

Interdependencia global y democracia disfuncional en Paraguay

Fecha de recepción: 25 de octubre de 2014

Fecha de aprobación: 5 de noviembre de 2014

Resumen: En tiempos en que la pluralidad se convierte en la vía para abrir espacios democráticos, el bipartidismo aparece no solo como un objeto obsoleto sino como un obstáculo para resolver la conflictividad social que deviene en democracias disfuncionales. En el actual contexto de Interdependencia global donde los países socios tienen mucho que decir sobre la calidad de la democracia de los países miembros, como el Mercosur, esta injerencia puede no ser bien recibida. Sin embargo es fundamental encontrar soluciones globales para problemáticas regionales. En la sociedad de la interdependencia global se van agotando los espacios delimitados por la soberanía, lo que es soportable únicamente si también se puede intervenir en las decisiones de los otros en reciprocidad.

Palabras claves: Democracia, desigualdad, institucionalidad, interdependencia, movimientos sociales, organizaciones campesinas.

Abstract: At a time when the plurality becomes the way to open democratic spaces, bipartisanship appears not only as an obsolete object but as an obstacle to resolve social conflict that becomes into dysfunctional democracies. In the current context of global interdependence where the partner countries have much to say about the quality of democracy about member countries, such as Mercosur, this interference can not be well received. However it is essential to find global solutions to regional problems. In the society

Arturo Landeros Suárez

Master en Estudios Latinoamericanos por la Universitat de Barcelona. Coautor del libro *La Frontera Argentino-Paraguaya ante el espejo. Porosidad y paisaje de la República del Paraguay* (con E. Morales, G. Dalla Corte y F. Vázquez) editado por la Universidad de Barcelona en 2011.

of global interdependence delimited spaces of sovereignty are being depleted, which is bearable only if it can also intervene in the decisions of others in return.

Keywords: Democracy, Inequality, institutions, interdependence, social movements, peasant organizations.



Introducción

El 22 de junio de 2012, un precipitado juicio político ponía fin al gobierno del presidente paraguayo Fernando Lugo Méndez mediante una destitución parlamentaria. Siete días antes, un operativo policial en el noreste del país había intentado desalojar a un grupo de campesinos sin tierra de una finca, en la que se encontraban atrincherados en espera de forzar un espacio de negociación que les permitiera acceder a esas tierras legalmente. En un episodio confuso la acción policial desencadenó un enfrentamiento en el cual resultaron muertos once campesinos y seis policías.

La Asociación Nacional Republicana (ANR), mejor conocida como Partido Colorado, responsabilizó de los hechos a Lugo y generalizó la idea de realizar un juicio político en su contra. El 21 de junio la Cámara de Diputados de Paraguay aprobó casi por unanimidad un proceso de juicio político. El Senado, encargado de llevar a cabo el juicio, convocó a una sesión extraordinaria en la que por 39 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones Fernando Lugo fue destituido del cargo por «mal desempeño de sus funciones». En su lugar asumió el cargo su vicepresidente, el liberal Federico Franco.

En la destitución se cumplió con lo que reglamenta el artículo 225 de la Constitución paraguaya, por lo que no se vulneró la legalidad establecida. Sin embargo, los críticos al juicio político señalan que el procedimiento no se llevó de manera adecuada, ya que Lugo, en vez de tener los 18 días que solicitaba para preparar su defensa, tuvo solamente dos horas. El artículo 225 no estipula un tiempo concreto de preparación para la defensa, pero resulta claro que la acción parlamentaria no respetó el debido proceso como principio jurídico procesal, según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas ante un juicio.

Analistas y políticos, nacionales e internacionales, dieron amplia cuenta de la falta de garantías en el proceso llevado a cabo en contra de Fernando Lugo. Las sanciones regionales como la cancelación temporal de la membresía del Mercosur y de Unasur a Paraguay, o la petición del gobierno

español para que el presidente interino Federico Franco no asistiera a la Cumbre Iberoamericana en Cádiz, son ejemplos del malestar internacional ante una actitud equiparable con el golpismo parlamentario.

La polémica sobre la legalidad de la acción parlamentaria ha quedado obsoleta para fines prácticos frente al resultado del proceso electoral, efectuado el 21 de abril de 2013, que dio como ganador al representante del Partido Colorado, el empresario Horacio Cartes, quien ganó con el 45,80%. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) de Efraín Alegre obtuvo el 36,94%; seguido por la izquierda constituida por el Frente Guasu de Aníbal Carrillo con 3,32% y Avanza País de Mario Ferreiro con 5,88%, que en conjunto consiguió capturar un lejano tercer lugar. Es así como en Paraguay sigue reinando el tradicional bipartidismo de colorados y liberales. La candidatura de Fernando Lugo al senado de la República terminó siendo un aval para el nuevo orden instituido por la vía electoral.

Cartes ganó con 1.104.169 votos de 2.411.109 electores efectivos, sobre un total de 3.516.275 votantes habilitados. El Partido Colorado gobernará en 12 de los 17 departamentos del país, aumentando en 2 los que había ganado en 2008. Tendrá 44 diputados de un total de 80 escaños y 19 de los 45 bancos del Senado. Así mismo consiguió 10 de los 18 escaños del Parlasur. El regreso de los colorados sólo tiene comparación con el reciente regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México. Pero tanto en México como en Paraguay la pregunta es: ¿la sociedad sigue siendo la misma? Este artículo se vuelca a estos problemas para analizar los contrastes, y para comprender los problemas paraguayos.

