. Así, a la masacre de Curuguaty se le sumaría también la predica contra la moral del ex obispo Lugo (con hijos no reconocidos)¹⁹; la acusación de que ex seminaristas suyos se encontraban entre elementos del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), a quienes también acusaban de estar detrás de la “*invasión*” en Curuguaty²⁰; y un discurso crónico contra la ineficacia de Lugo en la toma de decisiones.²¹ Bajo estos tres pilares se decidiría por articular una intrépida soflama contra la gestión del entonces presidente en el poder.

Una vez trabada una alianza coyuntural entre colorados y liberales, se concluyó por hacer efectiva la voluntad de que el presidente dejara el sillón del Mariscal López. Si la masacre de Curuguaty constituía la excusa excelente para la oposición, el juicio político pareció ser la *cortina perfecta*.

¹⁸ Véase también HONOR COLORADO (Partido Colorado), “Cartes: Poder político y la justicia persiguen a la gente con título de propiedad”, Alto Paraná, febrero, 2013. Ya como presidente electo Cartes defiende la propiedad privada contra la invasión campesina alegando que el capital extranjero “(...) lo primero que pide es seguridad política y respeto a la propiedad”. En sitio web oficial de Honor Colorado (Rama interna del Partido Colorado) <http://www.honorcolorado.com.py/articulos/6/303.html> [Fecha de consulta: 2 de junio, 2013].

¹⁹ Véase CRISCAUT, Andrés, “La Disritmia Paraguaya” En Revista Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur N° 130, Buenos Aires, abril, 2009. En la entrevista a la politóloga Line Bareiro, ésta dice “*En una sociedad donde aproximadamente casi el 70% de los niños paraguayos no son reconocidos por su padre, el escándalo por las acusaciones contra Lugo de tener hijos no reconocidos, si bien condena la actuación del Presidente, no ha sido más que un argumento que azuzó nuevamente la derecha para el juicio político y que tuvo una amplificación desmesurada en los medios extranjeros.*” (pág. 5).

²⁰ Sobre esta acusación, véase STEFANONI, Pablo, “¿Por qué cayó Lugo?” En Revista Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur N° 157, Buenos Aires, julio, 2012. Stefanoni explica que “*(...) al parecer, ex miembros del grupo Patria Libre están entre los fundadores del oscuro EPP. Y el hecho de que pertenecieran a ese grupo ex alumnos del seminario de Fernando Lugo –ex obispo de San Pedro, una zona de movimientos campesinos combativos del centro del país– favoreció todo tipo de especulaciones.*” (pág. 2-3).

²¹ FASSI, Mariana, “Paraguay en su Laberinto”, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010. La escritora ya mencionaba desde el 2010 cómo de manera permanente, blancos y colorados, amenazaban con regularidad el activar un juicio político contra el presidente Lugo.



2.2.- Liberales y Colorados

Partidos que nacen a finales del siglo XIX, permanecen actuales en el escenario político paraguayo. Liberales, de tendencia más centrista y colorados, más conservadores, han ocupado inflexiblemente el dominio del tablero político, con una notable potestad de los colorados sobre el aparato estatal.²²

Sin detenernos en la riqueza histórica que presenta los orígenes dispares de una u otra fuerza política (que nos remontaría hasta la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay) la intención estará abocada aquí a responder interrogantes más específicos.

¿Se puede hablar de una alianza liberal-colorada para remover a Fernando Lugo del Ejecutivo paraguayo? ¿Por qué se decide apresurar la salida de Fernando Lugo del poder a poco tiempo de producirse nuevas elecciones? Lo cual dio lugar a fuertes críticas en Paraguay y la región.

Para adentrarse en detalle sobre los interrogantes antes expuestos, es necesario hacer un leve repaso sobre qué tipo de alianza lleva a Lugo al poder.

Sin experiencia política, sin haber pasado previamente por un “*examen de gestión*” en algún cargo del aparato gubernamental, Fernando Lugo aparece en la escena política paraguaya como respuesta contestataria a los intentos de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) por obtener una reelección a su presidencia.²³ En efecto, después de la dictadura de Stroessner, el mismo Partido Colorado inteligentemente rearticulado, aprovechó la

²² Muy bien lo menciona el Dr. en Relaciones Internacionales Sergio Caballero Santos, cuando dice “(...) históricamente, el aparato del Partido Colorado ha permeado las instituciones paraguayas hasta el punto de confundirse lo estatal y lo partidario, lo nacional y lo colorado (...)”. En CABALLERO SANTOS, Sergio. “Paraguay 2013: la vuelta del partido colorado” En Revista OPEX (Observatorio de Política Exterior Española), Nº 20/2013, Coordinadora Érika Rodríguez Pinzón, Madrid, 2013, pág. 3.

²³ En Paraguay, por la Reforma Constitucional de 1992 el presidente no puede tener acceso a un segundo mandato. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Cap. II, Sección I Art 229 “*De la Duración del Mandato. El Presidente de la República y el vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las 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.*”



oportunidad para descabezar el poder del ejecutivo paraguayo y garantizar la movilidad política en el sillón de López, y con ella, su ideal de democracia liberal.

Lugo trabajaba como pastor católico en la lejana y pobre localidad de San Pedro del Paraná, cuando moviliza a las pocas huestes campesinas de su lado en torno al discurso de la no reelección de Duarte Frutos y de la lucha contra la corrupción de su gobierno.

En solo cuestión de meses, sin conocimiento político y un armado estructural que lo acompañara, Lugo se sirvió de una serie compleja de alianzas que lo llevarían a poder disputar con algún grado de seriedad las elecciones presidenciales del 2008.

Su frente partidario Alianza Patriótica para el Cambio (APC) aglutinó a sectores campesinos, trabajadores sindicalizados, asociaciones civiles, pastorales y al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Con una victoria del 42% de los votos y sin necesidad de una segunda vuelta²⁴, el APC entraba en la historia por terminar con más de 60 años de dominio del Partido Colorado en el poder.

Para llegar al poder, Lugo aprovechó de la estructura partidaria de alcance nacional que poseía el PLRA, y para convencer al ciudadano urbano de las principales metrópolis del Paraguay, utilizó un discurso universalista bajo insignias principistas poco criticables a manera de conseguir su apoyo.²⁵ De esta manera, amplia parte de la población a la que Lugo le resultaba desconocido, optó por esta propuesta de cambio y por un “*voto protesta*” al gobierno del colorado Duarte Frutos.

Con esta alianza muy compleja en el seno de su base gubernamental, el presidente hizo poco y nada para construir una fuerza política propia.

Con un insuficiente intento por generar ese espacio en 2010, el creado Frente Guazú (Frente grande en guaraní), no logró concentrar un poder necesario para desplazar a otros actores dentro de la concertación que llevó a Lugo al poder. Bien por errores

²⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Cap. II, Sección I, Art 230 “*De las Elecciones Presidenciales. El Presidente de la República y el Vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales que se realizarán entre noventa y ciento veinte días antes de expirar el período constitucional vigente.*”

²⁵ Sobre el discurso político de Fernando Lugo en campaña, véase SOLER, Lorena, “Una Transición política inacabada” En Revista Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur N° 166, Buenos Aires, abril, 2013, pág. 3



propios, como por fortalezas extrapartidarias, el ex obispo reconoció la debilidad de no poder construir una base de apoyo político, ni de haber dado al Frente Guazú el rol decisivo que debía haber tenido.²⁶

Cuando se advierte este problema desde la creación del Frente Guazú en 2010, la hipótesis que se sostiene, es que Lugo intentó seducir a políticos del arco opositor colorado para mantener cierta cuota de decisión política, sin que hubiese presagiado la posibilidad de ser destituido del cargo.

Este *salto al vacío* llevó al presidente a querer tardíamente obtener voluntades políticas sin atender a la complejidad de su alianza. Lo cual provocaría su doble pérdida de apoyo político y un inoportuno consenso en el PLRA y la ANR de unirse frente a un enemigo, ahora, en común.

Después de los sucesos de Curuguaty el 15 de Junio del 2012, el presidente Lugo convocó el 20 de junio a una comisión especial para investigar los hechos ocurridos, al tiempo que desplazó a su Ministro de Interior por Rubén Candia (hombre vinculado al Partido Colorado). Ello le valió una crítica doble al presidente. Liberales criticaron el nombramiento de un ministro de signo opositor y colorados acusaron al presidente de tener una reacción “*tibia*” frente a los incidentes.²⁷

Otro caso similar, fue el de la presidenta de la ANR, Lilian Samaniego. Cuando Lugo presuntamente se intentó acercar a la dirigente colorada, Horacio Cartes, de la vertiente intrapartidaria Honor Colorado, salió al cruce acusando al presidente de querer “*comprar colorados*”. Incluso al término de la expulsión de Lugo, Cartes confirmó las versiones sobre un acercamiento entre el presidente y sectores colorados para evitar la

²⁶ Televisión Pública (canal 7), Entrevista audiovisual abierta a Fernando Lugo. Moderada por Pedro Brieger y Javier Trímboli. Producción Canal 7. Durante su visita a la Argentina, Fernando Lugo brindó una entrevista abierta para reflexionar sobre América Latina y Paraguay. Lo acompañaron Alberto Grillón y Carlos Filizzola que son senadores nacionales, el canciller Jorge Lara Castro, y el Doctor Emilio Camacho, su asesor jurídico. Buenos Aires, Noviembre, 2012. En sitio web de la Televisión Pública Digital Argentina <http://www.youtube.com/watch?v=mSie8vFRjI0> [Fecha de consulta: 18 de junio, 2013].

