

Paraguay: ¿Un giro a la izquierda bajo el mandato de Lugo?

*Andrew Nickson **

Tema: La toma de posesión de Fernando Lugo como presidente de Paraguay marca un giro decisivo en la historia del país.

Resumen: En presencia de los presidentes de todos los miembros del Mercosur y de Chile, Bolivia, Ecuador y Venezuela, Fernando Lugo juró el 15 de agosto el cargo de presidente de Paraguay para el período 2008-2013. El protagonismo del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, durante la ceremonia y con posterioridad a ésta aumentó la especulación sobre si Paraguay se uniría ahora a la alianza regional de naciones identificada con el “socialismo del siglo XXI”. Semejante juicio resulta prematuro, dada la composición del Gabinete de Lugo y la escasa representación de la izquierda en el nuevo Congreso. Más bien, la apertura a Venezuela y a Bolivia debería entenderse en el contexto más general del distanciamiento de Paraguay de su ya duradera “diplomacia pendular” de cara a sus dos gigantes vecinos, Brasil y Argentina, más motivado por la exigencia de renegociar los principales contratos hidroeléctricos con esos dos países que por cuestiones de afinidad ideológica.

Análisis: La victoria de Fernando Lugo en las elecciones presidenciales del 20 de abril de 2008 marcó un giro decisivo en la historia política de Paraguay, uno de los países menos industrializados y con mayores desigualdades de Latinoamérica. Lugo consiguió tres “sobresalientes” con su convincente victoria: (1) poner fin a 61 años en el poder del Partido Colorado (PC), que había permanecido en él de forma continuada desde el 13 de enero de 1947, más que cualquier otro partido político del mundo; (2) conseguir que el gobierno pasara de un partido político a otro de forma pacífica, por primera vez en la historia de Paraguay; y (3) convertirse en el primer ex obispo de la Iglesia católica que asumía la presidencia de un país.

Lugo obtuvo una convincente victoria en las elecciones, con un 40,9% de los votos emitidos en unas elecciones donde la participación se situó en un 66%. Blanca Ovelar, la derrotada candidata del PC, obtuvo el 30,6% de los votos. Lino Oviedo, antiguo jefe de las Fuerzas Armadas, disidente y líder del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (PUNACE), populista y de base rural, el 21,9%. Oviedo había sido liberado de prisión en septiembre de 2007 –donde cumplía una condena de 10 años por un golpe de Estado fallido en 1996– en un intento por parte del presidente saliente, Nicanor Duarte, de dividir el voto de Lugo. En una impactante demostración del cambio de sentimiento político del país, Pedro Fadul, fundador y líder del Partido Patria Querida (PPQ), modernizador, proempresarial y estrechamente vinculado a los sectores conservadores de la Iglesia católica, vio como su voto caía en picado hasta situarse en un mero 2,4%, frente al

* *Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Birmingham*

21,3% que obtuvo cuando se presentó como candidato a las elecciones presidenciales de 2003.

Durante gran parte de sus 61 años en el poder, el PC demostró ser una eficaz máquina electoral para mantener el poder de las elites y afianzar las injusticias sociales mediante una combinación de corrupción galopante, control de una burocracia estatal excesiva y retórica nacionalista basada en la participación de Paraguay en dos de las tres guerras post-independencia de Latinoamérica. Por el contrario, el principal partido de la oposición de Paraguay, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), se mostró incapaz de forjar una alianza contra el PC durante la dictadura de Stroessner (1954-1989) y con posterioridad a ella, momentos en los que Paraguay se convirtió en sinónimo de corrupción, contrabando y flagrantes violaciones de los derechos humanos. A pesar de que en 1992 se aprobó una nueva Constitución democrática, la herencia del pasado siguió siendo una pesada losa para los intentos de conseguir un mejor gobierno. La corrupción aumentó durante los mandatos de una sucesión de presidentes del PC sobornables e ineptos, mientras la poderosa elite surgida durante la dictadura luchaba por mantener su poder en el nuevo entorno democrático, a menudo comprando votos congresistas. Tres períodos de inestabilidad militar (en abril de 1996, marzo de 1999 y mayo de 2000), el asesinato de un vicepresidente (en 1999) y la presentación de cargos de corrupción contra dos antiguos presidentes supusieron obstáculos adicionales para el proceso de democratización.

