

Una oportunidad para Paraguay

Los desafíos de Fernando Lugo

ANDREW NICKSON

El triunfo de Fernando Lugo en las elecciones de Paraguay es histórico no solo por el hecho de que es la primera vez en el mundo que un ex-obispo se impone en comicios presidenciales, sino también porque marca el fin de la hegemonía del Partido Colorado, en el poder desde hace más de 60 años. Luego de la victoria, Lugo ratificó su decisión de renegociar con Brasil el injusto contrato de la empresa hidroeléctrica Itaipú y anunció su voluntad de gravar con nuevos impuestos a los ricos productores de soja y de mejorar la desigual distribución de la tierra. Pero no será fácil. Paraguay arrastra serios déficits de desarrollo, con una sociedad que descrea de la democracia y una clase política corrupta y anquilosada. Además, Lugo deberá gobernar con escaso apoyo parlamentario y frente a la previsible resistencia del Partido Colorado, que aún mantiene una poderosa red clientelar.

La victoria del ex-obispo Fernando Lugo en las elecciones presidenciales del 20 de abril de 2008 marca un punto de inflexión en la atormentada historia política de Paraguay, país sin salida al mar y uno de los más pobres y desiguales de América Latina. Lugo apareció por primera vez en la escena política a principios de 2006 y solo dos años más tarde logró una victoria convincente, con 41% de los votos, en una elección de

Andrew Nickson: economista inglés especializado en gestión pública y reforma del Estado y descentralización. Actualmente es director del Programa de Maestría en Gobernanza y Gestión Pública de la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Entre 1993 y 1998 fue director ejecutivo del Programa Euro-Latinoamericano de Formación en la Administración Pública, y entre 1999 y 2000 fue director del Proyecto de Reforma del Estado en Paraguay, ambos patrocinados por la Unión Europea.

Palabras claves: elecciones, política, soja, energía, Fernando Lugo, Paraguay.

Nota: traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

la que participó 68% del electorado. Este triunfo fue posible a pesar de una feroz campaña de desprestigio llevada a cabo por el gobernante Partido Colorado (PC), que llegó a utilizar a la madre de Cecilia Cubas –la hija del ex-presidente Raúl Cubas secuestrada y asesinada en 2005– para acusar a Lugo de haber participado en la muerte de su hija. Además, el PC intentó vincular a Lugo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) amparándose en las denuncias del gobierno de Estados Unidos acerca de una supuesta red de apoyo a la organización en el Departamento de San Pedro, donde Lugo se había desempeñado como obispo. Blanca Ovelar, la candidata presidencial del PC, que obtuvo 31% de los votos y quedó en segundo lugar detrás de Lugo, fue magnánima y reconoció pronto el resultado, lo que distendió el inestable clima político paraguayo. Lino Oviedo, disidente colorado y ex-jefe del Ejército que acababa de salir de prisión, donde cumplía una condena por el intento de golpe de Estado de 1996, quedó en tercer lugar, con 22% de los votos. Finalmente, como clara evidencia del cambiante clima político, Pedro Fadul, fundador y líder del partido proempresarial Patria Querida, quien posee fuertes vínculos con los sectores conservadores de la Iglesia católica, sufrió una importante caída de sus votos, que disminuyeron de 21% en las elecciones de 2003 a tan solo 2% en estos últimos comicios.

■ Breve reseña histórica

Aunque la región del Paraguay sufrió la primera invasión española en 1530, fue un páramo durante la mayor parte del periodo colonial debido a la ausencia de recursos naturales de importancia para el comercio internacional. Esta realidad tuvo dos consecuencias significativas que hasta hoy marcan una diferencia entre Paraguay y el resto de América Latina. Primero, el relativo aislamiento respecto de la economía mundial ha preservado los valores tradicionales, culturales y políticos paraguayos por mucho más tiempo que en cualquier otro país latinoamericano. Segundo, la inmigración española en pequeña escala tuvo como consecuencia una rápida mezcla étnica y el predominio de los valores culturales y del idioma guaraní precolombinos entre la población mestiza. Como resultado, Paraguay es el único país de América Latina en el que un idioma indígena sigue siendo genuinamente nacional y su uso se mantiene por encima del español a pesar de no contar con un mínimo reconocimiento por parte del Estado, el Poder Judicial o la administración pública.