²⁷ GALLARDO, Rosario, “Paraguay: el detalle de un Golpe de Estado Express” En Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos (GEIC), Córdoba, junio, 2012. En sitio web: <http://www.geic.com.ar/2010/2012/06/24/paraguay-causas-y-consecuencias-de-ungolpe-de-estado-express/> [Fecha de consulta: 18 de junio, 2013].



pérdida de poder del presidente, situación que desagradó a parte de la dirigencia partidocrática.²⁸

Pese a ese desesperado intento por mantener cierta cuota de poder, la masacre de Curuguaty, lejos de auxiliar la estrategia de Lugo, terminó por unir dos históricos adversarios en torno a su actual enemigo común.

La pertenencia de clase ligada a la tierra y al poder²⁹ pudo más que las diferencias políticas entre liberales y colorados, que se unieron para gravitar el puesto del ex obispo. ¿Pero por qué ahora? ¿Por qué se decide apresurar la salida Lugo en el poder a 9 meses de las elecciones presidenciales? (recordemos que Paraguay no tiene habilitada la reelección).

La respuesta se la puede hallar sobre dos cuestiones, cuales se exponen a continuación.

La primera hipótesis, cobra sentido en un país donde la historia política ha tenido largos gobiernos en el poder³⁰, combinada con cortas administraciones en el período postdictadura stronista.³¹ Lugo pareció haber consolidado una forma de hacer política que las élites político-económicas temieron se instalase. Este cálculo obedeció al temor de parte de liberales y colorados de que la predica del presidente hacia la Reforma Agraria se materializase definitivamente con el tímido ascenso de sectores menos moderados en el Frente Guazú. Un rechazo y *miedo anticomunista* extratemporal (propia de la época de Stroessner) pareció inundar las oficinas de los principales dirigentes opositores, hasta incluso Cartes llegar a declarar que ingresó a la política

²⁸ En entrevista con el diario CLARIN, 2012, *Op. Cit.*, el periodista Daniel Vittar pregunta a Horacio Cartes “¿Lugo intentó captar un sector del Partido Colorado y eso lo derrumbó?” a lo que responde “(...) nosotros tenemos esa percepción fuerte desde hace rato. Dividir, apostar a algunos candidatos, financiarlos”.

²⁹ Sobre la relación entre el poder y el campo, véase FOGEL, Ramón, 2001, *Op. Cit.* cuando dice “De cuatro presidentes (de la República) de la era democrática tres de ellos detentan enormes fracciones superiores a las 10 mil has.; también ministros de agricultura provinieron del sector ganadero.” Pág. 54.

³⁰ Largas presidencias en el poder: Dr. José Gaspar Francia (1816-1840), Carlos Antonio López (1844-1862), Francisco Solano López (1862-1869), Alfredo Stroessner (1954-1989).

³¹ Presidencias civiles post Stroessner: Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), Raúl Cubas Grau (1998-1999) -no terminó su mandato-, Luis González Macchi (1999-2003) -elegido por el Senado-, Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), Fernando Lugo (2008-2012).



“inquieto por el curso político del país bajo el gobierno izquierdista-liberal filochavista”.^{32 33}

Segundo, el juicio político relámpago que tuvo Lugo, también obedeció a un cálculo estratégico del Partido Liberal, para hacerse con la primera magistratura paraguaya. El liberal Federico Franco se encontraba como vicepresidente y esperable sucesor de Lugo tras una eventual remoción de éste en el cargo. Hacerse de la poderosa maquinaria estatal pareció primordial para el PLRA en vistas a las elecciones del 2013.

Tanto los miedos de la élite político-económica de que el discurso reformista de Lugo fuese continuado y materializado por un sucesor más radical del Frente Guazú, como también la estrategia política del Partido Liberal de tomar el Palacio López, cimentó la necesidad imperiosa de los partidos tradicionales por deshacerse de Lugo y neutralizar posibles cambios que comprometieran sus intereses de clase y sus intereses político-electoralistas.

La falta de base política propia, sumada a apurados acercamientos con sectores colorados, no colaboró en un contexto hostil para el mandatario paraguayo. Liberales y colorados se encontraban ahora en el recinto del Senado para destituirlo definitivamente.

Con 39 votos colorados y liberales a favor de destituir a Lugo, 4 en contra del Frente Guazú y 2 abstenciones,³⁴ el presidente dejaba el Ejecutivo paraguayo con sabor amargo.

³² STEFANONI, Pablo, 2012, *Op. Cit.*, pág. 3.

³³ Rememoremos que Cartes ingresa a la política paraguaya a menos de dos años de realizarse las elecciones para presidente. Provenía del mundo de los negocios y el fútbol, e ingresa al Partido Colorado pisando fuerte y modificando el estatuto del mismo partido que le prohibía postularse con la ANR sin haber tenido más de 10 años de militancia. Una vez modificada esta legislación interna del partido, se habilitó su candidatura para disputar la presidencia en el 2013. Para más información, véase Periódico ABC COLOR, nota editorial “Levantán convención colorada y Cartes logra su objetivo”, Asunción, 15 de enero, 2011. Periódico en su versión digital <http://www.abc.com.py/nacionales/levantan-convencion-colorada-y-cartes-logra-suobjetivo-208140.html> [Fecha de consulta: 20 de junio, 2013].

³⁴ EL PAÍS, Peregil, Francisco, “El Senado de Paraguay destituye al presidente Lugo en un juicio político”, Madrid, 23 de junio, 2012. Periódico en su versión digital http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/22/actualidad/1340374370_611218.html [Fecha de consulta: 20 de junio, 2013].



En tan solo una semana desde Curuguaty el 15 de junio, Lugo era depuesto del cargo casi de manera *exprés*. Mientras aún no se sabía que había pasado en Curuguaty, y no se tenía un informe respectivo relevante que diera cuenta de los hechos allí acontecidos, los senadores se apuraron en el veredicto y cargaron contra Lugo sobre un presunto “*mal desempeño en la función*” como presidente.

Con casi una carilla de hoja, se presentaron “*pruebas*” del mal desempeño de Lugo y su responsabilidad por la masacre en Curuguaty. Incluso tiempo después, el dudoso fiscal al que se le cede la causa, Jalil Rachid, interrogado sobre el presunto lazo de los campesinos de Curuguaty con el gobierno del ex presidente Lugo, respondió tajantemente “*no hay elementos para asegurarlo.*”³⁵ ³⁶ Todo ello parece demostrar una intención por fuera de la ley, de colorados y liberales, de sacar a Lugo del juego político más por una *voluntad política* que por un argumento estrictamente jurídico.

2.3.- La Constitución de 1992

En virtud de analizar el marco jurídico por el cual se destituye al entonces presidente Lugo, se examinará la reforma constitucional de 1992 y en las modificaciones que ésta hace de la Constitución de 1967 en torno a los poderes legislativo y ejecutivo. Poderes por los que atraviesa la polémica sobre el juicio político a Fernando Lugo. Nos

³⁵ LA RAZÓN, nota editorial “Fiscal responsabiliza a 14 campesinos de la masacre de Curuguaty en Paraguay”, Asunción, 17 de diciembre, 2012. Periódico en su versión digital http://www.la-razon.com/mundo/Fiscal-responsabiliza-campesinos-Curuguaty-Paraguay_0_1744025651.html [Fecha de consulta: 20 de junio, 2013].

³⁶ Resulta muy dudosa la actuación del fiscal Jalil Rachid que enfrenta una acusación por parte del Frente Guazú de encubrir pruebas para beneficiar a los verdaderos asesinos en Curuguaty. Al no estar dadas las garantías necesarias para con los campesinos, el Frente Guazú le demandó apartarse de la causa. Véase PARAGUAY.COM, sitio digital informativo, “Lugo exige que fiscal Rachid se aparte del caso Curuguaty”, Asunción, 20 de noviembre, 2012. En su versión digital <http://www.paraguay.com/nacionales/lugo-exige-que-fiscal-rachid-se- aparte-delcaso-curuguaty-88800> [Fecha de consulta: 20 de junio, 2013]. Válido también es mencionar, que el fiscal es hijo del ex presidente del Partido Colorado, el stronista Bader Rachid Lichi, quien mantuvo una relación de amistad con el presunto dueño de las tierras en Marina Cué, el también ex presidente colorado Blas N. Riquelme. Todo ello admitido por el propio fiscal, casi desconociendo la falta de garantía que ello provoca a los campesinos que él mismo acusa de la masacre. Entrevista al fiscal Rachid por el periódico E’A, “Fiscal Jalil Rachid admite la relación política de su padre con Blas N. Riquelme”, Asunción, noviembre, 2012. En su versión digital <http://ea.com.py/fiscal-jalil-rachid-admite-la-relacion-politica-de-su-padre-con-blas-nriquelme/> [Fecha de consulta: 21 de junio, 2013].



interesará profundizar sobre las atribuciones o competencias de estos poderes del Estado, en tanto control simultáneo entre uno y otro; como así también, si es respetado el *debido proceso* en el juicio político al primer mandatario.

La Constitución paraguaya de 1992 vino a reemplazar la autoritaria Constitución de 1967. Ésta se da en el marco del retorno de la democracia en el Paraguay, y en un intento de desguazar las excesivas atribuciones políticas del ejecutivo guaraní. Una mesurada clase política poststronista decidió adjudicar fuertes atribuciones de control y peso político al poder legislativo, con miras a impedir un eventual nuevo abuso de poder por parte de quien detentase la banda presidencial.

