

MEMORANDO OPEX N° 85 / 2008

AUTORA: CARMEN SÁNCHEZ-MIRANDA GALLEGO, experta del Área de América Latina de Opex.

PARA: OPEX

ASUNTO: CAMBIO DE GOBIERNO EN PARAGUAY: DESAFÍOS, PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA

www.falternativas.org

CONTEXTO

- **Elecciones nacionales**

Tras 61 años de dominio, la Asociación Nacional Republicana -ANR- más conocida como Partido Colorado-PC-, fue derrotada en las urnas el pasado 20 de abril¹, en un proceso que contó con el mayor nivel de participación en la historia de la transición, el 65.64%, y cuyo resultado provocará, por primera vez en este periodo, un cambio de gobierno sin episodios de violencia o golpes de Estado.

Las elecciones presidenciales fueron ganadas por el Fernando Lugo, de la Alianza Patriótica para el Cambio-APC-, y su compañero de binomio, Luis Franco, del Partido Liberal Radical Auténtico – PLRA-, venciendo a la candidata del partido oficialista, Blanca Ovelar y al ex militar, Lino César Oviedo, al frente de una escisión del PC, la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos – UNACE-.

Según los cómputos provisionales hasta la fecha, los principales resultados quedarían:

	APC	ANR	UNACE	Partido Patria Querida
Elecciones presidenciales (porcentaje)	40.82%	30.72 %	21.98%	2.37%
Congreso:				
Cámara de Senadores (45) Votos totales ANR: 509.546 / PLRA: 507.114	14 (PLRA) 1 (País Solidario) 1 (Democrático Progresista) 1 (Tekojojá)	15	9	4
Cámara de Diputados (80)	<i>Pendiente de cifras oficiales</i>			
Gobernaciones (17)	10	6-7	-	-

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral.

- **¿Por qué ganó Fernando Lugo?**

Para analizar los resultados electorales habría que señalar en primer lugar el descontento de la ciudadanía por la corrupción - Según Transparencia Internacional, Paraguay es uno de los países más corruptos del mundo-, el caudillismo y la impunidad en la que vive el país, así como su rechazo hacia una clase política que ha agudizado la crisis institucional y no ha sabido resolver el agotamiento de un modelo económico que ha incrementado los niveles de pobreza, inequidad y exclusión social.

¹ Se celebraron elecciones para presidente y vicepresidente, diputados y senadores nacionales, gobernadores, legisladores departamentales y parlamentarios al Mercosur. Para los cargos unipersonales (Presidente, Intendente y Gobernador) se utilizó un sistema de turno único con mayoría simple. Para los cargos colectivos (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Juntas municipales y gubernamentales) la elección usa el sistema proporcional. La elección se efectúa por listas completas y cerradas, y la distribución de los escaños se realiza a través del sistema D'Hondt.

El PC ha perdido el poder más por su división interna que por una bajada drástica en su popularidad². El actual presidente intentó infructuosamente modificar la Constitución para presentar su reelección, pero finalmente tuvo que renunciar a este intento entre graves acusaciones de fraude y manipulación que pusieron de manifiesto la grave división interna del *coloradismo*.

En este contexto, y tan sólo ocho meses antes de los comicios, se formó la APC, un conglomerado de partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales de amplio espectro ideológico liderados por "el obispo de los pobres", que entendieron que la pugna *colorada* era una oportunidad, y dejaron a un lado sus diferencias para lograr su denominador común; poner fin al poderoso dominio del PC. Agrupa desde partidos socialcristianos hasta la izquierda más radical, pasando por movimientos agraristas y organizaciones indigenistas. Se destacan en su interior, el PLRA, el Partido Encuentro Nacional, el Partido País Solidario, el Partido Demócrata Progresista, la Alianza Democrática Tricolor (Partido Revolucionario Febrerista y Partido Demócrata Cristiano), la Alianza Patriótica Social, el Movimiento Resistencia Republicana, el Movimiento al Socialismo, el Movimiento Popular Tekojojá y el Partido Comunista Paraguayo.