Tras dos decenios de estancamiento económico, la presidencia de Duarte (2003-2008) coincidió con un período de crecimiento gradual pero sostenido. En 2007 el crecimiento se situó en un 6,8% provisional. Esto se debió en gran medida a la rápida expansión de la producción de soja y carne para exportación en respuesta a la vertiginosa subida de los precios mundiales. Paraguay es actualmente el quinto mayor productor, y el cuarto mayor exportador, de soja del mundo. Sin embargo, esta mayor rapidez del crecimiento económico se basó en una de las estructuras más desiguales de tenencia de la tierra de América, de forma que los beneficios fueron a parar tan sólo a una pequeña elite de productores de soja, ganaderos y políticos corruptos. Según la Oficina Nacional de Estadística, en 2007 el 35,6% de los 6,2 millones de habitantes de Paraguay seguía viviendo en la pobreza y en realidad el porcentaje de personas que vivía en condiciones de extrema pobreza había aumentado de un 15,5% en 2005 a un 19,4% en 2007. Y sin embargo, estas cifras corresponden a un período en que el valor de las exportaciones se triplicó en tan sólo tres años, desde aproximadamente 1.000 millones de dólares en 2005 hasta 3.000 millones de dólares en 2007. Puesto que los paraguayos jóvenes y pobres del medio rural no consiguieron ver los frutos de ese crecimiento, a partir de 2002 se produjo un brusco aumento de la emigración hacia Europa. Se calcula que en 2007 había en España unos 100.000 paraguayos, de los cuales sólo 11.000 eran inmigrantes legales.

En este contexto económico y político, tal era el grado de desilusión con los políticos tradicionales que cuando Fernando Lugo, antiguo obispo, lideró una marcha en Asunción en marzo de 2006 para protestar contra presuntas contravenciones de la Constitución por parte del presidente Duarte, se vio inmediatamente catapultado a la escena política nacional. En julio de 2008, el PLRA accedió a apoyar la candidatura de Lugo a cambio de la vicepresidencia, un reconocimiento tácito de su propia debilidad y una decisión que desató las iras de los otros dos partidos de la oposición. Las esperanzas de una oposición unida se desvanecieron cuando Oviedo (PUNACE) y Fadul (PPQ) reiteraron su intención de presentarse como candidatos a la presidencia. La coalición Lugo-PLRA, conocida como Alianza Patriótica para el Cambio (APC), atrajo tan sólo a una miríada de

pequeños partidos de izquierda, fuertes en militancia pero electoralmente débiles en la cultura política de patronazgo de Paraguay.

La carta de Itaipú

Desde el momento en que Lugo se embarcó en su aventura presidencial, prometió renegociar las condiciones de la participación paraguaya en dos megaproyectos hidroeléctricos binacionales, Itaipú con Brasil y Yacyretá con Argentina. El hidroyecto de Itaipú, propiedad conjunta de Paraguay y Brasil, es el mayor del mundo, con una capacidad instalada de 14.000 MW y unos 90 millones de MWh generados en 2007. Según las condiciones del Tratado de Itaipú, firmado en secreto en 1973 por las dictaduras militares que gobernaban en ambos países en aquel momento, Paraguay debe “ceder” a Brasil la parte no utilizada de su 50% correspondiente de energía. Este tratado, firmado por un período de 50 años, que vencerá en 2023, también prohíbe las ventas a terceros países. En la actualidad, Paraguay utiliza tan sólo 7 millones de MWh al año y debe ceder los 38 millones de MWh restantes a la eléctrica estatal brasileña, Eletrobrás, a precio de costo. A cambio, Paraguay recibe tan sólo 2,7 dólares por MWh como “compensación”, lo que equivale a la mísera cifra de 103 millones de dólares al año, frente al precio al por mayor de aproximadamente 60 dólares por MWh que Eletrobrás cobra dentro de Brasil a las empresas de distribución eléctrica por la energía procedente de Itaipú y los aproximadamente 100 dólares por MWh que las eléctricas argentinas pagaron a Brasil durante la escasez de energía sufrida en 2007. El precio de venta de la energía de Itaipú correspondiente a Paraguay es claramente irrisorio y no se corresponde en modo alguno con el enorme aumento de los precios mundiales. El actual acuerdo resulta enormemente beneficioso económicamente para Brasil.

