

LA DESTITUCIÓN DE FERNANDO LUGO Y SUS REACCIONES EN EL HEMISFERIO: Algunas reflexiones iniciales.

*Prof. Nahem Reyes * y Prof. Jorge Llano ***

“Paraguay fenómeno insólito (...) un país de hombres sin tierra y de tierra sin hombres”

Omar Díaz de Arce (1986, p. 362)

RESUMEN

La presente Nota Técnica COVRI tiene por objeto analizar el “juicio político” que llevó a la destitución del Presidente Fernando Lugo a manos del Congreso paraguayo el pasado 22 de junio, deteniéndonos en los aspectos políticos y jurídicos de rigor, y a la vez, tomando en cuenta las posiciones de los principales países del Hemisferio y el papel desempeñado por las instituciones regionales y sub-regionales, para cerrar con una suerte de consideraciones finales a guisa de recomendaciones para el caso de futuras situaciones similares en la región.

Más concretamente, se plantea que Paraguay no debe seguir siendo aislado diplomáticamente ni suspendido de organizaciones regionales y subregionales (UNASUR-MERCOSUR) como se ha venido haciendo -ni tampoco sancionado como se ha intentado hacer-; sino que debe crearse un grupo de acompañamiento regional (con personas vinculadas a los Presidentes saliente y designado, parlamentarios de las diferentes tendencias políticas, representantes de países amigos, organizaciones regionales y miembros de la sociedad civil) con el objetivo de proveer del máximo apoyo internacional a la democracia paraguaya hasta la celebración de nuevas elecciones democráticas previstas para abril de 2013 y la toma de posesión del nuevo gobierno en agosto del mismo año.

La próxima reunión del Consejo Permanente de la OEA, donde se discutirán las conclusiones de la misión liderada por el Secretario General Insulza que visitó Paraguay, representa una excelente oportunidad para tomar decisiones que permitan avanzar en esa dirección.

Por último, se sostiene que tanto la Carta Democrática Interamericana como los protocolos regionales y subregionales de compromiso con la democracia deben ser reformados para incorporar explícitamente los casos de “juicio político” de conformidad a los ordenamientos jurídicos de los países miembros como mecanismos constitucionales normales que no suponen “golpes de Estado” ni atentan contra la democracia, así como acciones de acompañamiento regional para restablecer la normalidad institucional junto al gobierno provisional en el período que abarca desde su designación hasta la celebración de nuevas elecciones democráticas y transmisión de mando; ya que la región cuenta con antecedentes importantes en las sendas destituciones de Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Fernando Collor de Melo en Brasil en 1992, a la que se suma ahora la de Fernando Lugo en Paraguay.

() Profesor de la Escuela de Estudios Internacionales – Universidad Central de Venezuela (UCV)*

*(**) Profesor de la Universidad Autónoma de Asunción (Paraguay)*

BREVE APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA PARAGUAYA INMEDIATA

La sociedad paraguaya es sin duda una de las más recientes democracias suramericanas, la cual nace luego del derrocamiento militar con apoyo civil en 1989 del considerado “Último Supremo” -el General Alfredo Stroessner- quien fuera Presidente por casi tres décadas y medias, a lo que le siguieron un rosario de gobiernos del histórico partido del caudillo Bernardino Caballero la “Asociación Nacional Republicana (ANR) - Partido Colorado”, siendo el último encabezado por Nicanor Duarte Frutos.

Con casi un siglo en el poder, el “coloradismo” se agotó siendo reforzado su desgaste por la existencia de aires de cambio -básicamente de izquierda- en América del Sur, proceso que se inició en 1998 con el arribo al poder de Hugo Chávez en Venezuela, quien más tarde convierte a Caracas en una suerte de *omphalos* económico, político e ideológico de esta reemergencia de la izquierda en las Américas, que se fortalece con la llega a la presidencia de Brasil de Luis Ignacio Lula Da Silva, complementado por Néstor Kirchner a la Casa Rosada, Michelle Bachelet al Palacio de La Moneda y Tabaré Vázquez en Montevideo.

Fue dentro de este marco regional que emerge en Paraguay, la denominada “Alianza para el Cambio” congregada en la figura del entonces Obispo Fernando Lugo y respaldada por el eterno rival colorado, el Partido Liberal, además de agrupaciones políticas recientes como Movimiento Frente Guasú y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), entre otras. Todas ellas formaron la coalición política que llevó al Palacio de López a Fernando Lugo en el 2008, quien pronto se une al coro de la izquierda regional aunque sin imprimir a su política exterior de una retórica confrontacional anti-estadounidense. Aguas adentro, es acusado de tener una posición laxa con el grupo guerrillero Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y de apoyar grupos indigenistas sin tierra, con fórmulas tan populistas como violentas, en franco detrimento del derecho a la propiedad, la estabilidad económica y del mismo statu quo de la sociedad guaraní.

Pero no toda la gestión de Lugo puede calificarse de negativa, pues logró impulsar la economía paraguaya, una leve revaluación de la moneda que pasó de unos 4.900 Guaraníes/US\$ a unos 4.500 Guaraníes/US\$, amén de la consolidación del Paraguay como uno de los más importantes frigoríficos del Mundo.

No obstante, en una sociedad tan conservadora como la paraguaya, con una estructura socio-económica agro-exportadora con un marcado latifundio, ser un gobierno de tendencia izquierdista definitivamente representó el pecado original del Presidente Lugo, quien no logró conciliar y terminar exitosamente su mandato, tema que abordaremos en detalle en el siguiente fragmento.