1.- Contrastes y análisis

Algunos investigadores¹ mexicanos han señalado que después de 12 años del gobierno de la alternancia del derechista Partido Acción Nacional (PAN), el regreso del PRI en México se verá ponderado por una sociedad que será menos tolerante con el autoritarismo y la corrupción gubernamental. Probablemente esta afirmación no sea del todo pertinente para el caso paraguayo, en el que la alternancia partidista únicamente alcanzó menos de cuatro años de gobierno de centroizquierda encabezado por Fernando Lugo y diez meses del PLRA.

En el caso mexicano, el PRI gobernó 71 años consecutivos hasta las elecciones de 2000, en las que ganó holgadamente el PAN representado por Vicente Fox. Seis años después, en un proceso sumamente cuestionado, el

¹ En particular citamos a José Antonio Crespo. «El PRI no cambió. Pero el país y la sociedad mexicana, sí». Entrevista en CNN con Carmen Aristegui, 6 de setiembre de 2012.

PAN logró retener la presidencia con Felipe Calderón a la cabeza en un contexto caracterizado por un espectacular avance de la izquierda. Para el año 2012 el PAN perdía la presidencia y las gubernaturas de algunos Estados que habían sido bastión de su electorado. Los 12 años de gobierno pasaban factura por el desgaste sociopolítico producido por la falta de estrategias de conciliación entre los diferentes sectores y regiones del país.

El triunfo del PRI mostraba el buen estado de su infraestructura partidista y su camaleónica forma de cooptación, compra y captura de votos. El PRI en alianza con el Partido Verde obtuvo el 38,21%; seguido por la coalición de izquierdas agrupados en el Movimiento Progresista (PRD, PT, Movimiento Ciudadano) que obtuvo el 31,59%; dejando en el tercer lugar al PAN con un 25,41%. En el Senado, el PRI obtuvo 52, el PRD 22 y el PAN 38 de un total de 128 escaños. En la Cámara de Diputados el PRI cuenta con 212 representantes, el PRD con 104 y el PAN con 114. De las 32 entidades federativas de la república mexicana el PRI gobierna sobre 20, el PAN sobre 6 y el PRD sobre 4.

Pese a estos números que orientan sobre el predominio del PRI en los niveles nacional y estatal, los resultados a nivel municipal cambian la tendencia de manera significativa. Respecto al porcentaje de población gobernada por cada partido, el PRI creció de un 64% a un 65%; el PAN bajó del 23% al 17%; y el PRD subió del 9% al 11%. El crecimiento del PRI se da en los lugares donde antes gobernaba el PAN y en las zonas rurales, el PRD por su parte crece en los ámbitos urbanos y en los municipios más poblados de México. La tendencia de voto por el PRI si bien sube lo hace con menor intensidad comparado con la izquierda. De hecho en el centro del país la tendencia por la izquierda se consolida en entidades como el estado de México, bastión priista colindante al Distrito Federal, donde el PRI pasó de gobernar a 14.005.388 millones de personas a 12.483.172 millones y el PRD aumentó de 487.702 a 1.782.538 en ese mismo estado. Esta población se suma a los 8.279.250 gobernados por el PRD en el DF. A nivel nacional el PRI pasó de gobernar 63.181.270 habitantes a 64.154.124; el PRD creció de 16.457.037 a 20.238.345; y el PAN bajó de 26.560.937 a 21.829.363.

Este reacomodo apunta a que si bien el regreso del PRI al gobierno nacional se da de forma clara, también lo es la consolidación de un Congreso y de gobiernos municipales plurales. Esto puede deberse a una nueva dinámica electoral que busca el contrapeso al poder absoluto del priísmo como un reflejo del cambio en la percepción política de los mexicanos. Quizá, en efecto, el México sobre el que gobierna ahora el PRI no sea el mismo.

En el caso paraguayo es más difícil hablar de contrapesos frente al regreso de la política colorada. En las elecciones municipales de noviembre de 2010, los colorados consiguieron 138 de los 246 municipios con los que cuenta Paraguay. En esa ocasión el PLRA incrementó de 72 a 87 sus gobiernos municipales. En febrero de 2013 se realizaron elecciones para reemplazar a las autoridades municipales que optarían por cargos en los comicios del 21 de abril. En esa ocasión la ANR ganó 5 de los 6 municipios en disputa, incluido el recientemente creado municipio de Dr. Raúl Peña del departamento de Alto Paraná. Es sumamente simbólico que este último municipio lleve el nombre de un político de la era de Alfredo Stroessner, pero igualmente simbólico resulta que el nuevo municipio se haya creado como desprendimiento de una de las zonas de mayor producción de soja: el municipio de Naranjal.

En la prensa paraguaya este resultado fue una señal de lo que vendría en las elecciones presidenciales de abril. De hecho, la tendencia a la alza del coloradismo marcó una intempestiva etapa de búsqueda de alianzas en la que el PLRA se encontró atrapado. Los resultados electorales confirmaron que si los liberales se presentaban solos a las elecciones no lograrían llegar al poder. Las cifras demuestran que si la alianza del 2008 se repetía ese año, el Partido Colorado volvería a perder aunque fuese por poca diferencia.²

Pero el peso de la destitución de Lugo hacía impensable una alianza con la mayoría de los partidos de izquierda. Incluso la alianza del PLRA con el Partido Democrático Progresista (PDP), del ex ministro del Interior y candidato a vicepresidente Rafael Filizzola, vivió un momento vergonzoso cuando los liberales intentaron negociar con la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) otra alianza que sustituiría al candidato a vicepresidente del PDP. La alianza con el UNACE fracasó por motivos legales que imposibilitaban al nuevo candidato. Pero este capítulo dejó varias secuelas que fueron utilizadas ampliamente por los colorados, siendo la más notable la percepción de falta de unidad al interior de la Alianza Paraguay Alegre encabezada por PLRA y PDP. Así mismo en la prensa trascendió que la frustrada alianza se había logrado a cambio de una millonaria compra de tierras al presidente del Senado y miembro de UNACE, Jorge Oviedo Matto, que presuntamente facilitó el gobernante liberal. A esto se sumaron una serie de escándalos alrededor del presidente Franco como la adquisición de una costosa quinta y la noticia del incremento de

² «Alegre ganaba si el PLRA montaba una alianza amplia con la izquierda». *Última Hora*, Asunción del Paraguay, 12 de mayo de 2013.

su patrimonio neto de bienes en un 748% en los últimos 4 años³. Estos hechos fueron posteriormente reconocidos por Carlos Amarilla, senador electo del PLRA, como parte de los motivos de la derrota liberal⁴.