El ex obispo Lugo se *autoubicó* entonces en la "centroizquierda" y más que presentar un programa de medidas específicas, centró su campaña en las cuestiones urgentes y reales que "llegaron" a la población; prometió reducir la pobreza (más del 40% de la población), luchar contra la corrupción "enquistada en la sociedad y en la administración pública", impulsar una reforma agraria y renegociar los tratados históricos de Itaipú y Yacyretá para lograr "la reconciliación nacional, una justicia libre y soberana, y un crecimiento con equidad social".

ANÁLISIS

- **Problemas de gobernabilidad y posibles tensiones**

Pero gobernar, con los obstáculos asociados al dominio histórico del PC y los múltiples intereses de su coalición, resultará mucho más complicado que ganar una campaña electoral.

Aunque el PC enfrentará una gran lucha interna, mantiene una fuerte alianza con los poderes económicos, una importante estructura política y el control sobre el Poder Judicial, gran parte del aparato estatal y las fuerzas públicas de seguridad. Además, ha demostrado una especial habilidad para mantener líneas antagónicas en su interior, y desde la oposición, luchará por recuperar sus espacios de poder.

Para lograr un acuerdo de gobernabilidad, Lugo necesitará una considerable dosis de habilidad política y cautela; si se mueve precipitadamente, corre el riesgo de provocar la reunificación de los *colorados*, y si es demasiado lento, podría perder el capital político para emprender las reformas. Con una popularidad estimada del 80%, requerirá "mensajes de cambio" inmediatos para responder a las grandes expectativas generadas. Pero el Congreso estará fragmentado, sin ninguna fuerza con mayoría propia, y tendrá que construir coaliciones en donde la UNACE y Patria Querida jugarán, sin duda, un importante papel en la conformación de los posibles bloques.

² Sumados los votos de Ovelar, y Castiglioni, del Movimiento de Vanguardia Colorado, el PC podría haber ganado las elecciones, y Ovelar y la UNACE, habrían supuesto juntos casi el 52% del total de votos.

Aunque Paraguay es un sistema presidencialista, la Constitución otorga al Congreso un rol determinante que provoca un carácter casi parlamentario del sistema. La ingeniería constitucional exige así el desarrollo de una praxis política de concertación pero a la vez, el sistema electoral de voto directo produjo serias modificaciones en la lógica interna de los partidos, fomentando su fragmentación – 38 formaciones se presentaron a las elecciones- y desincentivando la estabilidad de las mayorías parlamentarias que tanto necesitará el nuevo gobierno.

Además, dada la heterogeneidad y fragilidad de la APC, resulta difícil pensar que el futuro presidente pueda lograr el apoyo unánime de la alianza a sus políticas, por lo que tendrán que superar sus enormes diferencias y demostrar capacidad, ya no sólo para legislar y gobernar, sino para hacer frente a las numerosas demandas internas y evitar que éstas acaben dinamitando la alianza.

Dado el carácter estructural de la crisis, las medidas para superarla deberán reformar profundamente los sectores públicos y productivos, pero los cambios normativos no garantizarán por sí solos que estas reformas se concreten, y será necesario acompañarlos de cambios culturales y en las prácticas de gobierno. Lugo, por no contar con preparación y experiencia política, tendrá que formar equipos coherentes y altamente profesionales que le apoyen desde el primer momento con su proyecto de gobierno.

- **Elementos de corto y mediano plazo**

- El tema más urgente y delicado se refiere a la renegociación de los Tratados por los que Paraguay vende a Brasil y Argentina el sobrante de sus necesidades energéticas hidroeléctricas a precio *casí* de costo. Es probable que Lugo decida no abrir los dos frentes al mismo tiempo y busque la solidaridad de otros países de la región para, en primer lugar, presionar a Brasil por un “tratamiento diferenciado” en la renegociación de Itaipú.