GÉNESIS DEL COLAPSO GUBERNAMENTAL DE FERNANDO LUGO

Como muy bien colocamos en nuestro epígrafe, la falta de tierra en el campesinado no es un fenómeno nuevo en el Paraguay, por el contrario, es sin duda la expresión de un longevo mal que data desde los mismos inicios del republicanismo guaraní con el Dr. Gaspar Rodríguez Francia —el Primer Supremo. Sin embargo, a continuación vamos a presentar de manera sintética los momentos más críticos que enfrentó la gestión de Fernando Lugo y su tormentosa relación con el Congreso Nacional como con sus mismos aliados, Federico Franco y el Partido Liberal.

1. ACTO POLÍTICO EN EL COMANDO DE INGENIERÍA DE LAS FUERZAS ARMADAS: con aquiescencia del Presidente Fernando Lugo se realizó una concentración de jóvenes socialistas en la mencionada unidad militar, con financiamiento de fondos del Estado paraguayo incluyendo la entidad binacional Yacyretá (que administra recursos de la hidroeléctrica del mismo nombre), lo cual resultó ser violatorio del Numeral 9) del Artículo 238 de la Constitución Nacional de

- Paraguay, que establece la responsabilidad que tiene el Presidente por la comisión de actos de esta naturaleza en una unidad militar a quien le está vedado autorizar concentraciones o mítines políticos en predios de unidades militares ya que esto está contemplado en dicho cuerpo normativo bajo el título “DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA”.
2. CASO ÑACUNDAY: el gobierno del Presidente Lugo fue acusado de instigar y facilitar invasiones en tierras del productor brasileño Tranquilo Favero en la zona de Ñacunday (Departamento de Alto Paraná) y de haber utilizado a miembros de las Fuerzas Armadas para amedrentar a vecinos de la zona violando el derecho de la propiedad privada.
 3. ROBO DE LOS FUSILES DEL PRINCIPAL PARQUE DE ARMAS DEL EJÉRCITO: el cual tuvo lugar durante el último trimestre de 2010, armas que se presume fueron robadas o terminaron en posesión del grupo guerrillero Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), lo que conllevó a la renuncia del entonces Ministro de la Defensa, el General (R) Luis Varela Spaini para evitar su enjuiciamiento político y segura destitución a manos del Congreso Nacional.
 4. PROTOCOLO DE USHUAIA II: se trata del denominado “Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR” que constituye un anexo al “Protocolo de Ushuaia” de 1998, suscrito por el Presidente Lugo el 20 de diciembre de 2011, con el propósito de obtener un supuesto respaldo internacional a nivel regional y que constituye un atentado contra la soberanía del Paraguay según el Congreso paraguayo, ya que por virtud de dicho documento se podría cortar a través de los países vecinos el suministro de energía eléctrica y establecer un bloqueo económico a Paraguay por sus vecinos que sería muy duro en tanto que es un país sin salida al Mar. Esto según los congresistas RESULTA ATENTATORIO A LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA E INDEPENDENCIA NACIONALES CONSAGRADOS EN EL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, violando también los numerales 2) “cumplir y hacer cumplir las leyes” y 7) “responsabilidad en la dirección del manejo de las relaciones exteriores de la República” del precitado artículo de la Constitución Nacional.
 5. CRECIENTE INSEGURIDAD: a lo largo de los 4 años de su gobierno a pesar de los importantes recursos financieros que le fueron proveídos por el Congreso para potenciar a la fuerza pública, no obstante, los resultados no solo han sido insatisfactorios sino también ha quedado por demás demostrada la falta de voluntad del Poder Ejecutivo para combatir al EPP.
 6. CASO MATANZA EN CURUGUATY: específicamente en los campos Morombi, de la Provincia de Ciudad del Este (ubicada al extremo Sur-Este del país), el viernes 15 de junio de 2012, cuando un grupo de indígenas sin tierras (conocidos como “Los Carperos”) invadieron una hacienda y emboscaron a la comisión de la Policía Nacional que iba a desalojarlos, abriendo fuego a discreción contra éstos. Del fuerte enfrentamiento resultaron en total 11 occisos (6 efectivos de la Policía más 5 campesinos), además una decena de heridos.

El sangriento día 15 de junio de 2012 en Curuguaty, obligó al Presidente Lugo a destituir a Carlos Filizzola del Ministerio del Interior, como a Paulino Rojas de la Jefatura de la Policía Nacional. Al día siguiente, el mandatario renovó su tren de seguridad designando a Rubén Candia y Arnaldo Sanabria respectivamente, pero ello no fue suficiente. El viernes de sangre retrotrajo el viejo conflicto por la tierra y las enormes discrepancias sociales existentes en Paraguay, lo cual colocó en el vórtice de la crisis al mismo Presidente Fernando Lugo; situación que se agudizó cuando los asistentes a la Cumbre de Pueblos de Río condenaron la matanza.

Acto seguido, el juez de un tribunal local decreta medidas de privación de libertad para 12 “Carperos”, entre tanto casi media centena están en rebeldía, a ello se le suma que las ligas campesinas guaraníes exigen justicia, a lo que el entonces Presidente Lugo respondió con la apertura de una investigación con apoyo de la OEA. Pronto las revueltas en el centro de Asunción no cesaron.

Entre tanto, el jueves 21 de junio la Cámara Baja no se queda de manos cruzadas, y proponen decidir sobre los méritos suficientes para someter a un juicio político al Mandatario Nacional¹, ese mismo día es elevada la solicitud ante la Cámara Alta, la cual aprobó la solicitud² y prevé el mismo para el día siguiente a las 16:30 la celebración del juicio político, su suerte parece echada. La respuesta del Presidente Lugo, fue denunciar que su gobierno era víctima de un golpe de Estado.

Tras la denuncia del Presidente Lugo, los manifestantes -en su mayoría “Carperos”- se apostaron en las inmediaciones del Congreso Nacional para rechazar la investigación que el Congreso abrió para enjuiciar al mandatario por mal desempeño. El clima de inestabilidad y manifestaciones fundamentalmente en el centro de Asunción no pararon, básicamente los grupos de campesinos violentos rechazaban cualquier intento de abordaje del tema por parte del Legislativo y apoyaron enérgicamente al Presidente Lugo.