2.- ¿Credibilidad y confianza?

Pese a la crisis de credibilidad, la Alianza Paraguay Alegre obtuvo 200.000 votos más que la alianza con Lugo cinco años antes. Sin embargo, la situación no dista mucho de la que existía al inicio de la transición en 1989, cuando un bipartidismo robusto acaparaba más del 80% de los votos, con un Partido Liberal que no puede alcanzar la alternancia por sí mismo. A veinticuatro años de la caída de Stroessner, el regreso del Partido Colorado supone una disminución poco saludable del peso de las opiniones de los organismos de representación popular y de los contrapesos de control frente a la corrupción en una democracia excluyente que cierra las puertas a opciones políticas disidentes. Pero sobre todo dificulta la vía de resolución de los problemas relativos a la inclusión de los sectores menos favorecidos del país, principalmente aquellos relacionados con la pobreza en las zonas rurales y especialmente con la desigualdad.

Tanto el bipartidismo como la desigualdad existen como formas de organización política en sociedades con economías desarrolladas como la del Reino Unido. En ese caso el argumento es la estabilidad política del sistema dominado por dos grandes partidos: el partido Conservador y el partido Laborista. En cuanto a la desigualdad, se piensa que es un estímulo para el esfuerzo, ya que fomenta la innovación y la creatividad.

En el Reino Unido, el grueso de los escaños lo consiguen los dos partidos principales, que son los que forman los gabinetes, la hegemonía de estos ha sido especialmente destacada entre 1950 y 1970. Conjuntamente, en las siete elecciones celebradas durante ese período nunca obtuvieron menos del 87,5% de los votos y del 98% de los escaños en la Cámara de los Comunes. Para el politólogo Arend Lijphart:

«Un corolario de los sistemas bipartidistas es que tienden a ser sistemas de partido unidimensionales. Es decir, que normalmente los programas y las políticas de los partidos principales difieren unos de otros sobre todo en lo concerniente a una dimensión, la de las cuestiones socioeconómicas. Éste es, sin duda, el caso del sistema bipartidista británico. La principal dife-

3 «Federico Franco incrementó 7 veces su patrimonio en los últimos 4 años». *Última Hora*, Asunción del Paraguay, 14 de octubre de 2012.

4 «Carlos Amarilla analiza los motivos de la derrota liberal». *Última Hora*, Asunción del Paraguay, 24 de abril de 2013.

rencia política significativa que separa al partido Conservador y al partido Laborista es su desacuerdo en las políticas socioeconómicas»⁵.

Los laboristas representan las preferencias de centro-izquierda y los conservadores las de centro-derecha. Esta diferencia también queda reflejada en el modelo de apoyo de los votantes a los partidos en las elecciones parlamentarias. Los trabajadores tienden a dar su voto a los candidatos laboristas y los votantes de las clases medias suelen dar su apoyo a los candidatos conservadores.

Lijphart llama modelo *Westminster* o modelo mayoritario al sistema inspirado en el funcionamiento de la democracia del Reino Unido. Analiza los regímenes democráticos de treinta y seis países. El rasgo distintivo de la democracia mayoritaria es la denominada «regla de mayoría», ante la cual Lijphart antepone el modelo consensual o de democracia consensual. Una diferencia estrechamente relacionada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso. Una especie de «democracia de negociación».

En lugar de mayorías estrechas para la toma de decisiones, el modelo consensual busca maximizar el tamaño de estas mayorías, especialmente en las sociedades plurales, es decir, sociedades que se hallan profundamente divididas –por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales– en auténticas «sub-sociedades» separadas que cuentan con partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación propios. Estos sectores generalmente son excluidos en las democracias mayoritarias, ya que probablemente la flexibilidad necesaria para conseguir su representación no exista. En sociedades plurales el gobierno de la mayoría no garantiza la representatividad de la diversidad de sus sociedades, lo que provoca que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sientan excluidas y discriminadas. Por ejemplo, señala Lijphart:

«En la sociedad plural de Irlanda del Norte, dividida en una mayoría protestante y minoría católica, el gobierno de la mayoría comportó que el partido Unionista, que representa a la mayoría protestante, ganará todas las elecciones y formará todos los gobiernos entre 1921 y 1972. Las protestas católicas en masa de finales de 1960 desembocaron en una guerra civil entre protestantes y católicos que solo pudo ser controlada mediante

5 Arend Lijphart. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona, Ariel, 2012, pág. 25.

la intervención militar británica y la imposición de un gobierno directo desde Londres»⁶.

En su estudio, Lijphart concluye que la opción consensual es la opción más atractiva para los países en proceso de democratización o que contemplan una reforma democrática. Esta recomendación es especialmente pertinente, e incluso urgente, para sociedades con profundas divisiones culturales y étnicas, aunque también lo es para países más homogéneos en los que va aumentando la inmigración extranjera.