Por ende, una fuerte sensación de identidad nacional caracterizó a la población paraguaya antes y después de la declaración de independencia en 1811. Lo mencionado, junto con la amenaza evidente de Argentina, que intentaba incorporar a Paraguay a su

territorio, produjo la búsqueda consciente de una estrategia centralizada de desarrollo. Sin embargo, la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) contra las fuerzas conjuntas de Argentina, Brasil y Uruguay dejaría una marca definitiva en la memoria histórica colectiva de Paraguay. El país sufrió pérdidas espantosas, que hoy se estiman en 65% de la población. En la posguerra, los líderes de la nación vencida vendieron gran parte de la tierra a compradores extranjeros y sentaron las bases de un sistema de tenencia caracterizado por la flagrante desigualdad, que sorprendentemente no ha experimentado cambios importantes hasta hoy.

El desarrollo avanzó a paso de tortuga durante gran parte del siglo XX, periodo marcado por la turbulencia política y los regímenes autoritarios. La victoria paraguaya en la Guerra del Chaco (1932-1935) librada contra Bolivia derivó en una mayor participación militar en la vida política del país, que culminaría con el régimen autoritario más extenso de la historia paraguaya, protagonizado por Alfredo Stroessner (1954-1989). Desde el fin del gobierno de Stroessner, la transición a la democracia ha estado obstaculizada por la interferencia militar.

Al mismo tiempo, la Guerra de la Triple Alianza sigue grabada a fuego en la psique nacional y marca una clara línea divisoria en la cultura política del país. Por una parte, están aquellos

que ven a Francisco Solano López, el entonces líder de Paraguay, y a su compañera irlandesa, Elisa Lynch, como los únicos responsables de la guerra y de sus devastadoras consecuencias. Desde este punto de vista, Solano López es considerado un pionero de la tradición autoritaria que obstaculizó el arraigo de la democracia. Otros analistas ven a Solano López como la personificación de una nación pequeña y valiente en su lucha heroica contra las fuerzas externas empeñadas en exterminar a la orgullosa raza guaraní. Estas opiniones diametralmente opuestas son fundamentales para comprender la cultura política contemporánea de Paraguay. Influyeron –y hasta determinaron– las actitudes frente a las Fuerzas Armadas, la inmigración, la inversión extranjera, la privatización y la reforma del Estado.

■ El legado colorado

Los comicios de 2008 marcan la primera vez en el mundo en que un ex-obispo es elegido para ocupar la presidencia de un país. Pero el resultado de las elecciones fue histórico también por motivos de carácter nacional. Sorprendentemente, es la primera vez desde 1887, cuando se crearon los dos partidos tradicionales de Paraguay (el PC y el Partido Liberal, hoy Partido Liberal Radical Auténtico –PLRA–), que una fuerza política le cede el poder a otra en una elección pacífica, en lugar de tomar el poder mediante un

golpe militar. Las elecciones, además, marcaron el fin de 61 años de gobierno ininterrumpido del PC, el mandato más largo de la historia mundial de un mismo partido político: el PC controlaba el gobierno sin interrupciones desde el 13 de enero de 1947, incluyendo el régimen dictatorial de Alfredo Stroessner y un sombrío proceso de democratización posterior, durante el cual hubo tres episodios de inestabilidad militar, además del asesinato del vicepresidente Luis Argaña y la acusación formal con cargos de corrupción contra dos ex-presidentes. Pero no se trata solo de episodios del pasado, pues bien podrían presentarse cargos similares cuando el actual presidente, Nicanor Duarte Frutos, deje el poder.

A lo largo de sus 61 años de gobierno, el PC, con su amplia red nacional de seccionales, demostró ser una máquina electoral eficaz para el mantenimiento del poder y la consolidación de la injusticia social mediante una combinación de corrupción endémica, control de la burocracia estatal y una retórica nacionalista basada en la participación de Paraguay en dos de las tres guerras posteriores a la independencia en América Latina: la guerra contra la Triple Alianza y la guerra contra Bolivia. Por contraste, el principal partido opositor, el PLRA, demostró ser incapaz de formar una alianza contra la dictadura de Stroessner. Desde 1989, no logró quebrar la hegemonía del PC y mostró rivalidades

personales entre sus líderes que impidieron la introducción de un contenido programático definido en su discurso político. En realidad, hasta el momento en que Lugo apareció en escena, el PLRA registraba una lenta y secular decadencia.