Situación que llega a su clímax el 22 de junio, sesión en la que fue hallado culpable de los 5 cargos que se imputaron, (apenas 3 legisladores votaron en contra), técnicamente fue unánime la postura del Parlamento paraguayo en el fallo, que tuvo como consecuencia desincorporar a Lugo de la Máxima Magistratura. **La decisión fue aceptada públicamente por Lugo**, tal como lo reseñó el rotativo local *ABC COLOR*: “Fernando Lugo confirmó que acatará la decisión del Senado y se despidió de su cargo como Presidente de la República. Denunció que la democracia fue ‘torcida cobarde y alevosamente’ por los legisladores”³

Las manifestaciones en el centro de Asunción no tardaron, pero pronto fueron repelidas por la fuerza pública y la paz progresivamente fue retornando a la ciudad como a toda la nación guaraní. El cargo fue ocupado por el Vicepresidente Federico Franco, quien a su vez designó nuevo titular para las carteras de Interior y Exterior: Carmelo Caballero y José Félix Hernández respectivamente, adicionalmente a ello nombró a Aldo Pastore para la Comandancia de la Policía Nacional. Entre tanto, Fernando Lugo abandonó el *Mburuvicharoga*⁴ y se dirigió a su vivienda en Lambaré a las afueras de Asunción.

ALGUNAS APRECIACIONES JURÍDICAS ¿GOLPE DE ESTADO O DESTITUCIÓN AJUSTADA A DERECHO?

El término golpe de Estado no es un concepto jurídico —es decir, no se encuentra definido conceptualmente ni en el derecho internacional, ni en los órdenes jurídicos internos—. Sin embargo, si se toman en cuenta los usos del término en la literatura que trata exclusivamente el fenómeno, podría decirse que se está ante un golpe de Estado cuando han concurrido al menos cuatro elementos: en primer lugar, que la víctima del golpe sea el Presidente u otra autoridad civil o militar que tenga el mando máximo del Poder Ejecutivo en un país; en segundo lugar, que el perpetrador del golpe haya ejercido violencia o coerción contra la víctima para que abandone su cargo; en tercer lugar, que la acción o acciones que conforman el golpe sean abruptas o repentinas y rápidas; y, en cuarto lugar, que esta acción se produzca en clara violación del procedimiento constitucional para la destitución del Presidente.

Dado que estos elementos no estuvieron presentes en la destitución del Presidente Fernando Lugo, se debe descartar que los hechos en Paraguay hayan constituido un golpe de Estado. En consecuencia, los Presidentes de Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Argentina se han equivocado al calificar los hechos de esa forma.

1 **Total Diputados 80:** Votos a favor del Juicio Político a Fernando Lugo 76 votos, 1 en contra más 3 ausencias.

2 **Total Senadores 45:** votos a favor 39, en contra 4 más 2 ausencias.

3 <http://www.abc.com.py/nacionales/> [Consultado el viernes 22 de junio de 2012]

4 Expresión guaraní que se utiliza para designar “la casa del Gran Cacique”, en este caso el Palacio de López.

Por otra parte, sobre el álgido tema de la legalidad de la destitución, cabe destacar que la Constitución de Paraguay le otorga al Congreso la facultad de remover al Presidente. Corresponde destacar que la Sección VI de la Constitución de Paraguay bajo el Título “JUICIO POLÍTICO” establece en el artículo 225 el procedimiento para la sustanciación del mismo. En el citado artículo se señala quienes podrán ser sujetos de juicio político señalándose como primer sujeto al Presidente de la República y a continuación se determina el elenco de causales válidas para la realización de dicho juicio, a saber: “...SÓLO PODRÁN SER SOMETIDOS A JUICIO POLÍTICO POR MAL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, POR DELITOS COMETIDOS EN EL EJERCICIO DEL CARGO O POR DELITOS COMUNES”.

Como se puede observar las causales anteriormente señaladas fueron consideradas y justipreciadas por la cámara acusadora (Cámara de Diputados) para elevar su libelo acusatorio ante la Cámara de Senadores de Paraguay constituida en Tribunal Juzgador, tal cual se prevé en la propia Carta Magna en el precitado artículo: “...LA ACUSACION SERÁ FORMULADA POR LA CAMARA DE DIPUTADOS POR MAYORIA DE 2/3. CORRESPONDERA A LA CAMARA DE SENADORES POR MAYORIA ABSOLUTA DE 2/3, JUZGAR EN JUICIO PUBLICO AL ACUSADO POR LA CAMARA DE DIPUTADO Y, EN SU CASO, DECLARARLO CULPABLE, AL SOLO EFECTO DE SEPARARLO DE SU CARGO...”.

Conviene destacar que una vez constituido en Tribunal Juzgador el Senado de la República procedió a notificarles al acusador y al acusado de las reglas, los tiempos y en fin de los procedimientos y etapas que serían cumplidos en la sustanciación del juicio político corriéndosele al acusado todas las copias y las pruebas del libelo acusatorio a fin que ejerciera su defensa, ésta estuvo a cargo de 3 profesionales abogados de conocida trayectoria en la comunidad jurídica designados por el acusado, uno de ellos resultaba ser el propio Procurador de la República quien por ley y por virtud de la propia Carta Magna no podría ser su apoderado. Sin embargo, respetando la amplitud de la defensa del acusado este tuvo intervención en el juicio en representación del Presidente Lugo.