En las sociedades que se encuentran más profundamente divididas, como es el caso de Irlanda del Norte, el gobierno de la mayoría presagia, más que una democracia, una dictadura de la mayoría así como luchas civiles. Probablemente lo que estas sociedades necesiten sea un régimen democrático que haga hincapié en el consenso en lugar de en la oposición, que incluya en lugar de excluir y que intente maximizar el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de contentarse en una mayoría escasa. La propuesta es avanzar en la democracia consensual.

3.- El caso paraguayo

En el caso paraguayo, la composición parlamentaria muestra la preeminencia de colorados y liberales. Las gigantes organizaciones del bipartidismo se han convertido en sistemas corporativos y han dejado de tener contenido ideológico, mostrándose como un fin en sí mismas. Esto ha provocado que en cada elección tanto la ANR como el PLRA tengan menos que ver con los ciudadanos y que cada vez les resulte más difícil encontrar candidatos convincentes dentro de sus filas. Horacio Cartes es el ejemplo de un candidato sin vinculación partidista que no había participado en ningún proceso electoral, ni siquiera como votante antes de 2010. Sin embargo su carisma como empresario fue utilizado para atraer los votos hacia un partido sin programa electoral definido, especialmente en lo concerniente a los temas socioeconómicos y ambientales más apremiantes.

En ese sentido, uno de los temas que recorre la actual crisis de credibilidad de la democracia mundial es el papel de las élites económicas y la elección de élites políticas. Sobre las élites económicas, autores como Joseph A. Schumpeter señalan la importancia de promover ciertos privilegios como incentivos para el crecimiento económico a través del desarrollo de innovaciones. Siguiendo a este autor, «innovar» es una pieza fundamental en los ciclos económicos, y la figura del «empresario innovador» representa el motor capaz de hacer pasar el sistema de una situación estacionaria a una

⁶ Ídem, pág. 25.

situación de crecimiento, dado que su actividad tiene el efecto de destruir el equilibrio del estado estacionario del flujo circular⁷.

Para Schumpeter los empresarios son los verdaderos «agentes innovadores», ya que su propensión a asumir riesgos para obtener beneficios anima y posibilita la creación de nuevos descubrimientos aplicados a la producción en un proceso de destrucción creativa: la competencia en los mercados destruye a las empresas menos eficientes en beneficio de las que son capaces de innovar y adaptarse a los cambios. Esta función distingue al empresario innovador del simple empresario administrador que toma únicamente las decisiones de rutina. Para Schumpeter deben existir estímulos que hagan que el empresario innovador se arriesgue a invertir capital, por ejemplo la exención fiscal o algún tipo de privilegio que lo haga partir de una posición de ventaja frente al resto de la sociedad, justificando así una cierta desigualdad social. Del mismo modo, Schumpeter da una definición de democracia basada en el concepto de competencia por la dirección política:

«El método democrático es aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo». Por tanto, el principio democrático significa exclusivamente que «las riendas del Gobierno deben ser entregadas a los individuos o equipos que disponen de un apoyo electoral más poderoso que los demás que entran en competencia»⁸.

Dicho de otro modo: la democracia se caracteriza por un tipo de relación particular entre la élite y la masa. Pero, ¿qué ocurre cuando se juntan las élites económicas y las políticas para conformar equipos poderosos que entran en competencia con los intereses de sectores con poco acceso a la representación política? ¿Pueden las minorías -étnicas, culturales, de clase, acceder a la representación política por medio de partidos gigantes dirigidos por élites alejadas de esos intereses?

La mezcla de una élite económica y una élite empresarial está presente en la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos. La diferenciación entre una cúpula y el resto del cuerpo social puede crear una burbuja que termine aislando la representación y convirtiéndola en mera protección de los intereses particulares de grupos de poder. Pero peor aún, puede incentivar el comportamiento patrimonialista de los partidos políticos al conside-

7 Joseph Schumpeter. *¿Puede sobrevivir el capitalismo? La destrucción creativa y el futuro de la Economía global*. Madrid, Capitán Swing, 2010.

8 Joseph, Schumpeter. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid, Aguilar, 1968. Pág. 343.

rar como propios los bienes públicos. El bipartidismo, como el monopolio en economía, no es saludable en sociedades plurales y con democracias poco desarrolladas como las latinoamericanas.

En un reciente artículo editado por *El País*, Jorge Urdániz, profesor de Filosofía del Derecho en la Universitat Oberta de Catalunya, escribe:

«¿Qué tiene que ver el bipartidismo con la corrupción? Todo. En un sistema así los electores no somos los soberanos de los dos grandes partidos; somos sus súbditos. Porque ambos juegan con la ventaja de saber que tienen a su favor el propio sistema electoral –esto es, las reglas del juego– y que por tanto el ejercicio de rendición de cuentas ante la ciudadanía se llevará a cabo siempre de forma beneficiosa para ellos. En el Partido Popular (PP) pueden hoy huir hacia adelante sólo porque saben que, en la próxima jornada electoral, sus millones de votantes no tendrán otra opción que elegir entre ellos y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Esto es, porque saben que todo aquel a la derecha del PSOE estará obligado a votarles».

Sobre la alternativa al bipartidismo, este autor agrega:

«En Alemania el universo es otro. Hay proporcionalidad perfecta: cada partido recibe la cuota de escaños que le dan sus votantes, sin trampa ni cartón. Circunscripción única y absoluta igualdad de oportunidades para todos los partidos. Libre competencia. Si el partido de Merkel presenta un corrupto, sus votantes tienen otras opciones cercanas por las que decantarse. Cercanas..., eso es fundamental, porque implica que los votantes conservadores no tienen como única alternativa a un partido de izquierda. En un escenario así, los electores son libres y, por tanto, la corrupción se paga electoralmente cara»⁹.