De esta manera, se prohíbe al poder ejecutivo el disolver el congreso y gobernar por medio de decretos, declarar estado de sitio³⁷ por sí solo y ser reelegido en el cargo.³⁸

En su artículo 225, la Constitución declara el procedimiento de juicio político cuando dice:

*“El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.”*³⁹

³⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Cap. IV, Sección III, Art. 288 “De la Declaración, de las Causales, de la Vigencia y de los Plazos” cuando dice “(...) el Congreso o el Poder Ejecutivo podrán declarar el Estado de Excepción en todo o en parte del territorio nacional, por un término de sesenta días como máximo. En el caso de que dicha declaración fuera efectuada por el Poder ejecutivo, la medida deberá ser aprobada o rechazada por el Congreso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. Dicho término de sesenta días podrá prorrogarse por períodos de hasta treinta días sucesivos, para lo cual se requerirá mayoría absoluta de ambas Cámaras. Durante el receso parlamentario, el Poder Ejecutivo podrá decretar, por única vez, el Estado de Excepción por un plazo no mayor de treinta días, pero deberá someterlo dentro de los ocho días a la aprobación o rechazo del Congreso, el cual quedará convocado de pleno derecho a sesión extraordinaria, únicamente para tal efecto (...).”

³⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Cap. II, Sección I, Art. 230.

³⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Cap. I, Sección VI, Art. 225.



Según esta figura, corresponde a la Cámara de Diputados el derecho de acusar al presidente y al Senado el juzgar en juicio público al acusado (en este caso el presidente). Si el Senado encuentra culpable al imputado, lo separa de su eventual cargo y sustrae su inmunidad a fin de dar lugar a la justicia ordinaria.

En una primera impresión, todo daría a pensar que se respetaron las *formas* de enjuiciamiento a Lugo en el poder legislativo. Como marca la ley magna, la Cámara de Diputados habría acusado al presidente a un Senado que lo sentenció. Nada parece leerse del *debido proceso* en el juicio político en el artículo mencionado.

Más allá de la falta de un artículo específico sobre la figura del *juicio político* en la Constitución paraguaya, como lo reglamentan otras constituciones latinoamericanas, una lectura más detallada de la Carta Magna paraguaya nos detiene en el artículo 17 “*De los Derechos Procesales*” cuando dice:

*“En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a (...) 7. La comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación.”*⁴⁰

De esta manera, como lo menciona la organización Human Rights Watch, en su comunicado de prensa de finales de junio de 2012, “*Si el proceso que lleva a separar de su cargo a un jefe de Estado electo no respeta las garantías básicas del debido proceso, se afecta gravemente el Estado de Derecho.*”⁴¹ Esto es, si no hay debido proceso penal en el juicio para un plazo razonable a la defensa del acusado, se afecta la *legalidad* del juicio.

Con ello, todo parece apuntar a que el juicio político a Fernando Lugo, lejos de suscribirse en el plano jurídico, se inscribe en la *esfera política*. Dicho en otras palabras, en la *voluntad política* de sus adversarios de desalojar al mandatario del Ejecutivo guaraní.

En un sistema presidencialista como el paraguayo, donde no existe un parlamento que retire el apoyo a un primer ministro, el juicio político para destituir al presidente debía contar con *formas y contenidos legales* que fueron totalmente viciados.

⁴⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Sección II, Cap. II, Art. 17.

⁴¹ HUMAN RIGHTS WATCH, Comunicado de prensa, Director de la División de las Américas Vivanco, José Miguel, “Paraguay: Plazos insuficientes para el debido proceso en juicio político”, Washington DC, 26 de junio, 2012. En su sitio web oficial <http://www.hrw.org/es/news/2012/06/25/paraguay-plazos-insuficientes-para-el-debido-proceso-en-juicio-pol-tico> [Fecha de consulta: 24 de junio, 2013].



Se forzó un juicio político *teñido de legalidad* para expulsar a un gobernante elegido *legítima* y directamente por su población y sin atenerse a los principios procesales en un juicio de tamaña envergadura.

Con sólo 2 horas para la defensa y con una acusación de menos de una carilla, se deponía de manera discrecional al presidente y se hería gravemente al Estado de Derecho paraguayo y con ello, a su estabilidad democrática.

Resulta interesante el accionar de Lugo ante esta evidente destitución, el que se decida someter a una institución que él mismo acusaba de inescrupulosa, casi como “*entrando en su juego político*”. En ese sentido, como Sócrates bebió de la cicuta que le daba muerte antes de oponerse a la ley que tanto defendía, Lugo se sometió al juicio por cuestiones principistas y sin detenerse en el carácter particular de quien dictaba su sentencia. Los *principios morales* por sobre la *audacia política*.

Muchas cosas llevan a pensar este accionar del primer mandatario. Sea por su condición de cristiano, o quizá, de calcular la falta de apoyo para gobernar que persistiría estando en el poder, Lugo se sometió al juicio y se retiró del Palacio López sin demandar un apoyo férreo de sus seguidores.

2.4.- El Golpe

Lo que sucedió el 22 de junio de 2012 en Asunción, no fue un juicio político a Fernando Lugo, sino un Golpe de Estado antidemocrático. Como muy bien lo explica el Dr. Tokatlian “*Paraguay acaba de ser testigo del auge del neogolpismo en América latina del inicio del siglo XXI. Usualmente el golpe de Estado tradicional se desplegaba de manera violenta por parte de las fuerzas armadas (apoyado por sectores sociales), con impulso o tolerancia externa (por ejemplo, de Washington), se dirigía a reorganizar las ramas de poder y apuntaba a fundar un orden alterno. El ‘nuevo golpismo’ es formalmente menos virulento, está liderado por civiles (con soporte implícito o complicidad explícita de los militares), mantiene una cierta apariencia institucional, no involucra necesariamente a una potencia (Estados Unidos) y pretende resolver, al menos de entrada, una impasse social o política potencialmente ruinosa.*”⁴²

⁴² LA NACIÓN, Tokatlian, Juan Gabriel, “El Auge del *Neogolpismo*”, Buenos Aires, 24 de junio, 2012. Periódico en su versión digital <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo> [Fecha de



Se sostendrá la hipótesis de que en Paraguay se dio una nueva modalidad de Golpe de Estado disimulado bajo un *paraguas de legalidad*. De esta manera, podría claramente asociar este *Neogolpe* con el de Honduras en 2009, o con situaciones similares en Latinoamérica.⁴³

Sin duda alguna, la destitución de Lugo irrumpe la estabilidad político-democrática en Paraguay y en la región. Así, países socios de Paraguay en el Mercosur (e incluso Unasur), demandarían al nuevo Gobierno paraguayo de Federico Franco, el incumplimiento de la *cláusula democrática* del Protocolo de Ushuaia⁴⁴ y de los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la Unasur sobre compromiso con la democracia.⁴⁵ Y con éstas, la decisión de suspender al Paraguay de los principales organismos regionales, creando una crisis política de escala regional.

2.5. Primera Conclusión

La destitución de Fernando Lugo como presidente de Paraguay obedeció a una serie de errores estratégicos, como también, de un contexto hostil hacia su permanencia política. Para entender los motivos de su suspensión, se analizaron los factores domésticos que se sucedieron en torno al juicio político del 22 de junio del 2012. La hipótesis defendida es que tal juicio político fue un intento endeble de *bañar* de legalidad constitucional un proceso disimulado de Golpe de Estado, o, en otras palabras, de un *Neogolpe* de Estado. Por otro lado, hubo una fuerte falta de respuesta de Lugo de atender a promesas de campaña tales como la Reforma Agraria o la transparencia burocrática del Estado.⁴⁶ Así también, errores tácticos como someterse a un juicio político que él ya veía vacío de

consulta: 20 de junio, 2013].

⁴³ Para ampliar sobre esta comparación, véase a BRIEGER, Pedro, “Neogolpes: Honduras 2009 / Paraguay 2012” En Revista Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur N° 157, Buenos Aires, julio, 2012. Aquí, el sociólogo muy bien argumenta que “(...) era difícil imaginar golpes “tradicionales”, como los de Chile en 1973 o Argentina en 1976. En el caso hondureño, después de expulsar a Zelaya del país se convocó a una sesión especial del Congreso para destituirlo ‘legalmente’.” Y remata con Paraguay diciendo “Como en Honduras, y con palabras casi calcadas, se acusó a Lugo de ser el responsable de violar la Constitución” (pág. 1-2).

⁴⁴ PROTOCOLO DE USHUAIA del Mercosur, 1998, *Op. Cit.*

⁴⁵ PROTOCOLO ADICIONAL DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA de la Unasur, 2010, *Op. Cit.*

⁴⁶ Incluso el mismo Lugo lo reconoce en una entrevista audiovisual de Canal 7, moderada por Pedro Brieger y Javier Trímboli. *Op. Cit.*



contenido. Además, decidir participar del *show destituyente* terminará por ser funcional a sus opositores políticos frente a los ojos de la ciudadanía paraguaya.

En relación puntual al tema de la tierra, en un país donde la propiedad de la misma es brutalmente asimétrica, y donde esa asimetría genera una desigualdad descomunal de la renta⁴⁷, Lugo no tuvo la fuerza política para dar una solución a esas demandas populares.

El mandatario guaraní no tuvo los artificios necesarios para equilibrar esas desigualdades y bajar el creciente desempleo de la población activa, que del campo se trasladó paulatina e irregularmente hacia las ciudades⁴⁸; ni pudo el mandatario aglutinar a ese desposeído campesino alrededor de una fuerza política propia.

También se debe mencionar que, en el único país de Sudamérica donde no hay impuesto a la renta y existe una presión tributaria endeble, resulta obvio que el Estado no pueda hacerse de recursos necesarios para corregir estas asimetrías estructurales.⁴⁹ Pero consciente Lugo de esta falta de herramientas y del bloqueo del Senado paraguayo a todos sus proyectos de ley (para proveer al Estado de tales mecanismos de recaudación), el ex presidente se mantuvo *parsimonioso* en el sillón de López, cuestión que le *costaría caro*.