Aunque Lula ha insistido en que el Tratado vence en 2023, ha reconocido que las condiciones son desventajosas para Paraguay y ha propuesto discutir las tarifas durante la próxima reunión del Parlasur. Aunque Lugo no logre fijar dichas tarifas al precio de mercado, los ingresos adicionales de un incremento le permitirían “comprar el tiempo” que necesita para sus anunciadas reformas y a Lula, mandar un mensaje a nivel regional sobre el liderazgo en esta región. En cualquier caso, es imprescindible una política de Estado que permita posicionar al país en el marco de cualquier proceso de integración energética.

- Aún hay que ver cómo se posiciona Lugo en el escenario ideológico latinoamericano, pues cada vez que apela al nacionalismo paraguayo, levanta el espectro del “eje de Chávez”. Al mismo tiempo, hay que señalar que será la base territorial de EEUU para controlar desde la triple frontera las actividades relacionadas con el crimen organizado y el terrorismo global.
- Aunque se mantiene a la espera de respuestas sobre sus demandas de mayor participación política y mayor equilibrio económico dentro del grupo, no se prevén grandes cambios respecto a su pertenencia al MERCOSUR.
- Lugo ha manifestado su deseo de normalizar las relaciones con la China Popular, por lo que es probable que inicie rápidamente las negociaciones para establecer relaciones diplomáticas; no es contrario, en principio, a la firma del ALBA y aún no se ha manifestado sobre UNASUR.

- Respecto al Vaticano, probablemente reciba la dispensa papal, aunque la reducción al estado laical para los obispos no este prevista y suponga un ejemplo difícil para otros países, especialmente para algunos africanos.

RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA

- En el plano bilateral el sector principal se refiere a la política de cooperación al desarrollo, donde Paraguay es país prioritario para España según el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. En primer lugar, se recomienda mantener la estrategia actual³ haciendo énfasis en los programas de apoyo a la cobertura de las necesidades básicas (educación, sanidad, etc..), e incrementar los esfuerzos por mejorar las condiciones de gobernabilidad democrática, en especial, los procesos de diálogo y concertación; el refuerzo de la legitimidad del sistema político – incluyendo la reforma del sistema electoral y de partidos-; la promoción de los programas de lucha contra la corrupción, la reforma fiscal y el fortalecimiento de las instituciones públicas que velan por la seguridad jurídica, económica y ciudadana. El futuro vicepresidente ha anunciado que el “gabinete de transición” trabajará con asistencia técnica de Naciones Unidas, por lo que se recomienda a España coordinar y complementar sus esfuerzos con todos los actores internacionales.
- Aunque Paraguay es calificado por el CAD de la OCDE como un país de renta intermedia, en el seno de la UE, España debe mantener el interés por promover políticas de cooperación con este país, señalando principalmente, la fragilidad del sistema institucional oculta en los indicadores macroeconómicos.
- Habida cuenta de la compleja situación interna del MERCOSUR, España debe propiciar que este espacio de integración subregional se mantenga como prioritario dentro de acción de la UE hacia la región, buscando que se estrechen las relaciones con el bloque y evitando que los problemas para ratificar el Acuerdo Marco Interregional UE-Mercosur. –AMI- bloqueen otras posibles iniciativas de cooperación económica y comercial. En especial, se recomienda promover el fortalecimiento de las instituciones internas, apoyando la creación de un ejecutivo común y la definición del ámbito de supranacionalidad de las normas comunes, en especial de los mecanismos de prevención y resolución de conflictos.

Como Paraguay no tiene salida al mar, impulsar el marco de cooperación sobre la explotación de los recursos pesqueros puede suponer una oportunidad de compensación que, además, mejore su deteriorada percepción sobre los beneficios del esquema integrador.

España debe intensificar también su apoyo a los programas de la UE establecidos para América Latina, y de los que Paraguay ya se beneficia, como AI-Invest y ALBAN, y en la medida de lo posible, liderar otras iniciativas para abrir la participación de las empresas paraguayas en los programas europeos o impulsar la cooperación en materia de formación educativa. Finalmente, debe promover los Fondos de Cohesión como instrumentos de desarrollo económico y social y apoyar la puesta en marcha del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. –FOCEM - para corregir las asimetrías entre los países miembros del bloque.