El gigantesco plan hidroeléctrico de Itaipú resulta de vital importancia para la economía brasileña, ya que en 2007 abasteció el 19% del consumo total brasileño de electricidad. Durante más de tres decenios, el Gobierno brasileño ha estado sobornando hábilmente a la elite política y económica de Paraguay para mantener este lucrativo acuerdo. A pesar de la obligación legal de “alternar la dirección” del proyecto, desde que éste entró en funcionamiento a mediados de la década de 1980, las direcciones técnica y financiera de la empresa hidroeléctrica binacional resultante, Itaipú Binacional, han permanecido exclusivamente en manos brasileñas y no se ha permitido a la Oficina Nacional de Auditoría de Paraguay examinar sus cuentas. Lugo denunció reiteradamente el “colonialismo brasileño” y prometió llevar la cuestión a la Corte Internacional de Justicia si su vecino se negaba a renegociar las condiciones del tratado, de flagrante desigualdad. Ésta era la primera vez que un político paraguayo formulaba semejante amenaza e hizo saltar la voz de alarma en Brasilia. Lugo también criticó a Argentina en relación con la planta hidroeléctrica binacional de Yacyretá, de 3.200 MW, para la que existe un acuerdo igualmente injusto de venta de la cuota de energía correspondiente a Paraguay.

La importancia otorgada por Lugo a la cuestión de Itaipú durante la campaña electoral reflejó el sentimiento de la población general, y todos los demás candidatos, que anteriormente lo habían criticado por plantear la cuestión, se vieron obligados a reposicionarse y apoyar la petición de renegociación. En Paraguay existe actualmente un consenso nacional sobre la cuestión de la renegociación, pero la respuesta del Gobierno brasileño ha sido de intransigencia. Su ministro de Asuntos Exteriores, Celso Amorim, ha repetido en numerosas ocasiones que no habrá renegociación antes de 2023, cuando venza el tratado. En su mensaje de felicitación a Lugo, el presidente “Lula” da Silva aprovechó incluso la oportunidad para recordarle públicamente que la renegociación del tratado no era planteable.

Las relaciones con Brasil con respecto a Itaipú también tienen que ver con la controvertida cuestión de la reforma agraria. En la década de 1990 surgieron movimientos sociales del campo para protestar contra la creciente escasez de tierras para los agricultores pobres. En un principio, los campesinos pedían que se expropiaran las grandes extensiones de tierra otorgadas ilegalmente a generales del ejército y acólitos políticos durante el régimen de Stroessner, bajo capa de una supuesta "reforma agraria". Sin embargo, a partir de mediados de 1990 el movimiento se radicalizó, cuando agricultores brasileños, impulsados por la diferencia en los precios de la tierra existente entre ambos países, compraron vastas extensiones de tierra para cultivar soja de forma mecanizada. De 1995 a 2005 murieron más de 100 campesinos manifestantes a manos de las fuerzas de seguridad o pistoleros a sueldo, y en la actualidad esos manifestantes han adoptado una postura radicalmente antibrasileña, quemando banderas de Brasil y con una creciente condena del "imperialismo" brasileño.

La mayor parte de la soja paraguaya es producida actualmente por inmigrantes brasileños. Estos *brasiguayos* no pagan impuestos directos, emplean mano de obra con sueldos inferiores al mínimo obligatorio y deforestan tierra virgen fértil a voluntad, y han empezado a ejercer su poderosa influencia económica mostrando escasa consideración por la protección del medio ambiente. En varias ocasiones desde finales de la década de 1990, han conseguido bloquear importantes carreteras con miles de tractores para frenar la aprobación de leyes que los situarían dentro de la red impositiva. Claudia Ruser, presidenta de la poderosa Asociación de Productores de Soja, ha criticado abiertamente a Lugo, acusándole de fomentar las invasiones de propiedades privadas por familias campesinas sedientas de tierra, cuyas comunidades se están convirtiendo cada vez más en islotes de pobreza rodeados de enormes plantaciones de soja. En un momento en que la triplicación de los precios mundiales de la soja en los últimos 18 meses ha situado la zona bajo cultivo en un nuevo récord en 2007/2008, Lugo dispone de un mandato sólido para empezar a gravar al que actualmente constituye el grupo económico más rico del país. Sin embargo, los poderosos *brasiguayos* bien podrían cerrarse en banda a semejante posibilidad y pedir ayuda a Brasil.