A estas debilidades políticas del Frente Guazú y la falta de compromiso de Lugo con las promesas de campaña, se le suman sus errores estratégicos. Acercarse a figuras del Partido Colorado poniendo en jaque su alianza con los liberales o someterse al juicio político que lo destituiría definitivamente y sin poner “*todas las fichas en el tablero*” para movilizar a sus huestes, una vez el presidente fuera expulsado del poder. Del mismo modo, el Frente Guazú demostraría una falta de habilidad para reorganizarse en

⁴⁷ Desigualdad de la renta que puede verse con el Índice de Gini de 52,4. Datos del Banco Mundial en su sitio web oficial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> [Fecha de consulta: 21 de junio, 2013].

⁴⁸ Sobre el éxodo de campesinos para las ciudades principales de Paraguay, véase las Estadísticas de Población Rural del Banco Mundial, que muestra un decrecimiento de la población rural de 40% en el 2008 a un creciente 38% en 2011 (tan sólo 4 años). Datos del Banco Mundial en su sitio web oficial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS> [Fecha de consulta: 21 de junio, 2013].

⁴⁹ Véase CRISCAUT, Andrés, Op. Cit. Resulta muy gráfica la anécdota que Fernando Lugo cuenta al entrevistador de Le Monde Diplomatique cuando dice que “*durante la V Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea que se realizó en Lima en mayo de 2008, cuando le comenté a mi par español, José Luis Rodríguez Zapatero, que nuestra presión fiscal no llega al 12%, éste exclamó: ¡Entonces, el Estado que vas a gobernar no existe! ¡!*”



las últimas elecciones presidenciales, donde la fuerza quedaría relegada a un distante cuarto lugar.

Teniendo en cuenta el contexto en que se dieron esos errores políticos y estratégicos del presidente, se le suma un contexto político conspirativo entre liberales y colorados que tampoco será auspicioso para la continuidad de Lugo en el poder. Curuguaty sólo significaría la excusa, el *telón* para cubrir la verdadera lucha de poder entre las diferentes elites políticas de liberales y colorados, que apartado Lugo del poder, competirían nuevamente con hacerse de la maquinaria estatal en pro de sus intereses electoralistas y económicos sectoriales.

Los errores políticos de Lugo, su *sedentarismo* en el poder y su falta de compromiso con las reivindicaciones políticas de las clases populares, fueron conjugados con errores estratégicos en torno a la práctica política cotidiana. Pasado el cáncer del presidente, que no terminaría por desplazarlo del poder, liberales y colorados se encargarían de hacerlo definitivamente. Curuguaty, la excusa perfecta, solo constituiría el detalle menor de un Golpe de Estado que dañó una vez más a la democracia paraguaya, poniendo en vilo a toda la región.

Los Estados del Mercosur y la Unasur, viendo la situación de irregularidad democrática en Paraguay, decidieron en conjunto suspender al país del organismo internacional.

Las noticias sobre la destitución de Lugo serían tomadas como una alteración de las reglas del sistema democrático y provocaría la primera suspensión de un miembro del Mercosur desde su creación en 1991, como así también de la Unasur. Con ello, a su vez, se desataba una crisis político-diplomática que persiste hasta la actualidad.

3.- Paraguay suspendido

En este punto del trabajo, se presentarán los principales hechos que suscitaron la suspensión de Paraguay como miembro del bloque del Mercosur y Unasur, como así también, brevemente el papel que tomó la OEA en la crisis institucional tratada.

En primer lugar, se exhibirán los pormenores de la decisión de Unasur de suspender a Paraguay del bloque regional y la iniciativa brasileña que lideró tal decisión.



En segundo lugar y en base al marco jurídico del Mercosur, en tanto conjunto de compromisos y obligaciones contraídas por los Estados partes desde el Tratado de Asunción en 1991⁵⁰ hasta los acuerdos actuales, se intentará esbozar aquí un análisis sobre la suspensión del Paraguay del organismo. Además, se dedicará un breve apartado para analizar la adhesión de Venezuela al bloque regional, producto de la suspensión del Paraguay del organismo y de su imposibilidad de vetar su ingreso.

El tercer y último punto, estará brevemente ocupado para analizar el rol desempeñado por la OEA tras conocerse la expulsión de Lugo del Ejecutivo paraguayo.

En virtud de la complejidad que atañe al análisis, utilizaremos como fuentes principales documentos oficiales, artículos periodísticos y trabajos de analistas en la materia, para dar cuenta de las apreciaciones jurídico-políticas de los organismos regionales para sustentar la suspensión o permanencia del Paraguay en los respectivos bloques regionales.

3.a.- Unasur y la iniciativa brasileña

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), adquiere materialización con el Tratado Constitutivo de Unasur, en la ciudad de Brasilia, en el año 2008.⁵¹ La organización, fue un claro intento de construir cierto grado de autonomía regional, respecto de las decisiones de los países centrales en relación a cuestiones que atendían a los intereses sudamericanos.

Este espacio de debate político, de mutuo entendimiento entre las naciones sudamericanas, al tiempo que de herramienta geoestratégica, será clave en la política de frenar un eventual *efecto dominó* sobre los sucesos acontecidos en Asunción en 2012.

La presidente del Brasil, Dilma Rousseff, fue la primera en sugerir la expulsión de Paraguay de los organismos regionales en el cual el Estado guaraní participaba. Ello

⁵⁰ TRATADO DE ASUNCIÓN del Mercosur, *Sobre la constitución del Mercosur*, 1991. En sitio web del Sistema de Información sobre Comercio Exterior:

<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/MRCSRINS.ASP> [Fecha de consulta 2 mayo 2013].

⁵¹ TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, de la Unasur, 2008. En sitio web oficial de la Unasur:

<http://www.unasur.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf> [Fecha de consulta 2 de septiembre, 2013].



sucedió tras conocerse el fallo definitivo del juicio político que deponía a Fernando Lugo de la presidencia del país.⁵²

En efecto, desde la IV Cumbre de Unasur, en Georgetown, Guyana, los mandatarios de la región decidieron añadir al Tratado Constitutivo de la Unasur, un Protocolo Adicional⁵³ a éste, y que comprendiera determinadas herramientas normativas para el mantenimiento de los órdenes democráticos del subcontinente. En ese sentido fue que correctamente se utilizaron los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo, para dar marco legal a la decisión unasurense de suspender al Paraguay de su condición de miembro del bloque. Se pasará a analizar algunos de ellos y el artículo 4 del mismo Protocolo.

En su artículo 1, el Protocolo indica:

*“El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.”*⁵⁴

Más adelante, en el artículo 6, expresa:

*“Cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General, a fin de dar a conocer la situación y requerir acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática.”*⁵⁵

Como bien lo describe, el Protocolo advierte de posibles y eventuales escenarios de irregularidad democrática, dando al consenso entre los miembros, la posibilidad de pronunciarse ante el conflicto para preservar la institucionalidad democrática.

Con el artículo 4 se definirán las medidas para contrarrestar el golpe institucional:

“El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan

⁵² Periódico LA GACETA, “Dilma Rousseff propone expulsar a Paraguay del Mercosur y de la Unasur”, Río de Janeiro, 22 de junio, 2012. Periódico en su versión digital: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/497319/mundo/dilma-rousseff-propone-expulsar-paraguay-mercosur-unasur.html> [Fecha de consulta 1 de septiembre, 2013].

⁵³ PROTOCOLO ADICIONAL DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA de la Unasur, 2010, *Op. Cit.*

⁵⁴ *Ibidem*, art. 1.

⁵⁵ *Ibidem*, art. 6.



más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión.

a.- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNA-SUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR. b.- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros. c.- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. d.- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte. e. Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.”⁵⁶

Pese a contener fuertes cláusulas para neutralizar al país en conflicto, los mandatarios de la Unasur decidieron no aplicar limitaciones al comercio para “*no afectar al pueblo paraguayo*”.⁵⁷ Solo dispusieron su suspensión como miembro y los beneficios que se desprenden desde su participación dentro del bloque.

La decisión de no afectar el comercio o las inversiones, quizá pueda responder a los intereses energéticos de Brasil y Argentina, de no afectar sus suministros, más que de una voluntad nuclear de atender a los intereses de la población paraguaya.⁵⁸ Pues, la participación económica de la población campesina en la matriz productiva del país es relativamente baja, por cuanto el nivel de empleo que ocupa el sector agro-ganadero no resulta cuantioso. De la misma manera ocurre con la participación de estamentos medios o populares en los sectores económicos del Paraguay, con la salvedad de algunos sectores subsidiarios del comercio o del área de servicios. Por otro lado, la propiedad de la tierra, fuente de importante rentabilidad, se encuentra monopolizada por

⁵⁶ *Ibidem*, art. 4.

⁵⁷ Periódico LA NACIÓN, “Unasur se une al Mercosur y suspende a Paraguay”, Buenos Aires, 29 de junio, 2012. Periódico en su versión digital: <http://www.lanacion.com.ar/1486336-para-chavez-el-ingreso-de-venezuela-al-mercosur-es-una-derrota-para-el-imperio> [Fecha de consulta: 29 de agosto, 2013].

⁵⁸ Incluso Federico Franco, presidente interino tras la expulsión de Lugo, amenazó a Buenos Aires y San Paulo de cortarles el suministro de energético en una fuerte apuesta de salir del aislacionismo al cual lo sepultaban los países de la región. Periódico TIEMPO ARGENTINO, “Franco amenaza con cortarles la luz a Buenos Aires y a San Pablo”, Buenos Aires, 27 de junio, 2012. Periódico en su versión digital: <http://tiempo.infonews.com/2012/06/27/mundo-79484-franco-amenaza-con-cortarles-la-luz-a-buenos-aires-y-a-san-pablo.php> [Fecha de consulta: 1 de septiembre, 2013].



un estrecho porcentaje de empresarios, terratenientes agrícolas y ganaderos nucleados en las principales familias de Asunción.