³ Promoción de la democracia representativa y fortalecimiento del Estado de Derecho; apoyo en la cobertura de las necesidades sociales, promoción del tejido económico y empresarial, protección del medio ambiente, y fortalecimiento de las políticas y los mecanismos de igualdad de género. Fuente: Plan Director de la Cooperación Española en Paraguay 2005-2008

- Finalmente, se recomienda poner atención a la evolución de la emigración paraguaya en España, que alcanza ya los 11.146 ciudadanos con tarjetas de residencia en vigor (datos del Observatorio Permanente de Inmigrantes, en junio del 2007), los niveles y uso de sus remesas como mecanismos de desarrollo, e impulsar mecanismos internos de integración que faciliten la participación social.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García

- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides
- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal
- 61/2007. **La Cumbre de Lisboa y la construcción de una asociación estratégica Unión Europea-África.** Lourdes Benavides
- 62/2007. **El fondo de concesión de microcréditos de la cooperación española como instrumento de cohesión social en América Latina.** Camino Villanueva y Katty Cascante
- 63/2007. **Kenia. Elecciones presidenciales y consolidación como potencia regional.** Roman Bautista
- 64/2007. **Marruecos, ¿cómo y dónde luchar contra la corrupción? El papel de España.** Laura Alcaide
- 65/2007. **La reforma del Fondo Monetario Internacional: posición de España.** Javier Díaz Cassou
- 66/2007. **¿Es preocupante la inmigración irregular asiática?** Gemma Pinyol
- 67/2008. **Participación española en la enseñanza militar de China.** Pedro Baños Bajo
- 68/2008. **El largo camino hacia el CAFTA en Costa Rica: enseñanzas para España.** Diego Sánchez Ancochea
- 69/2008. **La crisis nuclear iraní en 2008: posibles escenarios y propuestas.** Luciano Zaccara
- 70/2008. **El conflicto entre Turquía y el PKK en territorio iraquí.** Carmen Rodríguez López
- 71/2008. **La crisis de Kenia tras las elecciones y la búsqueda de un acuerdo político entre las partes.** Roman Bautista
- 72/2008. **Estados Unidos ante la Cuba de Raúl.** Joaquín Roy
- 73/2008. **Diez cuestiones sobre la independencia de Kosovo.** Ruth Ferrero, con la colaboración de Nicolás Sartorius y Vicente Palacio
- 74/2008. **Darfur: Peacemaking, Peacekeeping and Recommendations for Spain.** Borja Lasheras
- 75/2008. **La política armamentística de Brasil: implicaciones internacionales y para España.** Javier Chinchón.
- 76/2008. **La cumbre franco-británica de marzo: la importancia de las cumbres bilaterales para la futura agenda política de la UE post-Lisboa.** Borja Lasheras y Alfonso Egea.
- 77/2008. **España, Tíbet y Pekín 2008.** Mario Esteban
- 78/2008. **El Líbano: estado de la situación.** Marco Calamai
- 79/2008. **Cómo apoyar el proceso de democratización en Tailandia. Oportunidades para España.** Javier Gil
- 80/2008. **La PESD en Bosnia y Herzegovina.** Xira Ruiz Campillo
- 81/2008. **¿Cómo influirán los Lobbies de la industria de defensa en la política de los candidatos a la presidencia de EEUU?** Paulina Correa Burrows
- 82/2008. **Reacción de España ante la crisis alimentaria mundial.** Katty Cascante y Angeles Sánchez
- 83/2008. **¿Qué Presidente para la Unión Europea?** Alfonso Egea de Haro y Ana Mar Fernández Pasarín
- 84/2008. **Zimbabue: Inestabilidad política y crisis humanitaria. Recomendaciones para España.** Carmen Sánchez-Miranda Gallego