Bajo la administración del PC, Paraguay se consolidó como uno de los países menos desarrollados e industrializados de América Latina, con un ingreso per cápita de 1.170 dólares en 2004 según datos del Banco Mundial (BM). Durante los 35 años de dictadura de Stroessner, el país se convirtió en sinónimo de corrupción, contrabando y violación de los derechos humanos. En 1989, cuando comenzó la transición a la democracia, los indicadores de acceso a la atención médica y a la educación básica se encontraban entre los más bajos del continente. A pesar de la promulgación de una nueva Constitución democrática en 1992 y de la introducción de elecciones libres, el legado del pasado se hacía sentir con su enorme peso frente a los esfuerzos para mejorar la gobernanza. Con una sucesión de presidentes colorados ineptos y venales –Andrés Rodríguez (1989-1993), Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) y Luis González Macchi (1999-2003)–, la corrupción siguió en aumento. Paraguay se ubicó en el puesto 129 del índice de percepción de corrupción publicado en 2003 por Transparency International, sobre un total de 133 países. Las ricas elites

surgidas durante la dictadura presionaban para conservar su poder en el nuevo entorno democrático, usualmente mediante la compra de votos en el Congreso. Las tres rebeliones militares (en abril de 1996, en marzo de 1999 y en mayo de 2000) interpusieron más obstáculos en el proceso de institucionalización de la democracia. Mientras que el tráfico de drogas, la falsificación de moneda y la evidente malversación de fondos de asistencia extranjera permitían amasar con rapidez fortunas mal habidas, los índices de inequidad y de tenencia de la tierra empeoraban. En 2005, Paraguay se había convertido en el tercer país más desigual de América Latina, detrás de Brasil y Guatemala.

Los gobiernos del PC tampoco impulsaron una transformación económica importante. Al contrario, la economía profundizó su dependencia de la agricultura, la ganadería y la silvicultura, con pocos recursos minerales y petroleros comprobados. En cuanto al sector industrial, frente al desenfrenado contrabando de productos de Argentina y Brasil, siguió siendo muy reducido. Durante la construcción de Itaipú, la represa hidroeléctrica impulsada con Brasil entre fines de los 70 y principios de los 80, la tasa de crecimiento económico de Paraguay alcanzó un 9% anual. Pero fue un progreso transitorio. En los 20 años siguientes, el país apenas mantuvo el ritmo de crecimiento poblacional,

mientras la economía se veía sacudida por la combinación de la disminución del precio mundial del algodón, las sequías, las inundaciones periódicas y la inestabilidad política. Como si fuera poco, Paraguay sufrió el efecto de la crisis argentina y en 2002 vivió la peor recesión de los últimos 20 años.

■ **Expansión económica concentrada**

Entre 2003 y 2008, la presidencia de Nicanor Duarte Frutos coincidió con un periodo de mejora gradual pero sostenida de la tasa de crecimiento, que alcanzó 6,8% en 2007, el valor más alto desde el auge producido por la construcción de Itaipú en los 80. Esto fue resultado, sobre todo, de la expansión de la producción de soja y carne destinada a la exportación como respuesta al alza de los precios mundiales. El área de cultivo de soja se expandió rápidamente y la productividad aumentó gracias a la mecanización y la introducción de métodos modernos de rotación de cultivos. En la actualidad, Paraguay es el quinto productor y el cuarto exportador de soja del mundo, con 6,5 millones de toneladas en 2006-2007. Además, las exportaciones de carne aumentaron rápidamente como resultado de la decisión de tomar distancia del Mercosur y diversificar los mercados, llegando en 2007 a más de 65 países. En contraste, la producción y la exportación de algodón, concentrada en pequeños productores, ha sufrido una

disminución repentina. Pero en general el valor de las exportaciones para el primer trimestre de 2008 alcanzó un nuevo récord: 945 millones de dólares, un aumento significativo –de alrededor de 91%– con respecto al mismo periodo de 2007, cuando fue de 495 millones. Se trata de la cifra trimestral más alta asentada desde el inicio de los registros.