Apoyo en el Congreso

El desafío político a que se enfrenta el presidente Lugo es considerable, dado que su Gobierno carece de apoyo mayoritario en un Congreso conservador. A pesar del fuerte apoyo prestado a la campaña de Lugo, la representación en el Congreso de los partidos de izquierdas sigue siendo la misma que en 2003-2008, es decir, tres senadores y dos diputados. Uno de los principales motivos es que los múltiples partidos de izquierdas de la APC, incluido el propio Movimiento Popular Tekojoja (MPT) de Lugo, no consiguieron ponerse de acuerdo en una lista única. En vista del pobre resultado de sus aliados de izquierdas, Lugo dependerá del apoyo del PLRA (uno de sus miembros, Federico Franco, ocupa la vicepresidencia) para poder sacar adelante las reformas. Sin embargo, muchos grupos poderosos del PLRA se oponen firmemente a la introducción de un impuesto sobre la renta de las personas físicas y a la reforma agraria, dos aspectos clave del programa de reforma de Lugo.

A la victoria de Lugo también contribuyó enormemente la profunda división del PC. El antiguo vicepresidente, Luis Castiglioni, fue derrotado por un estrecho margen por Ovelar como candidato a la presidencia en unas primarias celebradas en diciembre de 2007 que muchos consideraron fraudulentas. La negativa de Castiglioni a apoyar a Ovelar como candidata oficial del partido provocó una fuga masiva de votos colorados. Muchos de los desertores cambiaron su voto a Lugo u Oviedo. A pesar de perder la Presidencia, el PC mantuvo su posición como mayor partido del Congreso, como resultado de la votación

táctica de los partidarios de Castiglioni, que siguieron votando a candidatos colorados para los escaños del Congreso. En la Cámara Alta, compuesta por 45 miembros, el PC cuenta con 15 escaños, tan sólo uno menos que en 2003-2008, seguido del PLRA (14), el PUNACE (9) y el PPQ (4). En el Congreso de los Diputados, el PC cuenta con 30 escaños, siete menos que en 2003-2008, seguido del PLRA (27), el PUNACE (15) y el PPQ (3).

Como nota positiva, Lugo se beneficiará de las amargas recriminaciones en el seno del bando colorado tras su derrota en las elecciones. En general, se acusa al presidente saliente Duarte de haber impuesto a Ovelar como candidata para sucederle contra el deseo de los activistas del partido. Aunque Duarte consiguió encabezar la lista del partido para la Cámara Alta, su controvertida presencia como senador para el mandato 2008-2013 contribuiría enormemente a dividir el PC en el Congreso, algo que beneficiaría enormemente a la APC cuando intentara sacar adelante la legislación necesaria para llevar a cabo las reformas. Castiglioni, el derrotado candidato de las primarias del PC de diciembre de 2007, dijo que su facción, Vanguardia Colorada, no reconocería el liderazgo de Duarte. Funcionaría como bloque independiente en el Congreso, pero es probable que se oponga firmemente al programa de reforma de Lugo ya que el propio Castiglioni se postula a líder del partido para las elecciones previstas en 2010.

Planes de futuro

El compromiso del presidente Lugo de combatir la desigualdad supone un serio desafío para el *statu quo*. Sin embargo, su programa sigue siendo impreciso. Su discurso de toma de posesión fue sólido en cuanto a la retórica (reconoció su deuda intelectual con la teología de la liberación) pero sorprendentemente débil en cuanto a la formulación de políticas concretas. Lugo repitió las principales prioridades de su Gobierno (reforma agraria, programas específicos de reducción de la pobreza, lucha contra la corrupción endémica en la Administración pública y renegociación del Tratado de Itaipú), pero no anunció ninguna política concreta al respecto.