Es paradójico que en algunas democracias liberales la libertad económica no vaya aparejada a la misma libertad política electoral. En el caso paraguayo, la construcción del bipartidismo de ANR y PLRA parece más una tradición política con pocas aristas de propuestas diferenciadas, que tienden cada vez más a parecerse entre sí. Y el primer gran acuerdo que parecen establecer es el de frenar el crecimiento de partidos de izquierda que pudieran representar un elemento discordante dentro del tradicional conservadurismo paraguayo. El caso de Horacio Cartes es emblemático de lo que podría ser la visión schumpetereana del político-empresario. Sin embargo, en este caso habría que hablar que no cualquier empresario entraría en la categoría establecida por Schumpeter, ni cualquier sociedad podría establecer los controles suficientes sobre su élite política.

⁹ Jorge Urdániz. «Cautivos del bipartidismo». *El País*, Madrid, 20 de febrero de 2013.

Cartes ha sido comparado con el político italiano Silvio Berlusconi, tanto por su origen como por la supuesta trama de corrupción en la que se han visto envueltos. Según un cable diplomático divulgado por *WikiLeaks*, del 5 de enero de 2010, Cartes fue investigado por Estados Unidos por el lavado de dólares a través «de medios ilícitos», incluyendo la venta de drogas desde la Triple Frontera al país norteamericano. Además, en documentos publicados por *La Nación*, se lo asoció con el capo paraguayo-brasileño Fahd Yamil, quien le vendió más de 12.000 hectáreas en los departamentos de Amambay y Canindeyú, en el noreste del país, en la frontera con Brasil. La prensa paraguaya también señaló que la agencia antinarcoóticos incautó en el año 2000 más de 300 kilos de marihuana y 20 kilos de cocaína de un avión que aterrizó en una hacienda de Cartes. Por otra parte, una investigación publicada por el diario *ABC* lo acusa de haber abierto una entidad ‘*offshore*’ en el paraíso fiscal de las Islas Cook a través de su Banco Amambay. Cartes niega tajantemente las acusaciones: «si tienen pruebas que procedan», dijo en alusión a sus rivales liberales, a los que derrotó en las urnas¹⁰.

Italia se encuentra en el caso contrario al paraguay, ahí una pléyade de partidos pequeños hace casi imposible que ningún grupo parlamentario alcance la mayoría absoluta o una mayoría suficientemente clara, lo que obliga a realizar complicados pactos. Pero la incapacidad para realizar los pactos necesarios ha tenido que ver más con el carácter patrimonialista de sus dirigencias y partidos que de la gente que les vota. Italia es un caso crónico de multipartidismo disfuncional, que nos indica que tampoco el pluralismo político de los partidos es *per se* una solución. Pero del mismo modo, la mayoría de países nórdicos son multipartidistas y con coaliciones bastante estables.

Escribe la politóloga Denise Dresser sobre la democracia disfuncional en México:

«¿Sabe usted quién es su diputado? ¿Sabe usted cuántas veces ha visitado su distrito y hablado con sus habitantes? ¿Sabe usted cómo comunicarse con él (o ella) para presentarle demandas y exigirle que las cumpla? ¿Sabe usted con qué presupuesto cuenta y de qué manera lo gasta? ¿Sabe usted cuánto viaja y a dónde? ¿Sabe cómo ha gastado el dinero público que usted le entregó a través de los impuestos? Es probable que usted no sepa todo eso y quisiera sugerir por qué: el sistema político/electoral que tenemos desde hace más de una década no fue construido para representar a personas como usted o como yo. Fue erigido para asegurar la rotación de élites,

10 «Medios internacionales comparan a Cartes con Berlusconi y Slim». *El País-Uruguay*, Montevideo, 22 de abril de 2013.

pero no para asegurar la representación de ciudadanos. Fue creado para fomentar la competencia entre los partidos, pero no para obligarlos a rendir cuentas. Fue instituido para fomentar la repartición del poder, pero no para garantizar su representatividad»¹¹.

La falta de representación política ahonda la desigualdad de los sectores vulnerables. El principio schumpetereano no suele aplicarse en países latinoamericanos donde el empresariado y la clase política tienen pocos contrapesos, fomentando lo que Alan Greenspan denominó «Capitalismo de amigos» (*crony capitalism*) que, según el expresidente de la Reserva Federal de EEUU, «funciona entre líderes de gobierno que por lo general a cambio de apoyo político, habitualmente otorgan favores en el sector privado a personas o empresas. Eso no es capitalismo. Se llama corrupción»¹².

Es decir, este es un capitalismo que no se basa en la competencia sino en su obstaculización. Una consecuencia de ese tipo de arreglos entre las cúpulas política y económica fue la persistencia de las prácticas monopólicas y un retroceso significativo en el *ranking* de competitividad en países como México¹³, que cayó al lugar 60 entre 132, mientras Paraguay se encuentra en el lugar 122.¹⁴

4.- Desigualdad y conflictividad social

La creciente desigualdad en América Latina muestra un preocupante camino hacia la conflictividad social. Richard Wilkinson y Kate Pickett en un estudio¹⁵, realizado entre sociedades de Europa y de Estados Unidos, señalan que:

«En las sociedades donde las diferencias de ingresos entre ricos y pobres son más reducidas, las estadísticas muestran que la vida social y comunitaria es más intensa, la gente siente que puede confiar en los demás y hay menos violencia. Tanto la salud física como la mental tienden a ser mejores y la esperanza de vida es mayor. De hecho, casi todos los problemas relacionados con la situación de necesidad relativa se alivian: la población carcelaria es menor, los índices de natalidad entre las jóvenes adolescentes disminuyen, los niños tienden a obtener mejores resultados en la escuela

11 Denise Dresser. *El país de uno*. México, Aguilar, 2011, Pág. 209.

12 Véase <http://bolsa.com/blog/greenspan-la-batalla-por-el-capitalismo-lejos-de-ser-ganada.html> (visto 22 de octubre de 2014)

13 Lorenzo Meyer. «Hasta en los cerros hay clases». *El Norte*, México, 7 de enero de 2010.

14 *The Global Competitiveness Report 2011-2012*. Geneva, World Economic Forum, 2011.