Pero este rápido crecimiento de la economía se basa en una de las estructuras de tenencia de la tierra más desiguales de América Latina. Los beneficios económicos del auge agrícola, que además de la soja incluye el maíz, el trigo, el girasol y la canola, no llegaron a la gran mayoría de los hogares rurales, que cultivan pequeños terrenos de 10 o 20 hectáreas sin títulos de propiedad fehacientes, asistencia técnica ni créditos del Estado. A medida que la propagación de la agricultura mecanizada sepulta literalmente a estas pequeñas comunidades, el uso irresponsable de pesticidas para cultivos genéticamente modificados (aún nominalmente prohibidos) provoca la muerte de niños pequeños en las áreas rurales, con cinco casos documentados desde 2002. A pesar de los reiterados pedidos de las organizaciones campesinas, el Ministerio de Salud se niega a investigar el tema.

En consecuencia, los beneficios favorecieron a una pequeña elite de productores de soja, ganaderos, políticos

corruptos y profesionales urbanos. Como resultado, persiste una enorme inequidad y pobreza. Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en 2007 el 35,6% de la población era pobre, mientras que el porcentaje que vive en condiciones de pobreza extrema aumentó de 15,5% en 2005 a 19,4% en 2007. Lo notable es que este deterioro de las variables sociales se produjo en un momento en que las exportaciones se triplicaron. El creciente resentimiento a causa de la falta de mejoras en los estándares de vida se vio reflejado en las encuestas de opinión pública realizadas por Latinobarómetro. Los paraguayos manifiestan sistemáticamente un bajo compromiso con la democracia. De hecho, Paraguay era en 2005 el único país de la región en el que el apoyo al autoritarismo competía con el apoyo a la democracia. Los jóvenes pobres y campesinos, cansados de esperar los frutos de este crecimiento, protagonizan desde 2002 una repentina explosión de migración hacia Europa. En 2007, unos 100.000 paraguayos vivían ya en España, de los cuales solo 11.000 eran inmigrantes legales.

En este contexto, no es sorprendente que la presión para un cambio político haya estado encabezada por un movimiento rural surgido durante los 80 en reclamo de más tierras para los agricultores pobres. Bajo las banderas de la reforma agraria, este movimiento exigía la expropiación de

los enormes latifundios concedidos ilegalmente a los generales del ejército y los acólitos políticos durante el régimen de Stroessner. Con el compromiso de dos organizaciones nacionales, la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y la Federación Nacional Campesina (FNC), desde mediados de los 90 el movimiento comenzó a radicalizarse, a medida que los agricultores brasileños, estimulados por la diferencia de precios de la tierra entre ambos países, comenzaron a adquirir enormes extensiones en Paraguay para la producción mecanizada de soja. En este clima de creciente radicalización, se estima que más de 100 campesinos fueron asesinados por las fuerzas de seguridad o matones a sueldo entre 1995 y 2005.

Con estos antecedentes económicos y políticos, la desilusión de buena parte de la población paraguaya con los representantes tradicionales era tal que, cuando en marzo de 2006 Lugo lideró una marcha en Asunción contra las presuntas violaciones a la Constitución por parte del presidente Duarte, fue inmediatamente catapultado a la arena política nacional. Nacido en 1951, Lugo es sobrino de Epifanio Méndez Fleitas, líder colorado que peleó contra la dictadura de Alfredo Stroessner y que fue perseguido y se vio obligado a exiliarse. Durante su juventud, Lugo fue maestro rural en una escuela tan remota que pudo evadir la obligación impuesta a todos

los maestros de afiliarse al PC. Más tarde, en 1977, se ordenó sacerdote. Entre fines de los 70 y principios de los 80, trabajó como misionero en pueblos indígenas en Ecuador. A partir de 1982 estudió en el Vaticano y en 1992 fue nombrado líder de la Orden del Verbo Divino en Paraguay. En 1994 fue ordenado obispo de San Pedro, una región azotada por la pobreza en el norte del país que en 1996 fue sede del V Congreso Latinoamericano de Comunidades Eclesiásticas de Base. Allí, Lugo se ganó su bien merecida fama de defensor de los pobres gracias al apoyo que les brindó a las familias de los campesinos sin tierra durante sus ocupaciones a los latifundios.