El presidente venezolano, Hugo Chávez, tuvo un gran protagonismo durante la ceremonia de investidura y tras ella. En un acto cultural celebrado esa noche, bailó y cantó del brazo de Lugo. Al día siguiente lo acompañó al Departamento de San Pedro, extremadamente pobre, donde Lugo había sido obispo cerca de 11 años. Chávez acaparó toda la atención, pronunciando un largo discurso antiestadounidense y firmando un paquete de 12 proyectos de ayuda para Paraguay. Entre ellos se incluía una reserva estratégica de petróleo para superar la escasez de meses anteriores como consecuencia de la interrupción de los créditos de proveedores a Petropar, la petrolera estatal, que generaba pérdidas. El protagonismo de Chávez y las intensas críticas contra los medios de comunicación de Rafael Correa y Evo Morales hicieron aumentar la especulación acerca de si Lugo se alinearía con la corriente de gobiernos populistas y antiamericanos de la región. Sin embargo, las consideraciones tanto de política nacional como de política exterior sugieren que semejante juicio resulta prematuro a la vez que simplista.

En el frente interno, Lugo ha nombrado un Gabinete a grandes rasgos de centro, especialmente por lo que respecta a los puestos ministeriales clave. A pesar de la fuerte presión ejercida por el PLRA para mantener la "parte que le corresponde" de los puestos ministeriales, la mayor parte de los cargos de alto nivel se han repartido hasta ahora en base a los méritos, y no como favores políticos. El ministro de Finanzas de Lugo, Dionisio Borda, consiguió poner en marcha, con ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI), un programa que consiguió evitar un impago de la deuda durante los dos primeros años del Gobierno de Duarte Frutos, en 2003-2005. Borda está decidido a introducir un

impuesto sobre la renta de las personas físicas en 2009, pospuesto ya dos veces, y baraja la posibilidad de gravar las exportaciones agrícolas, en vista de las inesperadas ganancias de los exportadores de soja. Para la ceremonia de investidura, Paraguay invitó oficialmente al Premio Nobel Joseph Stiglitz. En su discurso en el banco central, Stiglitz pidió, ante todos los invitados, nuevos impuestos para aumentar el escaso rendimiento impositivo de Paraguay (un mero 11% del PIB), a fin de poder financiar las tan necesarias mejoras de la salud y la educación y los programas específicos de reducción de la pobreza. Sus declaraciones desencadenaron un aluvión de críticas por parte de los terratenientes del campo y los industriales.

El ministro de Agricultura, Cándido Vera Bejarano, no se muestra radical con respecto a la reforma agraria. Sigue oponiéndose tanto a las ocupaciones de tierras por parte de agricultores sin ellas como a la confiscación de las tierras ilegalmente concedidas a poderosos miembros del Partido Colorado y del ejército durante la dictadura de Stroessner y tras ella, bajo capa de una supuesta reforma agraria. El ministro de Industria y Comercio, Martín Heisecke, es un empresario farmacéutico de centro-derecha. En respuesta a la grave escasez de cemento experimentada en los últimos meses como consecuencia de las interrupciones de las plantas del monopolio estatal Industria Nacional de Cemento (INC), Heisecke afirmó que, de ser por él, la empresa se privatizaría mañana mismo. El ministro de Obras Públicas, Efraín Alegre, se muestra partidario de las asociaciones entre los sectores público y privado para la construcción de carreteras.

En el frente exterior, Lugo dispone de un sólido mandato para presionar en favor de una renegociación de los contratos hidroeléctricos. Durante la ceremonia de investidura, el presidente Lula se mostró visiblemente impactado por el aluvión de gritos que la audiencia de 15.000 personas le dirigió, exhortándole a aceptar la renegociación del Tratado de Itaipú, y regresó a Brasil inmediatamente después de la ceremonia. Dada la actual intransigencia del Gobierno brasileño y el hecho de que Paraguay también está intentando renegociar las condiciones de su otro gran condominio hidroeléctrico binacional, Yacretá, con Argentina, los cada vez mayores vínculos del Gobierno de Lugo con Venezuela y Bolivia deben entenderse, más que como producto de una afinidad ideológica, como parte de un esfuerzo concertado por alejarse de la política pendular (tratar de enfrentar a sus dos poderosos vecinos, Argentina y Brasil, en beneficio propio) que ha caracterizado la política exterior de Paraguay durante más de un siglo, excluyendo a todos los demás países latinoamericanos.