Asimismo, cabe señalar, que la destitución del Presidente Lugo se produjo en virtud de la causal imprecisa —aunque constitucional— de “mal desempeño de sus funciones”. Dada la vaguedad de este concepto (sin duda, es normal que un Presidente tenga un “mal desempeño” desde la perspectiva de un representante de la oposición), las garantías del debido proceso en el juicio político en Paraguay claramente no están determinadas por la duración de los procedimientos, y por ello esto no fue recogido por el legislador constituyente explícitamente en la Carta Magna paraguaya. Dar a un Presidente varios meses de plazo para presentar las pruebas por “buen desempeño”, difícilmente cambiará la opinión de legisladores opositores que piensan que el desempeño del Presidente en cuestión fue “malo”, a la luz de un hecho determinado. De allí, el nombre “juicio político”, el cual es un acto constitucional de naturaleza especial, que no reviste de las formalidades de fondo y forma de un juicio por la vía judicial ordinaria, a la que se puede someter a los Presidentes después del juicio político, sin que esto suponga una sentencia automática en los tribunales donde se conozca el caso. De hecho, el Ex-Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez y el Ex-Presidente de Brasil, Fernando Collor de Melo, fueron destituidos en sendos juicios políticos en sus respectivos países en 1992, y mientras el primero fue hallado culpable por la justicia ordinaria de los cargos que supusieron su separación del cargo, el segundo fue hallado inocente años después.

En consecuencia, las garantías constitucionales del debido proceso en el juicio político en Paraguay y en los países que estipulan en su ordenamiento jurídico este acto, consisten en la mayoría calificada que se requiere para las votaciones en el proceso. De acuerdo con el artículo 225 de la Constitución paraguaya, tanto la resolución de la Cámara de Diputados, como la resolución del Senado, deben ser aprobadas por dos tercios del total de los miembros de cada Cámara. La destitución de Fernando Lugo se llevó a cabo por una votación ampliamente mayoritaria como se apuntó anteriormente.

Con todo ello quedó probado que se cumplieron con todas las etapas y requisitos establecidos por la Constitución de Paraguay sobre el juicio político a Fernando Lugo, quien fue encontrado culpable de los hechos que se le atribuían y en consecuencia fue separado de la Presidencia y sustituido de inmediato por el Vicepresidente Federico Franco, en ejercicio con todas las atribuciones inherentes a su cargo, tal como lo contempla el artículo 227 de la Constitución de Paraguay.

Sintetizando, la histórica destitución del Presidente Lugo se llevó a cabo conforme a lo tipificado en la Carta Magna guaraní y ajustado al debido proceso, independientemente de lo espectacular y expedito del mismo. Vale subrayar que el acusado toda vez fue enterado formal y oficialmente de la decisión de la Cámara de Senadores, aceptó ésta y así lo hizo saber a la sociedad guaraní y al resto del Mundo.

Todo lo expuesto, hecha por tierra toda calificación o acusación de “golpe de Estado” a la demostración de institucionalidad y madurez demostrada por la democracia en paraguaya.

POSICIONES DE LA COMUNIDAD HEMISFÉRICA (EEUU, BRASIL, VENEZUELA, OEA Y MERCOSUR/ UNASUR)

Inicialmente los acontecimientos en Paraguay no parecían apuntar a la destitución de Fernando Lugo. Recordemos que la postura del Grupo de Pueblos de Río, quienes de manera muy institucional abogaron por una investigación y un esclarecimiento de los hechos. No obstante, los legisladores guaraníes tenían un plan de mayor alcance, y en la inmediata sesión legislativa⁵ dieron un giro total optando por el juicio político, a lo que el mandatario guaraní respondió señalado que estaba bajo una situación de “golpe de Estado exprés” liderado por el abanderado presidencial del ANR-Partido Colorado, Horario Cartes. Esto obligó a los diplomáticos congregados en la cita regional a dar un espaldarazo al Presidente Lugo, toda vez que la Cámara de Senadores dio lugar a la solicitud de juicio político.

Aunque un tanto inútil el esfuerzo, ello se debió fundamentalmente a su naturaleza impositiva y de franca intromisión en los asuntos domésticos, a todas luces lesivo del principio de autodeterminación de los pueblos, la institucionalidad plena y la democracia misma, a tal extremo que los paraguayos rechazaron la posición de respaldo de los gobiernos de Brasilia y Buenos Aires a Fernando Lugo. Paralelamente, la jefa de la diplomacia estadounidense, Hillary Clinton, se limitó a comunicarles a los legisladores que Washington esperaba que se respetara el debido proceso

Apenas un día antes de la destitución de Fernando Lugo, los Cancilleres de Brasil, Argentina y Uruguay (es decir, los socios de Paraguay en el MERCOSUR), así como de Venezuela, Chile y Perú, más el Secretario General de UNASUR, el venezolano Alí Rodríguez, llegan a última hora a Asunción procedentes de Río de Janeiro para “mediar” en la crisis. Dicha “mediación” se tradujo en calificar el juicio político de “golpe de Estado”. A su vez, se reunieron con Fernando Lugo en el Palacio de López, y más tarde con el Vicepresidente Federico Franco, quien los recibió en su despacho; aunque vale señalar que para la última cita, no estuvieron presentes ni el Canciller venezolano Nicolás Maduro ni el mismo Secretario General de la UNASUR, pese a encontrarse ambos en Asunción.

⁵ Debe tenerse presente que el Parlamento de la República del Paraguay únicamente sesiona los días jueves.

Una vez conocida la decisión del Parlamento paraguayo como la aceptación de la misma por parte del Presidente destituido Fernando Lugo, los Cancilleres de UNASUR desconocieron en la misma ciudad de Asunción a Federico Franco como Jefe del Estado paraguayo, calificando el hecho de “írrito” y “golpe de Estado institucional”.

“Ecuador, Argentina, Bolivia, Venezuela y República Dominicana, que anunciaron que no reconocen al nuevo Presidente paraguayo, Federico Franco. Se sumaron Cuba y Perú”⁶.