En 2005 renunció a su puesto eclesiástico para dedicarse de lleno a la actividad política. Tras meses de especulaciones, el 25 de diciembre de 2006 anunció que se postularía a las elecciones presidenciales como el candidato consensuado de una fracturada oposición. Días antes había renunciado al sacerdocio, una decisión que provocó la cólera del Vaticano, que lo acusó de desobediencia y se opuso implacablemente a su candidatura. Tan solo unos días después de su anuncio, las encuestas de opinión ya mostraban una amplia ventaja respecto de los posibles candidatos presidenciales del PC y del PLRA. En julio de 2007, Lugo llegó a un acuerdo con el PLRA, que aceptó apoyarlo a cambio de la vicepresidencia, un reconocimiento tácito de su propia

debilidad y una decisión que causó la ira de las otras dos fuerzas opositoras, el Partido Patria Querida del empresario Pedro Fadul, sin raigambre en las zonas rurales, y el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace) de Lino Oviedo. Las posibilidades de lograr una oposición unida terminaron cuando tanto Fadul como Oviedo ratificaron su intención de postularse para la Presidencia. En cambio, la alianza entre Lugo y el PLRA, bautizada «Alianza Patriótica para el Cambio» (APC), atrajo a una multitud de pequeños partidos de izquierda, relevantes en términos de militancia pero electoralmente muy débiles.

■ Lugo presidente

Fernando Lugo gobernará por un periodo de cinco años, entre 2008 y 2013. Representa un posible desafío para el statu quo político paraguayo, avalado por poderosos intereses que surgieron durante la dictadura de Stroessner y que consolidaron sus privilegios durante la transición democrática posterior. Lugo se comprometió a abordar la enorme inequidad en la distribución del ingreso y afirmó que «existen demasiadas diferencias entre el reducido grupo de 500 familias que viven con un estándar de vida del primer mundo mientras la gran mayoría subsiste en una pobreza que roza la miseria»¹. El nuevo presidente, además, prevé llevar a cabo programas específicos de reducción de la pobreza,

brindar apoyo a los pequeños agricultores mediante la reforma agraria y combatir la corrupción endémica. Sin embargo, su programa sigue siendo vago, con pocos detalles sobre la reforma agraria. Solo anticipó que se realizará un catastro rural para relevar la propiedad y que el decrepito sistema de salud paraguayo será declarado en emergencia.

A pesar de estar influido por la Teología de la Liberación, Lugo trató por todos los medios de presentarse como un candidato de centroizquierda y de minimizar su imagen radical y su posible afinidad con el amplio movimiento populista latinoamericano. Ha sido cuidadoso a la hora de tomar distancia de Hugo Chávez y Evo Morales, lo cual no le impidió aplaudir la mayor soberanía sobre los recursos naturales promovida por ambos mandatarios. Si bien elogió la dimensión social de la Revolución Bolivariana, Lugo comentó que el enfoque también estaba «vinculado a una fuerte dosis de estatismo, puesto completamente al servicio de una sola persona» y que revelaba una «falta de pluralismo», lo cual «es peligroso para una verdadera democracia»². Como indicador interesante, Lugo dijo que el gobierno de Michelle Bachelet en Chile no ha dejado de ser socialista por el simple hecho de haber

1. Citado en Larry Rohter: «Paraguay's Ruling Party Faces Threat of a Populist Bishop» en *The New York Times*, 27/2/2007.

2. Citado en L. Rohter: ob. cit.

firmado un acuerdo de libre comercio con EEUU. No obstante, es posible que establezca relaciones diplomáticas con China y deje de ser el único país sudamericano que reconoce formalmente a Taiwán.

Pero su mayor desafío internacional son las relaciones con Brasil y Argentina. Ya en su programa de campaña, Lugo prometió negociar los términos de la participación de Paraguay en los dos megaproyectos hidroeléctricos binacionales, Itaipú con Brasil y Yacretá con Argentina. La represa hidroeléctrica de Itaipú es la más grande del mundo, con una capacidad instalada de 14.000 MW que generaron en 2007 unos 90 millones de MWh. Según el Tratado de Itaipú, firmado en secreto en 1973 por las dictaduras militares de ambos países, Paraguay debe cederle a Brasil 50% de la parte no utilizada de su energía. Además, el tratado, suscripto por 50 años y que por lo tanto vence recién en 2023, prohíbe a Paraguay vender la energía sobrante a otros países. En la actualidad, Paraguay utiliza solo siete millones de MWh por año y debe cederle sus 38 millones restantes a la empresa estatal de electricidad brasileña, Eletrobrás, a precio de costo. Como «compensación», Paraguay recibe solo 2,7 dólares por MWh, lo que equivale a 103 mezuquinos millones de dólares al año. Se trata de un precio bajísimo si se lo compara con el precio mayorista dentro de Brasil: Eletrobrás les cobra a las compañías