15 Richard Wilkinson, y Kate Pickett. *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. New York, Bloomsbury Press, 2009.

(a juzgar por las matemáticas y las puntuaciones en lectura y escritura) y hay menos obesidad»¹⁶.

En su análisis señalan que es mucho atribuirlo a la desigualdad, pero todas estas relaciones las han demostrado en al menos dos contextos independientes: entre los países desarrollados más ricos y entre los 50 estados de Estados Unidos. En ambos casos, los lugares con menores diferencias de ingresos prosperan mucho más. Agregan que:

«Cabría pensar que estos patrones se plantearían simplemente porque las sociedades más desiguales podrían tender a tener más pobres entre los que tales problemas tienden a concentrarse. Pero esto es solo una pequeña parte de la explicación. Mucho más importante es que la mayor desigualdad parece provocar peores consecuencias en la gran mayoría de la población. En las sociedades más desiguales, incluso las personas de clase media con buenos ingresos tienden a presentar un cuadro menos saludable, a participar menos en la vida social, a ser más propensas a la obesidad y a ser víctimas más probables de actos de violencia»¹⁷.

En relación al papel de los empresarios, Wilkinson y Pickett señalan que:

«Aun cuando la gente acepta que una mayor igualdad rinde beneficios sociales y ambientales, le queda una duda y preocupación en el sentido de pensar que la creatividad y la innovación —el progreso mismo— dependen de los incentivos financieros individuales y de una mayor desigualdad. No obstante, si se toma el número de patentes concedidas per cápita de la población como medida razonable de la creatividad e innovación de la sociedad, téngase por seguro que los países más igualitarios parecen también prosperar en mayor medida en este caso»¹⁸.

El crecimiento del PIB en Paraguay fue el tercero más alto del mundo en 2013, según informa el Banco Mundial¹⁹. Esto significa ser el más alto de América Latina y el Caribe dejando atrás a países como Brasil, Argentina o México. Este boom económico se debe a la alta demanda de materias primas, que se refleja en el aumento de las exportaciones agropecuarias luego de la superación de la sequía de 2012 que derrumbó el PIB. El 60 por ciento del crecimiento del PIB está determinado por el sector primario, a decir del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

16 Richard Wilkinson, y Kate Pickett. «Sociedades disfuncionales, ¿por qué tiene importancia la desigualdad?». *Vanguardia Dossier*, Número 47, abril-junio 2013. Pág. 59.

17 Ídem. Pág. 60.

18 Íbidem. Pág. 63.

19 Véase <http://www.ultimahora.com/el-pib-del-paraguay-fue-el-3-mas-alto-del-mundo-2013-n-762088.html> (visto 20 de octubre de 2014)

(Cadep)²⁰, y especialmente en la producción y exportación de soja donde se ha convertido en un actor fundamental.

El buen momento económico ha sido la carta de presentación para intentar un efectivo llamado a la inversión extranjera. Este ha sido uno de los objetivos del presidente Horacio Cartes, quien ha señalado que en Paraguay: «Tenemos todo lo que el mundo quiere también: la producción de alimentos, seguimos llamando la atención por nuestro costo energético y una juventud que tenemos deseosa de capacitarse y salir adelante»²¹.

Pese a este «milagro» paraguayo, las mayores ganancias no serán redistribuidas entre el grueso de la población e irán a parar al 10% más rico del país, especialmente en la agroindustria. De acuerdo con la Dirección de Estadística, Encuestas y Censos, el 1% de los propietarios reúne el 77% del área productiva y el 40% de los agricultores poseen apenas el 1% de las tierras²². Paraguay es el país con mayor población rural en América Latina, un 43%, pero se estima que más de 300.000 campesinos se encuentran sin tierra propia. A ello se suman los datos de un informe de la FAO que señala que el 25,5% de la población paraguaya sufre hambre²³, aun cuando el país se encuentra en el 8° lugar mundial entre los países exportadores de carne y es el 6° productor y 4° exportador de soja.

Estos datos evidencian que Paraguay es en definitiva uno de los países más desiguales de Latinoamérica. Teniendo una población total de 6.337.127 habitantes, las personas consideradas en situación de pobreza representan un 34,7% del total, lo que significa que 2.197.000 personas residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica. Es decir, esas personas no reciben los ingresos necesarios para consumir las sustancias calóricas mínimas que requiere el cuerpo humano. En el área rural, la pobreza afecta aproximadamente a la mitad de la población (48,9%), el área urbana presenta una menor proporción de habitantes viviendo en condiciones de pobreza (24,7%). En términos absolutos, la mayor cantidad de población pobre se encuentra en el área rural, albergando alrededor de 1.227.000 personas en tal situación, en tanto en el área urbana el número de pobres asciende a 920.000 personas aproximadamente (lo que significa que hay 39% más pobres en el área rural respecto a las áreas urbanas). En consecuencia, en el ámbito rural la pobreza está más extendida tanto en

20 Véase <http://www.cadep.org.py/> (visto 20 de octubre de 2014)

21 Véase <http://www.lanacion.com.py/articulo/168838-tenemos-lo-que-el-mundo-quiere-alimentos-energia-y-juventud-dijo-horacio-cartes-al-llegar-a-tokio.html> (visto 20 de octubre de 2014)

22 «El Paraguay es el país con mayor desigualdad en América Latina». *La Nación*, Asunción del Paraguay, 24 de agosto de 2012.