De todas maneras, tanto Unasur como Mercosur, se unieron en una misma lógica de frenar la crisis institucional desatada en Asunción y *marcar el terreno*, dejando el precedente de no aceptar cambios abruptos en los regímenes políticos del subcontinente, de manera antidemocrática y conspirativa.

3.b.- Mercosur: la suspensión de Paraguay

Tanto Mercosur como la Unasur unificaron criterios para dar sentido jurídico-político a la apreciación de que en Paraguay se había violado el orden democrático, tras la expulsión de Lugo del Gobierno nacional.

El caso más paradigmático lo ofreció el Mercosur, que automáticamente a la suspensión del Paraguay adhirió a Venezuela como miembro pleno del bloque, generando con ello, una polémica jurídica-legal que frenó la incorporación posterior de Paraguay al bloque, una vez elegido Cartes como presidente del país.

Si se analiza el contexto histórico desde el Protocolo de Adhesión de Venezuela en el año 2006⁵⁹, se observará que el Senado paraguayo con mayoría colorada, se había mostrado siempre reticente a ratificar el Tratado de Adhesión. Pese a que Brasil lo hiciera con alguna lentitud en 2009, la posición paraguaya perduró hasta los sucesos de la suspensión del Estado paraguayo, sin cambiar de posición.

En visión de los colorados, que tenían mayoría en el Senado del país guaraní, en Venezuela no se respetaba la democracia tal y como ellos la entendían. Se veían preocupados por la gobernabilidad democrática de la organización en caso de que Venezuela entrase al bloque. La interpretación que hacían los colorados, era que Hugo Chávez no gobernaba de manera democrática a su país y ello podría traducirse en el organismo regional.⁶⁰ Esta interpretación ideológico-política de los dirigentes colorados

⁵⁹ PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE VENEZUELA al Mercosur, *Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur*, 2006. En sitio web oficial de la Secretaría del Mercosur: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/2006_PROTOCOLO_ES_AdhesionVenezuela.pdf [Fecha de consulta: 23 de abril, 2013].

⁶⁰ Periódico ABC, “Colorados se oponen a que Venezuela ingrese al Mercosur”, julio, 2009. Periódico en su versión digital: <http://fw3.abc.com.py/suplementos/rural/articulos.php?pid=507043> [Fecha de consulta: 21 de julio, 2013].



contraponía los intereses de Chávez de expandir los lazos de unión con los países del Cono sur.

De esta manera el Senado paraguayo nunca otorgó el *visto bueno* para la incorporación de Venezuela al bloque. Ante la necesidad de *internalizar* los tratados en el marco jurídico del Mercosur, cada Senado debía ratificar los actos legales que allí lo confiriesen.⁶¹ Es decir, las normas deben ser internalizadas por actos administrativos y legislativos de acuerdo a los ordenamientos legales domésticos. No obstante, no necesariamente todo acto legal del Mercosur necesite internalización.

La adhesión de Venezuela al bloque y la suspensión del Paraguay, efectivizadas por las Decisiones del Consejo del Mercado Común N° 27/12⁶² y 28/12⁶³, ambas no necesitaban incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados partes.⁶⁴ Pero a diferencia de estas Decisiones, el Protocolo de Adhesión de Venezuela en el 2006 sí lo necesitaba. En ese sentido, el Senado paraguayo tenía la última palabra para la adhesión final de Venezuela en el organismo. Tras la suspensión del Paraguay como Estado miembro del Mercosur, se le quitó al país guaraní del marco institucional del organismo, dejándola fuera del consenso necesario para la aceptación de Venezuela.

En una astuta maniobra legal, los otros Estados partes se valieron de la suspensión paraguaya para automatizar la incorporación de Venezuela al bloque, habida cuenta de que el Senado paraguayo, en tanto institución de un miembro suspendido, no formaba parte *necesaria* del nuevo consenso para adherir al Estado bolivariano.

⁶¹ BOUZAS, Roberto y SOLTZ, Hernán, “La Formación de Instituciones Regionales en el Mercosur” en CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, Roberto, “El Desafío de integrarse para crecer”, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2001, págs. 181 a 204.

⁶² DECISIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN N°27/12 del Mercosur, Sobre la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, 2012. En sitio web oficial de la Secretaría del Mercosur: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/1/secretaria/2012> [Fecha de consulta: 22 de julio, 2013].

⁶³ DECISIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN N°28/12 del Mercosur, Sobre la Reglamentación de los Aspectos Operativos de la República del Paraguay, 2012. En sitio web oficial de la Secretaría del Mercosur: http://www.mercosur.int/p_searchresult.jsp?query=suspension%20paraguay [Fecha de consulta: 22 de mayo, 2013].

⁶⁴ DECISIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN N°27/12 y N°28/12 del Mercosur, 2012, *Op. Cit.* En sus Art. 3 y Art. 2 respectivamente explicitan de igual manera: “Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o funcionamiento del MERCOSUR”.



En ese sentido cabe preguntarse si la “*suspensión*” es lo mismo que la “*expulsión*” de un miembro del bloque. A simple vista parecería que son conceptos diferentes. El primero versa sobre un “*suspenso*”, esto es, una temporalidad determinada. El otro, por el contrario, de una “*acción de forzar salir*”. Pero ¿qué se puede encontrar dentro de los documentos jurídicos del Mercosur?

Se analizará el Protocolo de Ushuaia,⁶⁵ que compete a la materia, al tiempo que es el instrumento jurídico invocado en la Decisión N°28/12 para dar marco legal a la suspensión del Paraguay. Éste instrumento versa sobre el compromiso democrático en el bloque, y data del año 1998. Se observará en determinados artículos ciertas cuestiones que se pasan a precisar.

En el artículo 3 del Protocolo de Ushuaia de 1998, señala:

*“Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes.”*⁶⁶

Acto seguido, en el artículo 5 del Protocolo de Ushuaia de 1998, determina lo siguiente:

“Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.

*Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.”*⁶⁷

Como ya se describió anteriormente, al tener en cuenta que es este tratado el instrumento invocado en la Decisión del Consejo del Mercado Común, que confiere la suspensión del Paraguay, de ahí se pone de manifiesto la importancia de darle un tratamiento pormenorizado.

En el artículo 5, en su primer párrafo, el Protocolo detalla una consideración de interpretación cuando dice “*teniendo en cuenta*”, es decir, una interpretación política para discernir la gravedad de la situación. De esta manera, le confiere a la interpretación política el que determine si se ha violado o no el Estado de Derecho en el Estado parte

⁶⁵ PROTOCOLO DE USHUAIA del Mercosur, *Sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*, 1998, *Op. Cit.*

⁶⁶ *Ibidem*, art. 3.

⁶⁷ *Ibidem*, art. 5.



afectado. A lo que podemos inducir que en ese sentido, la Decisión N° 28/12 sí tiene coherencia, al acordar de manera consensuada entre los otros tres Estados partes la interpretación de que en Paraguay se había alterado el orden democrático y decidir políticamente su suspensión.

En el párrafo siguiente, del mismo artículo 5, observamos otro detalle. Habla de una especie de *suspensión limitada*, por un lado, y de otra de mayor alcance. Empero no se determina nada sobre la figura de la expulsión definitiva. Es decir, hay una apreciación sobre la temporalidad de la no participación de un Estado parte hasta tanto en tanto se restablezca el orden democrático. Así lo demuestra el artículo siguiente.

Artículo 7 del Protocolo de Ushuaia de 1998:

*“Las medidas a que se refiere el artículo 5 aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo.”*⁶⁸

De esta manera, el Protocolo de Ushuaia no atiende a una eventual figura de *expulsión total* del bloque de un miembro parte, y sí su suspensión temporal (hasta se verifique el pleno orden democrático). Las últimas elecciones presidenciales en Paraguay, determinaron el llamado del Mercosur para reintegrarse al organismo, pues se volvía a la legalidad democrática.

Hasta aquí, no parece haber una violación de las disposiciones que los instrumentos legales del Mercosur les confieren a sus miembros. Pues, la decisión de entender alterado el orden democrático en un Estado parte, es depositada a la interpretación política del consenso de las partes. Así, los Estados miembros se reúnen en sesión extraordinaria para tratar la cuestión de Paraguay en la Cumbre de Mendoza como lo indica el artículo 2 del Protocolo de Montevideo del 2011 y deciden políticamente la suspensión del Paraguay.

Artículo 2 del Protocolo de Montevideo del 2011

“Cuando se produzca alguna de las situaciones indicadas en el artículo anterior, los Presidentes de las Partes o, en su defecto, los Ministros de Relaciones Exteriores se reunirán en sesión extraordinaria ampliada del Consejo del Mercado Común, a solicitud de la Parte afectada o de cualquier otra Parte. Dicha reunión se realizará en

⁶⁸ *Ibidem*, art. 7.



*el territorio de la Parte en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore. En caso que la Parte afectada se encuentre en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore, la reunión indicada en el párrafo anterior tendrá lugar -en principio- en el territorio de la Parte a la que le corresponda el próximo turno de dicha Presidencia”.*⁶⁹

De esta manera cobra fuerza legal la decisión política en el marco jurídico que la institución confiere a los Estados miembros para apartar de la organización a quien no cumpliera con la llamada *cláusula democrática* (el artículo 3 del Protocolo de Ushuaia). Sin embargo, el organismo no prevé una expulsión total del miembro sino una suspensión temporal hasta el restablecimiento del Estado de Derecho.