En lo que respecta a Brasil, y así lo reseñó *O Globo*, uno de los más importantes rotativos de dicho país:

“... o Itamaraty condenou a ação e chamou a Brasília o diplomata brasileiro Eduardo dos Santos (...) ‘O governo brasileiro condena o rito sumário de destituição do mandatário do Paraguai, decidido em 22 de junho último, em que não foi adequadamente assegurado o amplo direito de defesa’, disse a nota. ‘Medidas a serem aplicadas em decorrência da ruptura da ordem democrática no Paraguai estão sendo avaliadas com os parceiros do Mercosul e da Unasul’. De volta ao Brasil após chefiar uma missão de chanceleres da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) ao Paraguai, Patriota considerou o impeachment de Lugo um retrocesso e não exclui a possibilidade de o país sofrer sanções do grupo sul-americano”⁷

Así, la posición del país más poderoso del Hemisferio después de EEUU, destaca que no se respetó el debido proceso –básicamente los aspectos de forma de la destitución-, siendo la posición brasileña muy enérgica, pues, anunciaba desde el principio la aplicación de sanciones colectivas al Paraguay a través de los bloques de MERCOSUR y UNASUR.

Según reseñó el *Washington Post*: “...criticism came not just from the left but from conservative governments, too. Chile said Lugo’s removal ‘did not comply with the minimum standards of due process’, and Colombian President Juan Manuel Santos said ‘legal procedures shouldn’t be used to abuse. ... What we want is to help stability and democracy be maintained in Paraguay’”⁸. De tal manera que, aunque no se produjo un unánime desconocimiento al gobierno de Franco, no obstante, si existe un consenso amplio entre gobernantes considerados de izquierda, progresistas y conservadores (centro-derecha) quienes expresaron sus reservas sobre el proceso que conllevó a la salida de Lugo del *Mburuvicharoga*. Sin embargo, el mandatario colombiano, Juan Manuel Santos, subrayó su firme voluntad de coadyuvar en el proceso democrático paraguayo, al tiempo que el mandatario chileno, Sebastian Piñera, llamó a su embajador a consulta.

Por otra parte, como ya es costumbre el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, se pronunció toda vez culminada la fase crítica señalando: “La Comunidad Internacional ha planteado dudas fundadas sobre el cumplimiento de las normas (...) de la Constitución del Paraguay y en los tratados internacionales suscritos por ese país, que consagran los principios universales del debido proceso y del legítimo derecho”⁹, culminó diciendo que habría una reunión de urgencia del Consejo Permanente de la OEA para analizar la situación paraguaya.

6 **El Universal** (domingo, 24 de junio de 2012), “Franco confía en recuperar la confianza en leyes del Paraguay”, p. 1-12.

7 **O Globo** “Brasil convoca de volta ao país embaixador no Paraguai e condena impeachment de Lugo” <http://oglobo.globo.com/mundo/brasil-convoca-de-volta-ao-pais-embaixador-no-paraguai-condena-impeachment-de-lugo-5298591> [Consultado 24 de junio de 2012] (Subrayado es nuestro).

8 Associated Press (23 de junio de 2012) “Paraguay’s new president starts naming Cabinet, tries to avert diplomatic backlash” en *The Washington Post*: http://www.washingtonpost.com/world/the_americas/paraguays-new-president-starts-naming-cabinet-tries-to-avert-diplomatic-backlash/2012/06/23/gJQA2vsKyV_story.html [Consultado 24 de junio de 2012] (El subrayado es nuestro).

9 Insulza, José Miguel (2012) en <http://www.abc.com.py/nacionales/insulza-denuncia-irrespeto-al-debido-proceso-en-salida-de-lugo-en-paraguay-417922.html> [Consultado 24 de junio de 2012].

Sintetizando, el Presidente Franco se encuentra desde el punto de vista diplomático técnicamente aislado, con la mayoría de sus vecinos desconociendo su gobierno. De hecho, los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) liderados por Venezuela, junto a Argentina, rompieron relaciones diplomáticas, mientras que los demás países ya llamaron a sus Embajadores a consulta, caso Chile y Brasil. Salvo posiciones medias como las de Chile y Colombia, quienes hasta ahora sólo se han referido estrictamente al proceso de destitución, mientras que los países suramericanos considerados de izquierda y aliados de Fernando Lugo, desconocieron el gobierno de Franco de manera tajante.

Entre tanto, Canadá y Alemania dieron su reconocimiento formal al designado Presidente Franco, y EEUU se limitó “a pedir calma al pueblo paraguayo y a tomar nota de los acontecimientos”¹⁰.

El domingo 24 de junio, el Presidente de Uruguay, Felipe Mujica, junto a la Misión de Cancilleres que estuvo en Paraguay señalaron desde Montevideo que “...la destitución del Presidente paraguayo, Fernando Lugo, no tuvo las garantías esenciales del debido proceso (...) Pide que se convoquen nuevas elecciones pronto”¹¹.

Al tiempo, el Presidente Chávez desde Caracas anunciaba la suspensión del suministro petrolero a Paraguay en el marco del Acuerdo Energético de Caracas, que según la Memoria y Cuenta de PDVSA ascendió EN 2011 a 7.500 MBD (27% de la demanda de Paraguay) con un esquema de financiamiento que permite el pago con bienes agrícolas y servicios de toda índole, siendo cancelado principalmente con productos cárnicos y aceite de soja. Esta acción venezolana fue similar a la desplegada en el caso de Honduras en 2009, lo cual muestra una vez más el uso del petróleo como arma geopolítica y la lectura similar que ha hecho el gobierno venezolano, a nuestro juicio equivocadamente, de ambos acontecimientos.

Por su parte el mismo Federico Franco anunció el envío de su Canciller José Feliz Fernández a la Cumbre del MERCOSUR que tendría lugar en Mendoza (Argentina) este 28 y 29 de junio, pese al anuncio brasileño que dicho foro evaluará la aplicación de sanciones. De este modo, el Presidente designado Franco daba el inicio a su ofensiva diplomática por la conquista de reconocimiento como gobierno del Paraguay.