23 *Panorama de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012*. Roma, FAO, 2012.

incidencia como en cantidad absoluta. Por cada pobre urbano del país, hay 4,5 pobres en el área rural²⁴.

Siendo así, se observa que más de la mitad de la población pobre reside en áreas rurales y el resto se distribuye en la ciudad de Asunción y áreas urbanas del departamento Central. Esto significa que, aunque Paraguay debe el *boom* de su crecimiento económico al campo, tiene a sus campesinos en una situación de dolorosa miseria. El espectacular crecimiento económico se debe sin duda a los agroexportadores, especialmente de soja. Pero una sola persona, el brasileño Tranquilo Favero, el «Rey de la Soja», posee más de 2 millones de hectáreas y sus propiedades son equiparables a la superficie total de Bélgica. La soja se consolidó como uno de los rubros más importantes de la economía paraguaya y sigue su tendencia expansiva en el país. Para la campaña agrícola 2012/2013 el área sojera abarcó unas 3,1 millones de hectáreas, según la Asociación de Productores de Soja, Cereales y Oleaginosas del Paraguay (APS). Esto representa un crecimiento del 100% desde comienzos de la pasada década, cuando se sembraba en torno a las 1.550.000 hectáreas.

Pero las expectativas de aumento en la producción agroindustrial se encuentran ligadas a la climatología de una manera muy estrecha. La sequía durante la campaña agrícola 2011/2012 provocó una caída del 50% de la producción, que cosechó 4,3 millones de toneladas frente a las 7,3 millones del periodo anterior 2010/2011.

Anclado al clima, el crecimiento del PIB paraguayo vive también su particular montaña rusa. En el año 2009 el PIB se contrajo en -3,9% debido a la sequía. Con un mejor clima en 2010 subió hasta 13%, para bajar en -1,5% en 2012 tras una nueva variación climatológica. El clima es quien gobierna en la economía agroexportadora paraguaya. Paraguay es el 9º país de mayor volatilidad de indicadores económicos entre 186 países, conforme a datos del Fondo Monetario Internacional, donde Libia tiene el primer lugar.

Con la soja también ha avanzado la primarización del sector productivo y seguirá así mientras la demanda de los países emergentes sobre los recursos primarios siga estable. Tan solo el 10% de los productos exportados por Paraguay son industriales, siendo el país con menor proporción de envíos al exterior de productos manufactureros en la región²⁵, según el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

24 Benito Roa, «Desigualdad crece también con Lugo». *ABC Color*, Asunción del Paraguay, 25 de setiembre de 2011.

25 Véase <http://www.cadep.org.py/uploads/2011/11/INFORME-VERSION-OFICIAL.pdf> (visto 20 de octubre de 2014)

Si bien la «primarización» ha resuelto parte de los problemas macroeconómicos del país, ha contribuido poco a resolver los problemas sociales de fondo. El nivel de pobreza sigue tan alto como a inicios del 2000, cuando comenzó el *boom* de los *commodities*. Paraguay es el segundo país suramericano con mayor nivel de desempleo, según informes de la Cepal²⁶, y su nivel de subempleo alcanza el 25%. En este marco es necesario destacar que la agroindustria de la soja genera pocos empleos directos y, siendo una producción de agroexportación primaria, no existe suficiente encadenamiento, por lo que no representa una solución a este problema.

Por otro lado, siguiendo al economista Thomas Piketty, en un nivel de prosperidad patrimonial, es de sentido común gravar el trabajo un poco menos y el patrimonio un poco más. El empresario tiende inevitablemente a transformarse en rentista y a dominar cada vez más a quienes solo tienen su trabajo. Para evitarlo propone aplicar un impuesto progresivo sobre el capital a nivel mundial, para evitar una espiral de desigualdad²⁷. Es una cuestión que supera la división izquierda-derecha. Sin embargo, en América Latina este cometido, gravar impositivamente al sector sojero, por ejemplo, ha llevado a la inestabilidad política en países como Paraguay o Argentina.

Las soluciones democráticas para combatir la desigualdad pasa por encontrar soluciones globales y regionales. Pero pensar más en la interdependencia regional representa restar en términos de soberanía nacional, algo que incluso la Unión Europea, por ejemplo, no ha logrado resolver. ¿Puede Paraguay seguir manteniendo su modelo de desarrollo económico y a la vez asumir la interdependencia generada en el contexto de la globalización social y política?

En términos de la globalización a Paraguay le toca jugar un papel geoestratégico, por su colindancia con uno de los países emergentes más potentes a nivel mundial: Brasil. Pero la destitución de Fernando Lugo en Paraguay puso en evidencia la verdadera relación de fuerzas en la región sudamericana. Brasil aprovechó la cuestionable legitimidad del juicio político para desbloquear el ingreso pleno de Venezuela al Mercosur, país vetado por el Parlamento paraguayo. Frente a la retirada de influencia de Estados Unidos, la Alianza Estratégica entre Brasil y Venezuela se presenta como la mayor y más sólida alianza suramericana. El resultado es el fuerte aumento del comercio bilateral, que pasó de U\$D 883 millones en el 2003 a

26 «Paraguay, con 2º mayor nivel de desempleo en Sudamérica». *La Nación*, Asunción del Paraguay, 25 de abril de 2013.

27 Piketty, T. *El capital en el siglo XXI*. FCE, España, 2014.

U\$D 6.000 millones en el 2012, convirtiéndose Venezuela en el segundo socio comercial sudamericano de Brasil.