de distribución de electricidad brasileñas alrededor de 60 dólares por MWh para la energía proveniente de Itaipú (que, como se acaba de señalar, paga a Paraguay a razón de 2,7 dólares por MWh). El precio es aún más alto –100 dólares por MWh– para las empresas de electricidad argentinas que compraron energía a Brasil durante los periodos de escasez en 2007. En suma, el precio de venta de la energía paraguaya de Itaipú es irrisorio y totalmente dissociado del elevado valor mundial, y el escandaloso acuerdo actual representa enormes beneficios económicos para Brasil.

El gigantesco esquema hidroeléctrico de Itaipú es crucial para la economía brasileña, pues proveyó 21% del consumo total de electricidad de ese país en 2006. Durante más de tres décadas, el gobierno de Brasil se encargó hábilmente de compensar con migajas a la elite económica y política paraguaya para mantener vigente este acuerdo. A pesar de estar obligados por ley a «alternar los cargos directivos», desde que el proyecto comenzó a funcionar, a mediados de los 80, los cargos de dirección técnica y financiera de la empresa estuvieron siempre en manos de Brasil y ni siquiera se le permitió a la Contraloría del Estado de Paraguay examinar las cuentas de la empresa. Lugo ha denunciado el «colonialismo brasileño» y prometió llevar el asunto ante la Corte Internacional de Justicia si el país vecino se niega a renegociar el tratado. Es

la primera vez que un gobernante paraguayo pronuncia semejante amenaza, que ha provocado inquietud en Brasilia. Del mismo modo, Lugo también criticó a Argentina por el acuerdo de Yacyretá, la planta hidroeléctrica binacional, sobre la cual existe un tratado, igualmente desigual, por la venta de la parte de energía correspondiente a Paraguay.

El tema comenzó a discutirse antes de las elecciones. A medida que avanzaba la campaña electoral, el interés por Itaipú fue capturando la atención de la ciudadanía en general. Ovelar, Oviedo y Fadul, que habían criticado a Lugo por haber puesto el asunto en el tapete, se vieron obligados a reconsiderar su postura y a defender también la renegociación del tratado. Quizás la consecuencia más duradera de la campaña electoral de 2008 y de la victoria de Lugo sea que por primera vez existe un verdadero consenso nacional en Paraguay acerca de la necesidad de renegociar el Tratado de Itaipú. Pero no será fácil. Itaipú ocupa un puesto prioritario en la agenda geopolítica brasileña, por lo que la respuesta del gobierno ha sido intransigente. Antes de las elecciones, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, declaró que no habrá nuevas negociaciones hasta 2023, a pesar de que el tratado fue firmado por dos gobiernos militares ilegítimos. Además, en un sorprendente desaire diplomático, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva aprovechó el

mensaje de felicitación a Lugo para recordarle públicamente que la renegociación del tratado estaba fuera de discusión. No obstante, Lugo tiene ahora un amplio apoyo nacional para enfrentar el desafío. Dada la intransigencia brasileña, es posible que contrate expertos internacionales para presentar el caso ante la Corte Internacional de Justicia.

Las relaciones con Brasil respecto de Itaipú están vinculadas al controvertido asunto de la reforma agraria. Como ya se señaló, la mayor parte de la producción de soja de Paraguay está a cargo de inmigrantes brasileños que a partir de los 70 compraron enormes extensiones de tierra en el este del país. Gran parte de estas tierras están ubicadas cerca del lago Itaipú, creado por la represa construida para la planta hidroeléctrica y tan grande que obligó a modificar los mapas de Sudamérica. Sin pagar impuestos directos, utilizando mano de obra con pagos inferiores al sueldo mínimo y mediante la deforestación a su antojo de fértiles tierras vírgenes, los «brasiguayos» han comenzado a ejercer su firme poder económico en amplias zonas del país y a demostrar un escaso interés en la protección ambiental. Desde fines de los 90, en varias oportunidades usaron tractores para bloquear importantes rutas y así impedir cambios legislativos destinados a incluir a los productores de soja en la red impositiva. Claudia Ruser, dirigente de la poderosa asociación que agrupa