Paraguay está desarrollando actualmente este “tercer frente” como táctica en su intento de renegociar los contratos hidroeléctricos tanto con Brasil como con Argentina. Lugo se ha esforzado al máximo por negar cualquier afinidad con el amplio movimiento populista imperante en el resto de Latinoamérica, al mismo tiempo que aplaudía la mayor soberanía sobre los recursos naturales nacionales promovida por los presidentes Morales y Chávez. Su apoyo a la entrada de Venezuela en el Mercosur debería interpretarse como un intento de contrarrestar el dominio de Brasil y Argentina en el bloque. Estas consideraciones de carácter geopolítico también ayudan a explicar el establecimiento por parte de Lugo de vínculos más estrechos con el Gobierno uruguayo de Vázquez, ya que ambos buscan mejores condiciones para las economías más pequeñas del bloque regional mediante el mecanismo de mejores fondos regionales de desarrollo y exenciones preferenciales del Arancel Externo Común (AEC).

Otros dos aspectos sugieren que la “apertura” de las relaciones con Venezuela es más una decisión táctica que estratégica, con connotaciones ideológicas más profundas. En

primer lugar, Lugo se ha esforzado por mantener estrechos vínculos con EEUU y ha sido invitado a almorzar con George Bush durante su visita a la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre. En segundo lugar, para sorpresa de muchos observadores, el presidente Ma de Taiwán asistió a la ceremonia de investidura de Lugo, antes de que éste confirmara que Paraguay mantendría su política de no reconocimiento de la República Popular China, a pesar de que actualmente es la segunda mayor fuente de importaciones de Paraguay.

Conclusión: Paraguay se ha embarcado por fin en la etapa de alternancia de su proceso democrático, pospuesta durante prácticamente 20 años, desde que terminara la dictadura de Stroessner en 1989. Están saliendo a la superficie corrientes de reforma estructural subyacentes, entre otras cosas un nuevo orgullo y una nueva confianza en la lengua guaraní y la identidad cultural del país. Hay una nueva sensación de optimismo en un país en que la mayor parte de los habitantes había terminado por despreciar a los políticos. No es de sorprender que Lugo sea el catalizador del cambio: el hecho de que no fuera “político” fue uno de sus mayores atractivos electorales. Su imagen no partidista le resultará muy útil en sus intentos de conseguir el respaldo mayoritario necesario para sacar adelante las tan urgentes reformas.

Los paraguayos tienen enormes esperanzas de que Lugo transforme el país. Un sondeo de opinión le otorgó un nivel de popularidad del 93%. En las zonas rurales, las organizaciones campesinas militantes ejercen cada vez más presión para que confisque y redistribuya las amplias haciendas propiedad de brasileños. En las zonas urbanas, la clase media tiene grandes esperanzas de que Lugo acabe con la corrupción de la Administración pública. Sin embargo, en ausencia de políticas claras, es poco probable que se puedan satisfacer esas altas expectativas a corto plazo, y mucho menos a medio plazo. Por ese motivo, su período de luna de miel con el electorado podría resultar relativamente corto. A medida que vaya instaurándose un sentimiento de desilusión por la falta de avances en las reformas estructurales, el PC utilizará su poder y su experiencia para recuperarse de la impactante derrota que sufrió en abril de 2008 y que, en gran parte, fue culpa suya. El PC sigue siendo el mayor partido político, dentro y fuera del Congreso. Podría volver a unirse rápidamente y empezar a reafirmar su autoridad sobre una debilitada presidencia. Semejante escenario sería un mal presagio para el “buen gobierno” del próximo período. Pero incluso si Lugo consiguiera sacar adelante la legislación necesaria para llevar a cabo su reforma, su Gobierno se enfrentará a enormes problemas para cumplir su programa de reducción de la pobreza, debido al control que el PC sigue ejerciendo sobre el poder judicial y la Administración pública. Aun así, independientemente de lo que suceda en el frente nacional, existe ya un consenso entre los distintos partidos, respaldado por un amplio porcentaje de la opinión pública, sobre la necesidad de renegociar los contratos hidroeléctricos binacionales con Brasil y Argentina, lo que tendrá importantes consecuencias geopolíticas en la región durante los próximos años.

Andrew Nickson
Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Birmingham