La suspensión del miembro parte no determina el cese de su *status* como miembro. Similar caso se da con el Artículo 6 del Protocolo de Montevideo cuando detalla:

*“En caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en una Parte del presente Protocolo, los Presidentes de las demás Partes -o en su defecto sus Ministros de Relaciones Exteriores en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común-, podrán establecer, entre otras, las medidas que se detallan a continuación: a.- Suspender el derecho a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR. b.- Cerrar de forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros. c.- Suspender a la Parte afectada del goce de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos, y de los Acuerdos de integración celebrados entre las Partes, según corresponda. d.- Promover la suspensión de la Parte afectada en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. Promover ante terceros países o grupos de países la suspensión a la Parte afectada de derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte. e.- Respalda los esfuerzos regionales e internacionales, en particular en el marco de las Naciones Unidas, encaminados a resolver y a encontrar una solución pacífica y democrática a la situación acaecida en la Parte afectada. f.- Adoptar sanciones políticas y diplomáticas adicionales. Las medidas guardarán la debida proporcionalidad con la gravedad de la situación existente; no deberán poner en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales en la Parte afectada; respetarán la soberanía e integridad territorial de la Parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes”.*⁷⁰

⁶⁹ PROTOCOLO DE MONTEVIDEO del Mercosur, *Sobre el compromiso con la democracia en el Mercosur (Ushuaia II)*, 2011, Artículo 2. En sitio web:

<http://www.factum.edu.uy/sites/porta1.factum.com.uy/files/documentos/Procolo%20de%20Montevideo%20-%20Ushuaia%20II.pdf> [Fecha de consulta: 27 julio 2013].

⁷⁰ PROTOCOLO DE MONTEVIDEO del Mercosur, *Sobre el compromiso con la democracia en el Mercosur (Ushuaia II)*, 2011, *Op. Cit.* Artículo 6.



Aquí vemos puntualmente los alcances de las medidas coercitivas para aislar al Estado parte afectado por la ruptura del orden democrático, pero en nada versa sobre la pérdida de *status* de miembro, una vez recobrada la estabilidad de derecho.

Ya en el Tratado de Asunción se observa el mecanismo para la adhesión de un nuevo miembro al bloque.

Artículo 20 del Tratado de Asunción de 1991:

“El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado.

No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquema de integración subregional o de una asociación extrarregional.

*La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes.”*⁷¹

Aquí se encuentra una alusión clara a la aprobación de un nuevo miembro a través de una decisión *unánime*. En consecuencia, al restablecer Paraguay su condición de Estado miembro cuando retomó el orden democrático, visto la última elección presidencial, corresponde al Estado parte paraguayo aprobar la solicitud de membresía plena de Caracas, o no hacerlo. Sin embargo no parece darse este escenario de opción para Asunción, que aún reclama la posibilidad de refrendar la decisión de sus países socios y de todo lo actuado por la organización en su ausencia.

Incluso el Dr. Alfonso González Núñez, titular del Parlamento del Mercosur, consideró el hecho de admitirse a Venezuela al bloque como *“una aberración que decapita el ordenamiento jurídico internacional que regula la relación entre naciones soberanas agrupadas en alianzas.”*⁷²

⁷¹ TRATADO DE ASUNCIÓN del Mercosur, *Sobre la constitución del Mercosur*, 1991, *Op. Cit.* art. 20.

⁷² Periódico LA NACIÓN.PY, “Admisión de Venezuela al Mercosur atropella el Tratado de Asunción, según parlasuriano”, Asunción, 15 de julio, 2012. Periódico en su versión digital: <http://www.lanacion.com.py/articulo/81058-admision-de-venezuela-al-mercosuratropella-el-tratado-de-asuncion-segun-parlasuriano.html> [Fecha de consulta: 27 de julio, 2013].



Los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, parecen haber excluido a Paraguay de aprobar o no el ingreso de Venezuela en un trámite de pocas horas, lo que no pareció muy diferente al tratamiento que el parlamento paraguayo le hizo al ex presidente Lugo.

Los presidentes Fernández de Kirchner, Rousseff y Mujica, quizá por cuestiones de índole política y en función de sus intereses de agenda, o por qué no, en función de intereses ideológico-políticos, abusaron de la *cláusula democrática* del Protocolo de Ushuaia para imponer una posición determinada al Paraguay. En ese abuso se afectó la institucionalidad del Mercosur.

Un motivo de esta decisión sin consenso paraguayo, parece desprenderse del dinamismo que tiene el bloque a través del *interpresidencialismo* y la carencia de instituciones que tengan peso. Se gana dinamismo, pero se pierde estabilidad. En otras palabras, se afecta a la estabilidad institucional del organismo, que parece *ir y venir* en función de las voluntades de los Ejecutivos de turno.

Por otro lado, de nada parece servir la queja formal⁷³ del Paraguay ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. Una corte *ad hoc* de cinco jueces que no emiten fallo vinculante a los Estados parte. Nuevamente las limitaciones de los atributos de las instituciones mercosureñas frenan cualquier intento real de dirimir problemas entre los miembros por canales institucionalizados y estables.

3.b.1- Suspendido Paraguay, Venezuela ingresa al Mercosur

En este breve apartado se analizará el proceso que culmina con la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno del Mercosur. Éste se produce el 31 de julio del 2012 en la ciudad de Brasilia.⁷⁴ Hecho que suscitó una importante controversia, ya que el ingreso se llevó a cabo con la aprobación de los presidentes de Argentina, Cristina Fernández; Uruguay, José Mujica y Brasil, Dilma Rousseff sin el consentimiento del Jefe de Estado paraguayo, Federico Franco, que encontraba a su país suspendido del Mercosur.⁷⁵

⁷³ Debido a irregularidades y falta de transparencia en los archivos de documentos del Mercosur en su sitio oficial, el artículo presente se vio privado de obtener la queja formal del Estado paraguayo.

⁷⁴ PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE VENEZUELA al Mercosur, *Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur*, 2006, *Op. Cit.*

⁷⁵ DECISIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN N°28/12 del Mercosur, *Sobre la Reglamentación de los Aspectos Operativos de la República del Paraguay*, 2012, *Op. Cit.*



Esta adhesión, que a primera vista parecería una mejora en términos de ampliación del organismo, supuso un problema por el cual Paraguay renegó de la posibilidad de volver al Mercosur, estando Venezuela como miembro del bloque.

En el 2004, Venezuela formaliza su asociación al Mercosur mediante la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur - Colombia, Ecuador y Venezuela⁷⁶, es decir como miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En el siguiente año, durante la XXIX cumbre del Mercosur en Montevideo, se confirma el ingreso de Venezuela como miembro pleno aunque sin votos.⁷⁷ Fue evidente la aceptación de los países más fuertes del Mercosur, Argentina y Brasil, y la mayor reticencia de los países de Uruguay y Paraguay⁷⁸ de aceptar la incorporación de Venezuela al bloque. El ingreso de Venezuela fue aprobado en el año 2006 por los socios del Mercosur, momento en el cual se redacta el Protocolo de Adhesión de Venezuela⁷⁹ respaldado por los Parlamentos de Argentina, Uruguay y Brasil. No obstante, el Tratado no entra en actividad por la falta de ratificación del Congreso paraguayo, que en aquel momento contaba con mayoría colorada entre sus bancas.

En diciembre de ese mismo 2006, el Congreso argentino aprobó el ingreso de Venezuela como miembro de Mercosur, seguido de la República Oriental del Uruguay y más tarde en 2009 del Senado brasileño. El año 2011 Venezuela adopta una postura mucho más decidida al plantear en la ya mencionada Cumbre de Mercosur de Montevideo, la posibilidad de aprobar el ingreso de Venezuela, sin tomar en cuenta la

⁷⁶ ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA N°59 del Mercosur y la CAN, *Suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República de Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina*, Noviembre, 2004. En sitio web oficial de la CAN: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi671.pdf> [Fecha de consulta: 21 de Julio, 2013].

⁷⁷ Véase RESUMEN INFORMÁTICO de la XXIX Reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del Mercosur, en sitio web oficial de la República Oriental del Uruguay: http://archivo.presidencia.gub.uy/xxix_mercosur/ [Fecha de consulta: 7 de agosto, 2013].

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE VENEZUELA al Mercosur, *Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur*, 2006, *Op. Cit.*



opinión del Congreso paraguayo, lo que desató una gran polémica que finalmente no lograría consenso.⁸⁰

El 29 de junio de 2012, Venezuela logra entrar al Mercosur como miembro pleno del bloque, luego de que Argentina, Brasil y Uruguay anunciaran la suspensión de Paraguay y la incorporación inmediata de Venezuela. El 31 de julio se firma su ingreso en la ciudad de Brasilia.⁸¹

La lectura que se realiza acerca de la decisión resuelta de Venezuela de formar parte de este organismo sudamericano, se inserta en una coyuntura de clara definición de bloques regionales que comparten un ideario político con rasgos más autónomos y que se definen en contraposición con el período anterior de época neoliberal y de “*integración negativa*”.⁸²

Se evidencia aquí, la conocida postura que mantuvo históricamente el país venezolano desde la asunción de Hugo Chávez en 1999, respecto al anhelo de Simón Bolívar en conformar una unión suramericana. Según estos propósitos, aumentar los lazos entre los países de la región se torna fundamental a la hora de definir un propio horizonte latinoamericano y de afianzamiento regional en una clara oposición a seguir políticas estadounidenses.⁸³

Si se advierten los motivos de la decisión de Venezuela de dejar la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en abril del 2006, se observará una clara decisión política del Ejecutivo bolivariano de sentar posición contraria luego de conocer que Perú y Colombia hayan firmado Tratados de Libre Comercio (TLC)⁸⁴ con Estados Unidos.

⁸⁰ Periódico EL MUNDO, “Cronología de la entrada de Venezuela al Mercosur”, Madrid, 29 de junio, 2012. Periódico en su versión digital:

<http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/internacional/cronologia-de-la-entrada-de-venezuela-a-mercosur.aspx> [Fecha de consulta: 21 de julio, 2013].