a los productores de soja, ha acusado a Lugo de fomentar la ocupación de propiedades privadas por parte de familias campesinas ávidas de tierras, cuyas comunidades se convierten cada vez más en núcleos de pobreza aislados en medio de enormes plantaciones de soja. Después de la victoria de Lugo, Ruser advirtió que las relaciones con el gobierno iban a ser «muy difíciles». Gabriel Torres, un analista de Moody, dio en la tecla cuando el 20 de abril pasado hizo una evaluación para el *Daily Brief* del centro de información económica Latin Finance y señaló que «en Paraguay, prácticamente no existen impuestos sobre las exportaciones y casi no hay gravámenes para el sector agrícola». Con el precio internacional de la soja en ascenso y las áreas de cultivo y las exportaciones en permanente expansión, Lugo tiene el mandato de gravar al grupo económico más rico del país. No obstante, el sentido de la responsabilidad fiscal de los «brasiguayos», cuya actitud poco solidaria se parece demasiado a la de los agricultores blancos de la República de Sudáfrica, sigue siendo limitado. Es probable que se resistan y recurran al gobierno de Brasil en procura de apoyo.

Los desafíos son enormes, no solo en relación con Brasil y los productores de soja, sino también en términos de la política interna. Para llevar adelante estas reformas, Lugo deberá enfrentar el desafío de un Congreso dividido en

tres facciones: el PC, que mantiene –aunque estrechamente– su posición de partido mayoritario en ambas cámaras; su aliado, el PLRA, que aumentó su representación; y el Punace de Oviedo, con la mayoría de las bancas restantes. En este marco, el movimiento de izquierda que acompañó a Lugo tendrá una representación mínima, básicamente porque las dos principales fuerzas que surgieron para apoyarlo, el Movimiento Popular Tekojoja (MPT) y el Movimiento al Socialismo (MAS), no lograron ponerse de acuerdo para proponer candidatos conjuntos. Además, la cúpula del movimiento campesino sigue pecando de un extraño rechazo dogmático hacia la «democracia burguesa», rechazo que curiosamente solo favorece a la derecha. En la Cámara de Diputados, integrada por 80 bancas, el PC contará con 30 bancas, el PLRA tendrá 27 y el Punace tendrá 15. En el Senado, integrado por 40 legisladores, el PC, con 15 bancas, superará al PLRA (14) y al Punace (9). En suma, la alianza de Lugo no tendrá mayoría absoluta en el Congreso, órgano que mantiene amplios poderes sobre el presidencialismo débil de Paraguay, diseñado así en la Constitución de 1992 como reacción a los excesos de Stroessner. Para superar estas limitaciones, se han iniciado negociaciones con el Punace para ofrecerle la presidencia del Senado a cambio de su respaldo. Pero es muy posible que el Punace decida aliarse con el PC para así mantener un Congreso controlado por la oposición.

Como nota positiva, Lugo podrá sacar ventajas de las amargas recriminaciones surgidas en el seno del dividido campo colorado después de la derrota electoral. El presidente saliente, Nicanor Duarte Frutos, debe hacer frente a las acusaciones generalizadas por haber impuesto a Blanca Ovelar como candidata para sucederlo contra la voluntad de la mayoría de sus partidarios. Duarte se las ingenió para encabezar la lista de candidatos a senadores del PC. Sin embargo, lejos de contribuir a reagrupar a su partido, es probable que su presencia en el Senado fomente una mayor división, hecho que redundará en beneficio de Lugo. Luis Castiglioni, derrotado en las elecciones internas del PC de diciembre de 2007, dice que su facción, denominada Vanguardia Colorada, no reconocerá la conducción de Duarte y que funcionará como un bloque independiente en el Congreso. Pero esto tampoco significa necesariamente que apoye a Lugo. Al contrario, es probable que tome una posición absolutamente contraria al programa de reforma del nuevo gobierno, ya que Castiglioni busca liderar el PC en las próximas elecciones.