A nivel hemisférico, la Secretaria Ejecutiva de la OEA convocó a lo que denominó “*Special Session of the OAS Permanent Council on the situation in the Republic of Paraguay*”, que tuvo lugar el martes 26 junio donde no se observó un enérgico debate en el que se pudo distinguir tres posiciones claras: una que llamaremos *soft* casos Canadá, EEUU y Argentina, delegaciones cuyas intervenciones se limitaron a señalar que “están preocupados (...) hemos tomado apuntes”, más Argentina a través de su Embajador Martín Gómez Bustillos sorprendió tras señalar que debido a la ausencia de los Jefes de Estado de los países miembros, cualquier toma de decisión sobre el particular debía descansar en el marco del MERCOSUR cuyos mandatarios si se congregarían esa misma semana.

Una postura un tanto *más activa pero igualmente moderada*, en la que destacamos las delegaciones de Honduras, Guatemala, República Dominicana y México. El representante del país azteca, Embajador Joel Hernández, dijo: “creemos que este Consejo

¹⁰ *Ibíd*, 1-12.

¹¹ EFE en *ABC COLOR*, <http://www.abc.com.py/internacionales/uruguay-dice-que-salida-de-lugo-no-tuvo-garantias-y-pide-elecciones-pronto-418189.html> [Consultado 24 de junio de 2012].

requiere de más elementos para considerar la situación (...) mientras no tengamos estos elementos podremos estar caminando de manera apresurada” y José Vielmann representante de Guatemala sostuvo “debemos ser muy cautelosos para evitar una intromisión (...) El juicio político es una herramienta que la Constitución otorga (...) sus Senadores son legítimos” y subrayó el estado absoluto de paz y tranquilidad que vive todo el Paraguay.




En la última postura, la que denominamos aquí *la radical-combativa* de completo rechazo al gobierno de Federico Franco como de su delegación ante la OEA, destacan las delegaciones de Nicaragua, Ecuador y Venezuela. El último país a través de su Embajador Roy Charderton Matos, fue el único en solicitar a la Consultoría Jurídica de la OEA sobre la legalidad de



REACCIONES DE AMÉRICA LATINA A SALIDA DE FERNANDO LUGO



“OEA sostuvo reunión en la que acordó enviar misión para evaluar la situación política; MERCOSUR y UNASUR suspendieron participación de Paraguay en sus cumbres de Mendoza (Argentina)”

-  Retiraron embajadores
-  Llamaron a consultas a embajadores
-  Condenaron la destitución de Fernando Lugo



la representación paraguaya ante el organismo, acto seguido, increpó al Consejo Permanente si la presencia del Embajador Bernardino Hugo Saguier constituía “una aceptación al írrito e ilegítimo (...) auto-proclamado gobierno del médico Federico Franco”. Además, el Embajador Chaderton manifestó su extrañeza ante la convocatoria de la reunión de la OEA antes de las sendas cumbres presidenciales de MERCOSUR y UNASUR en Mendoza (Argentina) esa misma semana, agregando que debía esperarse a los resultados de las mismas para luego debatir con mayor propiedad del asunto a nivel hemisférico.

Después de escuchadas todas las posturas, el Consejo Permanente de la OEA resolvió enviar una misión a Paraguay para obtener datos y poder evaluar mejor la situación:

“En una reunión extraordinaria del Consejo Permanente, el Secretario General anunció que encabezará una misión de carácter informativo que viajará a Paraguay, en la que estarán representadas las diferentes regiones del Hemisferio. Dijo que se entrevistará con las más altas autoridades de los tres poderes del Estado, así como con el ex Presidente Fernando Lugo”¹².

De este modo, se cerró la primera discusión en el marco de la OEA sobre la crisis guaraní, en la que José Miguel Insulza se comprometió a recabar información *in situ* sobre la situación y proveer de los insumos necesarios a los efectos que puedan tomar una decisión definitiva en una reunión posterior.

El 28 de junio de 2012, se reunieron en Mendoza los Presidentes de MERCOSUR –cumbre semestral- y UNASUR –cumbre extraordinaria-, sin permitirse la participación de la delegación paraguaya enviada por el gobierno interino. En ambas citas se resolvió suspender a Paraguay de la participación de estos mecanismos hasta que no se celebren elecciones democráticas –ya calendarizadas para el 21 de abril de 2013- en aplicación de sus respectivos Protocolo de Ushuaia (1998) y Protocolo de Georgetown (2010) sobre Compromisos con la Democracia, pero sin aplicar sanciones económicas para “no perjudicar al pueblo paraguayo”. Asimismo, se produjo el anuncio de UNASUR de la creación de una Comisión de Alto Nivel para hacer seguimiento a la situación de Paraguay, y la admisión de Venezuela al MERCOSUR –propuesta a puerta cerrada según se ha conocido por la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff- que había sido justamente obstaculizada desde hace dos años por el Senado de Paraguay.

Por su parte, el Presidente designado Franco, rechazó como “ilegales e ilegítimas” las suspensiones de Paraguay en MERCOSUR y UNASUR, mecanismos de integración económica y concertación política respectivamente, criticó el ingreso exprés y controvertido de Venezuela a MERCOSUR que no cuenta con la aprobación de Paraguay, y señaló que evaluaría “conforme a sus legítimos derechos e intereses la continuidad” de su país de UNASUR. Asimismo, respondió a las acciones tomadas por Venezuela el 4 de julio, declarando *persona non grata* al Embajador venezolano en Asunción, retirando a su vez al Embajador paraguayo en Caracas, y acusando al Canciller Maduro –quien también había sido declarado previamente como *persona non grata*- de “intervencionista” debido a su supuesta arenga - junto al Embajador de Ecuador en Paraguay, Julio Prado- a la cúpula militar paraguaya durante su estadía en Asunción cuando ya se conocía la decisión del Congreso de destituir a Fernando Lugo, para que se sublevaran en contra de lo decidido o se arriesgaran a ser sancionados y degradados.