⁸¹ DECISIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN N°27/12, *Sobre la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur*, 2012, *Op. Cit.*

⁸² BOUZAS, Roberto y SOLTZ, Hernán, “La Formación de Instituciones Regionales en el Mercosur” en CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, Roberto, “El Desafío de integrarse para crecer”, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2001, págs. 181 a 204.

⁸³ AGENCIA RT, “Venezuela se retira de la Comunidad Andina de Naciones”, Caracas, 22 de abril, 2011. En su sitio web oficial: <http://actualidad.rt.com/economia/view/26348-Venezuela-se-retira-de-Comunidad-Andina-de-Naciones> [Fecha de consulta: 27 de julio, 2013].

⁸⁴ Periódico REPÚBLICA, “Venezuela se retira de la CAN”, Lima, 22 de abril, 2011. Periódico en su versión digital: <http://www.larepublica.pe/22-04-2011/venezuela-se-retira-de-la-can> [Fecha de consulta: 27 de julio, 2013].



Incluso el mandatario Chávez calificó estos tratados como una “*herida de muerte*” al acuerdo andino.

Luego de esperar cinco años de formalidad para dar fin a las obligaciones y derechos con el organismo regional, en el año 2011 el Estado venezolano concretó su salida formal. Esta decisión está determinada por el deseo de ingresar al Mercado Común del Sur, que desde el 2005, se había configurado como miembro asociado al bloque, a manera de incorporarse a dicho organismo en calidad de miembro pleno. Chávez se pronunció claramente en favor de profundizar el bloque regional sudamericano y dejar de lado la Comunidad Andina herida por los TLC de Colombia y Perú respectivamente. Acciones consideradas por Chávez como expresiones del neoliberalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁸⁵

En términos de cómo se traduce la inclusión de la República de Venezuela tras la expulsión de Paraguay, se expondrá brevemente algunas dimensiones. Sobre todo, áreas como la económica, estratégica y política.

Desde un plano económico el Mercosur adhiere a una economía venezolana con casi 30 millones de habitantes y con recursos naturales de mucha importancia estratégica. Incluso al momento de oficializar el ingreso de Venezuela como quinto miembro del bloque, la jefa de Estado brasileña, Dilma Rousseff expresó que “*El Mercosur se convierte ahora en la quinta economía mundial*”, con un Producto Interno Bruto (PIB) de 3,3 billones de dólares lo que corresponde al 83.2% del total de Sudamérica, y se consolida como una “*potencia*” en las áreas de energía y producción de alimentos, al tiempo que constituye uno de los epicentros económicos más importantes del mundo con un mercado de aproximadamente 270 millones de habitantes (equivalente del 70% de la población sudamericana).⁸⁶

⁸⁵ CUBA ENCUESTRO, “Chávez anuncia que Venezuela abandona la Comunidad Andina de Naciones”, Habana, 20 de abril, 2006. Con respecto al Mercosur, Chávez insistió: “*El gigante está aquí en el Sur. El Sur es un gigante para buscar el equilibrio del universo, así lo llamaba Simón Bolívar*” En relación a la CAN señaló: “*Se acabó. Se le pasó por encima y lo sepultó el neoliberalismo y sobre todo con estos TLC que no son sino Alquitas (en alusión al ALCA). Esta es la estrategia del imperio que, como fracasó en Mar del Plata entonces lanzó la ofensiva redoblada de los llamados TLC, o lo que yo llamo Alquitas*”. En sitio web oficial: <http://www.cubaencuentro.com/internacional/noticias/chavez-anuncia-que-venezuela-abandona-la-comunidad-andina-de-naciones-15524> [Fecha de consulta: 21 de julio, 2006].

⁸⁶ GALARZA, Helena Lozano, “Mercosur la quinta economía del mundo”, Publicado en Revista Newsweek, México D.F., julio, 2012. En su sitio web oficial: <http://www.newsweek.mx/index.php/articulo/484#.UfvcvUdJWYSo> [Fecha de consulta: 22 julio 2013]



Desde la creación del Mercosur, hasta la adhesión de Venezuela al bloque, el organismo transformó sus fronteras en términos tanto cuantitativos y cualitativos. Así, Atilio Borón explica que éstas se extienden desde Tierra del Fuego hasta el Caribe. Lo que representa un suspirado mercado de 275 millones de personas en un territorio de 12,8 millones de kilómetros cuadrados, el 72% de Sudamérica.⁸⁷

Desde el punto de vista energético y fuertemente ligado a lo económico, Venezuela cuenta con 296 mil 500 millones de barriles de petróleo, seguida de Brasil, con 12 mil 860 millones y Argentina, con 2 mil 505 millones. Con más de 311 mil 865 millones de barriles de crudo en reservas certificadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el Mercosur pasó a dominar una de las mayores provisiones de este combustible en el planeta. Además del petróleo, el Mercosur ahora cuenta con grandes reservas comprobadas de gas natural al acumular más de 6,2 billones de metros cúbicos, de las cuales el 88,7 por ciento (5,5 billones de metros cúbicos) pertenecen a Venezuela.⁸⁸

Como lo afirma la especialista en Derecho de integración económica, Noemí Mellado, *“Precisamente, la incorporación de Venezuela al MERCOSUR no sólo anexaría la dimensión energética con probabilidades de generar un proceso sectorial de integración, sino que podría dinamizar al bloque subregional en un camino de reforzamiento interno orientado a mejorar las condiciones de un desarrollo sustentable y de equilibrio de poder entre sus miembros.”*⁸⁹

Desde el punto de vista político resulta importante el impacto de Caracas en el organismo, ya que éste muestra signos de expansión. Además, sugiere entender como positiva la visión que tuvo Argentina, Brasil y Uruguay al incorporar a Venezuela al bloque, sin embargo esto no fue entendido así para Paraguay. Cuestión que se atenderá con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

⁸⁷ BORÓN, Atilio, “Venezuela ingresó al Mercosur”, ALAI América Latina en Movimiento (Agencia Latinoamericana de Información), 1 de Agosto, 2012. En sitio web oficial: <http://alainet.org/active/56890> [Fecha de consulta: 22 de julio, 2013].

⁸⁸ SIBCI Sistema Bolivariano de Comunicación e Información, “Mercosur se erige como la quinta economía del mundo en 2012”, Caracas, Agosto 2012. En su sitio web oficial: <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2012/12/30/mercotur-se-erige-como-la-quinta-economia-del-mundo-en-2012-3951.html> [Fecha de consulta 28 de julio, 2013].

⁸⁹ MELLADO, Noemí, “Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur y su impacto subregional” en “Mercosur y Unión Europea”, II Jornadas Científicas de Europa-Latinoamérica Integración Regional (EULATIN), Universidade de São Paulo, Editorial Lerner, São Paulo, 2007, pág. 164.



Como menciona Mellado, *“El contexto favorece al gobierno venezolano como promotor de un discurso radical confrontativo con los Estados Unidos. Pese a que el MERCOSUR no se suma a ese discurso, tanto Brasil como Argentina encuentran en Venezuela un socio para enfrentar cualquier intento del país del Norte por debilitar el acuerdo subregional.”*⁹⁰

De todas maneras, el ingreso al bloque de un nuevo Estado, aparentemente revitaliza el dinamismo que para muchos le faltaba al Mercosur. Siguiendo con esta idea, el ingreso de un nuevo Estado daría mayor alcance e importancia geopolítica al organismo subregional para posicionarse frente a adversidades externas. No obstante, si se tiene en cuenta el bajo nivel de soberanía concedida a las instituciones mercosureñas, difícil sería observar escenarios en donde los Estados miembros no decidan prestar discusiones internacionales por fuera de los canales del Mercosur, habida cuenta de que tampoco existe en el bloque instituciones que lleven adelante una política exterior conjunta.

3.c- El papel de la OEA tras la expulsión de Lugo

El rol desempeñado en la Organización de Estados Americanos (OEA), fue por demás de polémico. A través de su Secretario General, José Miguel Insulza, se enviaron observadores para examinar la situación político-institucional en Asunción y, a contramano del Mercosur y de la Unasur, no se resolvió por suspender al Paraguay del bloque.

De esta manera se marcaba una fuerte distancia con el amplio consenso latinoamericano imperante y manifestado a través de los bloques regionales antes mencionados.

Si se advierte que la última exclusión de un país dentro del organismo americano fue la de Cuba comunista en 1962, evidente sería señalar el claro declive de la organización como legítimo instrumento regional. La óptica pro-norteamericana imperante en la OEA y su voluntad de hacer *“vista gorda”* a la ruptura constitucional en Paraguay, marcaría un detalle más de su incesante deterioro como organización aglutinadora de consensos entre los países latinoamericanos.⁹¹

⁹⁰ *Ibidem*, pág. 178.

⁹¹ YUSSEF, Nabih, “Recalculando: Paraguay Gira a la Derecha”, en Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Fundación para la Inserción Federal (Funif), Rosario, 22 de julio, 2013. En sitio web oficial de Fundamentar:

<http://www.fundamentar.com/index.php/articulos/editorial/item/2451-recalculando-paraguay-gira-a-la-derecha> [Fecha de consulta: 2 de agosto, 2013].



Al igual que los sucesos en Honduras, con la destitución del presidente Manuel Zelaya, el rol de la OEA fue de mantener el *statu quo*, evitando que se generen represalias para con el país afectado por el *neogolpe* institucional.

Con esto se observa un deterioro de la organización como canal o instrumento en donde la voluntad de los países de la región, debería ser expresada.

La Carta Democrática Interamericana⁹², instrumento similar a los anteriormente tratados desde la Unasur y el Mercosur, para el mantenimiento del orden democrático institucional en los Estados, no se empleó de manera categórica.