Más allá de lo que ocurra en el PC, lo central es que, dada la escasa presencia de sus partidarios de izquierda en el Congreso, Lugo dependerá del apoyo del PLRA para impulsar las reformas planteadas. Importantes sectores del PLRA se oponen tenazmente a la introducción de un impuesto a la

renta personal y a la reforma agraria, ambos proyectos de vital importancia para el programa del presidente. Lugo ha recibido presiones del entorno de su propio vicepresidente, Federico Franco, para nombrar a políticos liberales en los puestos ministeriales. Sin embargo, Lugo ha señalado que designará a los miembros de su gabinete por mérito y no para saldar favores políticos. Para el Ministerio de Economía optó por Dionisio Borda, personalidad independiente que goza de gran respeto y que se desempeñó en su puesto durante los dos primeros años del gobierno de Duarte. Durante esta etapa, Borda elaboró una exitosa reforma tributaria para sacar al país del peligro de cese de pagos (*default*) en el que se encontraba. Sin embargo, los esfuerzos de Borda para introducir un impuesto a la renta personal e imponer el IVA a la producción de soja fracasaron precisamente por la oposición del PLRA en el Congreso. Entre los otros nombramientos ministeriales, figuran cuatro del PLRA, pero ninguno perteneciente a la facción «franquista» liderada por la familia del vicepresidente. Al contrario, Blas Llano, presidente saliente del partido y líder de la facción «llanista» que disputa el poder dentro del partido con los «franquistas», fue nombrado ministro de Justicia y Trabajo. Milda Rivarola, ingeniera agrónoma, historiadora y politóloga, figura independiente y muy respetada en el país, fue nombrada ministra de Relaciones Exteriores.

Como si todo esto fuera poco, aun suponiendo que Lugo logre evitar el *impasse* legislativo e impulsar sus planes reformistas, su gobierno deberá enfrentar el enorme problema de eliminar la corrupción para implementar nuevos programas sociales, dado el control que el PC aún detenta sobre la Corte Suprema y sobre amplios sectores de la administración pública, en especial en las áreas rurales.

■ Palabras finales

A pesar de los muchos desafíos que tiene por delante, Paraguay finalmente transita hacia una etapa de alternancia en su proceso democrático, situación que se viene posponiendo desde hace casi 20 años. En este contexto, aparecen «vientos frescos», tendencias a ciertas reformas estructurales e incluso se percibe un nuevo orgullo y una confianza renovada en el idioma guaraní y en la identidad cultural

del país. Hay un nuevo ambiente de esperanza y optimismo en un país donde la emigración estaba creciendo y la mayoría de la población despreciaba a los políticos. Y no resulta sorprendente que Lugo sea el catalizador de este cambio. El hecho de que no fuese un político fue uno de sus mayores atractivos en la campaña electoral, definiendo así una imagen de presidente no partidario que lo coloca en una buena posición para tratar de conjurar las mayorías parlamentarias necesarias a fin de impulsar las reformas más importantes. Sin embargo, desde el momento en que asuma el poder comenzará a ser visto cada vez más como un simple «político» y cada vez menos como un «paí» (religioso). Pese al apoyo conseguido, Lugo sigue siendo un novicio en un sistema político dominado durante 60 años por un partido que, una vez que se acallen las recriminaciones internas, hará todo lo posible por destruir sus planes de reforma. ☐

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Mayo-Agosto de 2008

Santiago de Chile

Nº 160

ARTÍCULOS: **Jorge M. Battaglini**, Transformaciones en la seguridad internacional en la post guerra fría: su impacto en América del Sur. **José Luis Neila**, Entre Cuba y las Azores: imágenes y percepciones en las relaciones entre España y los Estados Unidos. **Carlos Pérez Llana**, La política exterior francesa: la hora del balance. **Dorotea López y Felipe Muñoz**, La inversión extranjera directa: el caso de los capitales brasileños en Chile. **María Inés Ruz**, La Fuerza de Paz Cruz del Sur: cooperación chileno-argentina. OPINIÓN: **Abraham F. Lowenthal**, Toward Improving Cooperation in the Americas. DOCUMENTOS: **Giorgio Napolitano**, América Latina y Europa: procesos paralelos de integración. **Alfred Gusenbauer**, La Unión Europea como actor en la escena mundial. **Paul E. Simons**, Los desafíos de la seguridad energética mundial. RESEÑAS.

Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <rcave@abello.dic.uchile.cl>.