Finalmente, entre el 2 y el 4 de julio, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, encabezó la misión de la OEA que visitó Paraguay conforme a lo decidido por el Consejo Permanente el 26 de junio. En este contexto, el Secretario Insulza se reunió con los responsables de todos los poderes del Estado paraguayo, los partidos políticos, algunas organizaciones sociales, periodistas, la jerarquía católica, además de Fernando Lugo y sus colaboradores. Al finalizar su visita, señaló que encontró “...

12 Departamento de Prensa de la OEA (26 de junio de 2012) *Comunicado de Prensa* “Secretario General de la OEA viajará a Paraguay para recabar información sobre recientes acontecimientos”. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.aspx?Codigo=C-234/12 [Consultado 1 de julio de 2012] El subrayado es nuestro.

mucha disposición a mirar hacia el futuro, de seguir construyendo este país. Para eso es necesario un diálogo y entendimiento, y esperamos poder contribuir a eso”, agregando que presentará su informe final al Consejo Permanente de la OEA el próximo 9 de julio.

HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA DEL SUR Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES Y SUB-REGIONALES. A GUISA DE CONCLUSIONES.

La llegada del siglo XXI, fue considerado para muchos académicos, diplomáticos y políticos como el siglo de la democracia y el control civil consolidado en las Américas; empero, las más recientes crisis, como la de Venezuela en el 2002 y 2004, la de Nicaragua y Bolivia en 2008, la de Honduras en el 2009, y ahora la de Paraguay en el 2012, han desmentido este sueño optimista.

Salvo el caso venezolano, dichas naciones presentan economías fundamentalmente agro-exportadoras lo que supone un predominio del longevo mal del latifundismo, junto a una suerte de primitivismo institucional vinculado a la herencia primero del caudillismo y más tarde el pretorianismo¹³, que en el caso guaraní se remonta casi en los albores de la presente centuria.

Algunos analistas e incluso el mismo Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, hablan del “fenómeno Honduras” para referirse a procesos donde el Legislativo remueve de su cargo a Presidentes electos por voluntad popular, pero si acudimos a *Chío* encontramos que la democracia –al menos en las Américas- pionera en este procedimiento fue la venezolana cuando en 1992 destituyó al Ex- Presidente Carlos Andrés Pérez por el delito de malversación de fondos de 250 millones de la partida secreta de la Presidencia de la República. De tal manera que desde el punto de vista histórico, lo correcto sería referirnos al *fenómeno Venezuela*, en lugar de Honduras.

Hecha esta pequeña aclaratoria histórica, queremos destacar que por encima de todo consideramos perentorio subrayar que la esencia de ejercer el poder o el gobierno es procurar la máximo posible el desarrollo nacional en un marco de respeto al derecho, al marco institucional, garantizando la estabilidad social, las libertades políticas y la paz, lo cual, se traduce ineludiblemente a un distanciamiento –cuando no combate- con todos aquellos grupos o sectores que atenten contra estos principios fundamentales.

De modo que, aunque parezca muy principista o retórico, el deber superior de cualquier gobierno es desarrollar su gestión lo más apegada posible a lo establecido en su respectiva Constitución, y si es una aspiración del gobierno como expresión de la voluntad colectiva instrumentar cambios estructurales y significativos, bajo sistemas democráticos se deben operacionalizar las mismas en un máximo clima de diálogo y consenso tanto multi-sectorial como pluri-partidista, procurando la pervivencia de la agenda de cambio en un clima de paz. Pretender imponer cambios por la vía violenta o acercándose a los sectores armados radicales que por definición son lesivos a la misma democracia, tal como parecer fue el caso del destituido Presidente Lugo y el EPP, son fórmulas anti-democráticas y estratégicamente erradas para poner en marcha una sana y perdurable gestión gubernamental.

¹³ Seguimos el concepto de pretorianismo formulado por Perlmutter, “palabra que caracteriza una situación en la cual el sector militar en una situación dada ejerce una influencia política abusiva recurriendo a la fuerza o amenazando recurrir a ésta”. Perlmutter, Amos, *The Military and Politics in Modern Times*, Yale University Press, New Heaven-Londres, 1977.

¿Cuál es la lección fundamental para nuestros organismos regionales y sub-regionales? Lo primero que debemos superar es la excesiva *diplomacia presidencialista* en nuestros organismos, lo que en la equiva a decir, que estos instancias no continúen actuando como un “club de amigos”. Los tiempos en que estos foros o instituciones eran los espacios por excelencia sólo para el encuentro de mandatarios, técnicamente han quedado en el ayer; aguas adentro en las sociedades de los países del Hemisferio tenemos nuevos actores, nuevas formas de comunicación y nuevas formas de hacer política doméstica dado los cambios culturales y generacionales que han tenido lugar en nuestros pueblos, lo cual constituye una exigencia que ineludiblemente la diplomacia está obligada a tomar en cuenta, abriéndose a una pluralidad de voces y la verdadera representación del interés nacional en sentido colectivo.

Asimismo, el caso paraguay demuestra que es necesario un mayor desarrollo de la Carta Interamericana Democrática y los Protocolos de Compromisos con la Democracia de la CELAC¹⁴, UNASUR y MERCOSUR tendiente a estipular en primer lugar, el orden que deben seguir las discusiones –siendo recomendable especificar si deben ir de lo sub-regional a lo hemisférico siguiendo el principio de subsidiariedad aceptado ampliamente a nivel internacional-; y en segundo lugar, a consagrar explícitamente los casos de “juicio político” de conformidad a la normativa constitucional de los países miembros como actos normales no violatorios a la democracia, así como acciones de acompañamiento regional para restablecer la normalidad institucional junto al gobierno provisional en el período que abarca desde su designación hasta la celebración de nuevas elecciones democráticas y la toma de posesión del nuevo gobierno.