Con este resultado, se sumaban nuevas huellas de inoperancia en el organismo internacional, trasladando cada vez más la importancia que le dieran los Gobiernos de la región a organizaciones como Unasur y Mercosur, en claro detrimento de la OEA.

La lógica propia de la *Guerra Fría*, en la cual había nacido la OEA, marcaba rotundamente la desactualizada visión geoestratégica que impera en el organismo y, por ende, la pérdida de relevancia institucional para concretar políticas regionales de interés esencial para los países del subcontinente.

4.- Conclusión final

El Gobierno paraguayo de Fernando Lugo fue testigo de un golpe de Estado *velado*. Se *teñía* de “*legalidad*” la expulsión del presidente para evitar las consecuencias que hubiese tenido un golpe de Estado a la manera tradicional. Sus formas menos virulentas y la ficticia legalidad provista por el Senado guaraní, le daba apariencia constitucional al conspirativo proceso, enmarcado en el presente trabajo bajo el concepto de *neogolpe de Estado*.

La decisión de Lugo de someterse al *disfrazado* juicio, también contribuyó a minar su poder. Su partido político, Frente Guazú, de reciente creación en 2010, poco pudo hacer por respaldar políticamente a su líder. La falta de soluciones a la compleja trama de la tierra también le valdría al mandatario la indiferencia del campesinado, que se mantendría apartado de los sucesos irregulares en el palacio de Gobierno.

⁹² CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, 2001. En sitio web oficial de la OEA: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm [Fecha de consulta: 2 de septiembre, 2013].



Los países de la región asistieron atentos a los sucesos en Paraguay. A la noticia de la destitución de Lugo, los países del bloque Mercosur y Unasur, del cual Paraguay constituía miembro, activaban de inmediato una reunión de consulta para tomar medidas sobre el asunto. Argentina, Brasil y Uruguay, desde el Mercosur, y el resto de los países desde la Unasur, combinaron fuerzas para invocar la *cláusula democrática* del Protocolo de Ushuaia y los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la Unasur sobre compromiso con la democracia, que funcionaban como mecanismos vinculantes entre los miembros de la organización. De esa manera, decidían suspender al Paraguay de los dos bloques regionales. De manera unánime y sin estancarse en las diferencias ideológicas existentes entre sus miembros, éstos decidieron suspender al Paraguay hasta tanto no se restableciese el orden constitucional. Se puso fin a su presidencia pro tempore y se concedió el turno adelantado al Perú de Ollanta Humala, en el caso unasureño; y se adhirió a Venezuela tras la ausencia paraguaya, en el bloque mercosureño.

En cuestión de horas, se expulsaba del poder a un mandatario electo por su pueblo. Poco tenía de solvencia jurídica el juicio político para deponer al presidente más que como anécdota amarga de una historia democrática en vilo.

Un Paraguay políticamente aislado poco podía hacer frente a tal consenso regional sobre su irregular situación. Quedaba claro a los ojos de los países sudamericanos el golpe de Estado *encubierto* que había expulsado a Lugo. Se hacía odiosa y real la comparación con el golpe de Estado en Honduras (2009). El miedo a un “*efecto dominó*” sobre la región fue hábilmente neutralizado principalmente por Brasil y la Argentina, condenando el proceder de Asunción. Sin embargo, el ingreso automático de Venezuela al organismo, saltando instancias jurídico-institucionales del Mercosur bien taxativas, sellaría este capítulo de la historia de manera poco prudente.

La institucionalidad del Mercosur fue barrida por los intereses geopolíticos, sobre todo de Argentina y de Brasil, de hacerse con un aliado bolivariano estratégico para sus intereses nacionales y sin tener en cuenta los marcos jurídicos del organismo.



A Horacio Cartes le quedará la difícil tarea de mediar entre el conservadurismo acérrimo de su fuerza política y la necesidad imperiosa de reencauzar las relaciones políticas con el exterior. De él dependerá adaptar el rechazo ideológico que los colorados sienten por la revolución bolivariana, con la posibilidad de reincorporarse al Mercosur. Donde, sumado a lo anterior, Caracas detenta la actual presidencia pro tempore.

Pese a los últimos altisonantes anuncios de Cartes de que no ingresará al Mercosur a menos que se *“respete la dignidad de Paraguay”*, éstas declaraciones deben ser entendidas en función de sus necesidades domésticas. En definitiva, en función de otorgarse *legitimidad* dentro del propio partido cuando decida ineludiblemente reincorporarse al Mercosur, y posteriormente a la Unasur. Cartes está armando su coartada personal para legitimar internamente lo que forzosamente deberá aceptar externamente, volver al Mercosur.

Poco se podrá esperar de cambios estructurales en el interior de Paraguay. La elección de un presidente que detenta incalculables fincas de tierras no parece avizorar una mejor distribución de la propiedad, ni mucho menos una necesaria reforma agraria.

La esperanza del progresismo paraguayo parece reposar en la fragmentada participación de partidos de izquierda en las instituciones del Estado, los que representan en su conjunto, la débil segunda minoría en las diferentes cámaras, de acuerdo a los resultados de las pasadas elecciones. No obstante, la conformación netamente urbana de estos partidos de izquierda, la hará indiferente al grueso del campesinado paraguayo. Con una numerosa población rural en el país guaraní, de estos partidos dependerá conformar los lazos necesarios para tejer una nueva oportunidad real de cambio.

Sin los sectores rurales, el progresismo partidocrático no tendrá la base para catapultar verdaderos cambios. Sin los partidos políticos, al campesinado sólo le quedará resistir la dolorosa embestida latifundista o actuar por fuera del sistema con nuevas ocupaciones forzosas de tierras hasta incluso llegar a avalar acciones guerrilleras que invoca el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Una *“colombización”* del Paraguay, en tanto brote de violencia guerrillera, podría avizorarse como eventual escenario post-neogolpe



de Estado, si se persiste en mantener al campesinado paraguayo por fuera del sistema político y social.

A la pregunta de ¿qué nos queda por esperar? en el plano internacional solo se puede advertir la reincorporación de Paraguay al sistema mercosureño y suramericano. Con cambios más o cambios menos, el resultado será el mismo y su reingreso será un hecho. Paraguay podrá *pendular* entre participar activamente en la OEA, o amenazar con ingresar a la nueva *Alianza del Pacífico*, para mantener cierta cuota de incidencia en los organismos que ahora la condenan a fin de obtener beneficios por estos bloques. Pero su margen de maniobra a nivel internacional seguirá siendo limitado por el escepticismo de las principales administraciones de la región, por el actuar pasado de Asunción.

En el plano jurídico-institucional del Mercosur, nada parece alentador. El uso flexible de las normas mercosureñas parecen girar en torno a las necesidades geopolíticas de sus dos Estados miembros más grandes, lo cual, genera incertidumbre en el bloque y con ello, pocos sedimentos firmes para avanzar en un futuro sobre la gradual importancia del organismo para el devenir de la integración latinoamericana. Pero por sobre todas las cosas, nada parece alentador para los sectores más humildes del país guaraní, que arrinconados por la marginalidad, constituirán un nuevo escenario de crisis social que podría extender los problemas del Paraguay, nuevamente a toda la región.



5.- Anexos

CUADRO 1: SUPERFICIE DE FINCA, POR ESTRATOS

	Superficie total de las fincas	Estratos(Ha)						
		Menos de 5	De 5 a menos de 10	De 10 a menos de 20	De 20 a menos de 50	De 50 a menos de 100	De 100 a menos de	De 500 y más
TOTAL PAIS 2008	32,527,075	238,013	416,702	685,381	620,016	459,555	2,300,193	27,807,215
TOTAL PAIS 1991	23,817,737	231,305	430,658	806,802	857,909	502,648	1,619,203	19,369,213
VARIACIÓN (%)	36.6	2.9	-3.2	-15.0	-27.7	-8.6	42.1	43.6
REG ORIENTAL 2008	13,782,464	236,954	416,064	683,318	607,863	415,623	1,658,925	9,763,716
REG ORIENTAL 1991	11,428,750	230,280	429,114	803,182	845,102	464,073	1,112,830	7,544,169
VARIACIÓN (%)	20.6	2.9	-3.0	-14.9	-28.1	-10.4	49.1	29.4
REG OCCIDENTAL 2008	18,744,612	1,058	638	2,063	12,153	43,933	641,268	18,043,500
REG OCCIDENTAL 1991	12,388,987	1,024	1,544	3,620	12,806	38,576	506,372	11,825,045
VARIACIÓN (%)	51.3	3.4	-58.7	-43.0	-5.1	13.9	26.6	52.6



CUADRO 2. CARACTERISTICAS DE PRODUCTORES QUE RESIDEN EN LA FINCA.

	Superficie de la finca				
	Menos de 10 Ha	De 10 a menos de 20 Ha	De 20 a menos de 100 Ha	De 100 a menos de 300 Ha	De 300 y más de Ha
Cantidad de Productores/familias	165,071	52,081	23,217	3,891	2,469
Edad promedio del productor	48	51	53	51	51
Superficie promedio de la finca	3.6	11.8	34.3	164.5	1183.9
% uso agrícola	53%	36%	31%	33%	7%
% uso ganadero	15%	27%	44%	49%	57%
% otros usos	32%	37%	25%	18%	36%
Principales cultivos	Mandioca, maíz, poroto, algodón, sésamo, caña de azúcar	Mandioca, soja, maíz, sésamo, caña de azúcar	Soja, maíz, trigo, mandioca, caña de azúcar	Soja, trigo, maíz, girasol	Soja , maíz, trigo, girasol
Promedio de bovinos	3.5	7.6	23.8	93.4	397.8

Fuente: Dirección de Censo y Estadística Agropecuaria. Datos preliminares CAN2008.