Por otra parte, en lo que respecta al papel desempeñado por la Cancillería venezolana y la Secretaria General de UNASUR, volviendo al caso paraguay aquí abordado, debemos decir que terminó siendo una actuación altamente limitada y supremamente tardía, ya que se desplegó cuando ya la Cámara de Senadores había admitido la solicitud de enjuiciamiento del Presidente Lugo. Asimismo, estuvo demasiado circunscrita al ámbito presidencial y llena de sesgos ideológicos, con lo cual se realizó una lectura equivocada del caso paraguay al equiparlo al de Honduras en 2009, lo que a su vez llevó a la precipitada respuesta de imponer sanciones económicas –corte de suministro petrolero- que puede perjudicar al pueblo paraguay y afectar aún más la imagen de Venezuela en la región. Mucho peor aún fue haber utilizado la suspensión de Paraguay en MERCOSUR para obtener el ingreso exprés y controvertido de Venezuela a este mecanismo de integración económica sub-regional; sin detenernos a considerar en profundidad las controversiales acusaciones que se han hecho en Paraguay respecto a la supuesta incitación a la sublevación militar del Canciller Maduro en plena crisis, cuestión que ha sido desmentida por Venezuela.

El norte fundamental de las acciones de los países del Hemisferio, así como organizaciones regionales y sub-regionales, debe ser que crisis políticas como éstas no tengan lugar, o toda vez que se generen, procurar que se resuelvan dentro de un máximo clima de paz, y en ello justamente se encuentra mucha de las enormes falencias vistas en el caso paraguay. Ni las potencias regionales, ni la OEA, MERCOSUR, UNASUR o la CELAC ejercieron una suerte de diplomacia preventiva o participaron durante el desarrollo inicial de la crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo en Paraguay. Jamás existió un esfuerzo mínimo por parte de estos en investigar con seriedad los supuestos vínculos del mandatario destituido con el EPP o los llamados “Carperos”, menos aún, establecer formulas permanentes y mixtas de supervisión o apoyo al Ejecutivo-Legislativo en cuanto los temas neurálgicos, y algo muy común en estos días, generar mecanismos que impidan la construcción de mecanismos para-estatales como arbitrarias o autoritarias desde los Ejecutivos.

¹⁴ La CELAC brilló por su ausencia en la crisis política paraguaya, y apenas anunció el 3 de julio que celebrará una reunión extraordinaria en Santiago de Chile –ya que este país detenta la Presidencia pro t mpore- para discutir el asunto.

Resultó muy penoso y frustrante observar que tanto la delegación venezolana como el mismo Secretario de UNASUR, no asistieron a la reunión con el entonces Vicepresidente Federico Franco, y cuyas razones desconocemos hasta hoy, en un acto que descalificó su mediación por carecer de equidad entre las partes. Posteriormente, y a pesar de vez que el mismo Presidente destituido Lugo aceptó la decisión del Congreso, la comisión de Cancilleres y el Secretario General de UNASUR desconocieron desde la misma ciudad anfitriona al nuevo gobierno designado, para luego retirarse horas después sin ofrecer algunas alternativas o una agenda de trabajo conjunta.

A nuestro juicio estas declaraciones fueron completamente irresponsables, poco constructivas y completamente inoportunas, pues, lejos de procurar que la crisis sea manejada en paz, bajo el mínimo de violencia, evitando posibles y lamentable pérdidas humanas como materiales, éstas fomentaron reacciones de este tipo, que pudieron terminar en un espiral de violencia. Afortunadamente ello no ocurrió, y las pequeñas escaramuzas muy puntuales por demás, fueron rápidamente controladas, gracias a que el mismo Presidente Lugo fue muy responsable al no desconocer el Congreso que lo destituyó ni la decisión misma, haciendo un llamado al pueblo guaraní a que si deseaba manifestar fuera en términos completamente pacíficos.

Consideramos que lo que resta de camino no será fácil para Paraguay, pero afortunadamente existe una cita electoral fijada en el calendario (las elecciones tendrán lugar como señalamos en abril de 2013, y la toma de posesión del nuevo gobierno se efectuará el 15 de agosto de 2013, con lo cual le queda poco más de un año de gobierno al Presidente designado Federico Franco). En consecuencia, Paraguay no debe seguir siendo aislado diplomáticamente ni suspendido de organizaciones regionales y subregionales como se ha venido haciendo -ni tampoco sancionado como se ha intentado hacer-, sino que deber crearse un grupo de acompañamiento regional (con personas vinculadas a los Presidentes saliente y designado, parlamentarios de las diferentes tendencias políticas, representantes de países amigos, organizaciones regionales y miembros de la sociedad civil) con el objetivo de proveer del máximo apoyo internacional a la democracia paraguaya para lograr un camino de paz y estabilidad de cara a la celebración de las próximas elecciones en abril de 2013 con la mayor transparencia, libertad y apego a la legalidad. La próxima reunión del Consejo Permanente de la OEA, donde se discutirán las conclusiones de la misión liderada por el Secretario General Insulza que visitó Paraguay, representa una excelente oportunidad para tomar decisiones que permitan avanzar en esa dirección.

Cerramos estas líneas, pensando en el mañana. Desde ya se deben ir estudiando estrategias que hagan más viable y expedita la respuesta preventiva de las instituciones regionales a las crisis políticas, así como mejores fórmulas de diálogo y coordinación con la sociedad civil. En suma, que tanto la OEA como MERCOSUR, UNAUUR y la CELAC, emprendan un proceso de reingeniería conducente a una nueva era del quehacer de estos órganos respecto a la protección del sistema democrático e interacción con la sociedad civil, con vistas a un franco fortalecimiento de la democracia en la América del siglo XXI. 