Tras el cambio de gobierno de Lula a Dilma Rousseff, la Alianza profundizó su cooperación en áreas como ciencia y tecnología, finanzas, construcción, vivienda y agricultura, así como en la integración del sistema de transporte terrestre, fluvial, aéreo y energético. Con la Alianza Estratégica el Mercosur amplía su capacidad de influencia hacia el Caribe y América Central. En este nuevo orden regional, Paraguay tiene que analizar su papel en el Nuevo Mercosur que eventualmente incluirá a Bolivia y Ecuador, por el simple hecho de que esto está en los planes de Brasil. El exabrupto ejecutado por la élite política y económica paraguaya, al vulnerar lo que a ojos de Mercosur y Unasur fue un golpe de Estado parlamentario, ha devenido en un reacomodo estratégico que puede terminar aislándolos. El gobierno de Horacio Cartes entró nuevamente en el Mercosur aceptando esta nueva realidad, al costo de desdecirse de varias decisiones tomadas por el Parlamento, incluyendo la declaración de «persona no grata» al presidente venezolano Nicolás Maduro.

Probablemente el nuevo gobierno paraguayo entienda que, tanto la interdependencia regional como la global, pasarán por trabajar en bloques de integración que pasen por lo político antes que por lo económico, y que la integración regional pasa por ceder soberanía para poder crecer como proyecto unificado en el interés común. Esta nueva situación obedece a procesos de alcance global y a la propia dinámica de la integración regional, fenómenos ambos que responden a la creciente interdependencia entre las sociedades y a la necesidad de gobernar de algún modo estas realidades. En el plano global, se va configurando una opinión pública mundial más vigilante en temas como los derechos humanos y una comunidad internacional más intrusiva.

Reflexiones finales

El Parlamento de Paraguay tendrá que dejar de luchar ideológicamente tanto al exterior como al interior. Los graves problemas de pobreza y desigualdad, especialmente en las zonas rurales paraguayas, avizoran conflictos que podrán escalar en violencia. Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala con claridad que la desigualdad incita la protesta social en América Latina, apunta que: «si se gestionan a través del diálogo y la negociación, y sus causas están dirigidas, las protestas presentan grandes oportunidades para las transforma-

ciones profundas y para una sociedad más equitativa y justa en América Latina»²⁸.

Ramón Fogel señala que «los mayores ganadores con el golpe parlamentario fueron sin dudas las grandes corporaciones, que consiguieron inmediatamente la liberación de las semillas transgénicas que venían gestionando, luego de la destitución del ministro del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), y del nombramiento de un nuevo secretario ejecutivo en esta secretaría, a cargo ya del empresario del agro-negocio Jaime Ayala, accionista y presidente de *Agrosciences*, distribuidor de biocidas y socio directo de Syngenta»²⁹.

El caso Marina Kue demuestra la vulnerabilidad de las comunidades rurales y campesinas frente a sectores económicos poderosos y numerosas agencias del Estado paraguayo. Esta situación acentúa la dificultad de arraigo de las comunidades rurales en el campo, ya que la violencia y desprotección se suma a un contexto estructural de carencia de condiciones mínimas para una vida digna, es decir, democrática y respetuosa de los derechos humanos. Pero sobre todo llama la atención la manera en que un grave conflicto local haya escalado hasta el reacomodo de las estrategias de integración regional. En la medida en que se intensifica la interdependencia, los deberes de justicia dejan de estar circunscritos al marco único del Estado nacional. A su vez, para que esto pueda ocurrir, la capacidad de intervenir debe ser recíproca. O como señala Daniel Innerarity, profesor de la Universidad del País Vasco:

«Se acabaron los espacios delimitados de la soberanía: tenemos que irnos acostumbrado a que nos digan lo que tenemos que hacer, lo que únicamente resulta soportable si también nosotros podemos intervenir en las decisiones de los otros. Una cosa es que esas intervenciones hayan de estar justificadas y equilibradas por una lógica de reciprocidad. El nuevo lenguaje de la interdependencia debería estar articulado por conceptos como deliberación, equilibrio, mutualización, solidaridad, autolimitaciones, confianza, compromisos, responsabilidad»³⁰.

La destitución de Fernando Lugo como producto de la conflictividad social resulta paradójica, ya que su gobierno avanzó en la inclusión de los sectores vulnerables, por lo que la decisión parlamentaria parece haber sido orientada por la intención de cortarle el paso a un sector que disiente

28 Fernando Calderón (coord.). *La protesta social en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política*. Buenos Aires, PNUD-Siglo Veintiuno Editores, 2012.

29 Ramón Fogel. «El Movimiento de los Carperos». *NOVAPOLIS*, Asunción del Paraguay, N° 5 - Abr-Oct 2012, Pág. 27-28.

30 Daniel Innerarity. «El gobierno de los otros». *El País*, Madrid, 23 de mayo de 2013.

de la visión de país impulsada por el bipartidismo paraguayo. Pero esta actitud resulta anacrónica y peligrosa en el actual contexto de interdependencia global, donde los países socios tienen mucho que decir sobre la calidad de la democracia de sus países miembros. Pero el peligro principal recae sobre el tipo de democracia, que en lugar de fomentar la representación política de la pluralidad cierra las posibilidades a la negociación de la democracia consensual y abre la puerta a la conflictividad social.

Bibliografía

- CALDERÓN, Fernando. (coord.) (2012). La protesta social en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política. Buenos Aires, PNUD-Siglo Veintiuno Editores.
- DRESSER, Denise. (2011). El país de uno. México, Aguilar.
- FOGEL, RAMÓN (2012). «El Movimiento de los Carperos». NOVAPOLIS, Asunción del Paraguay, Nº 5 - Abr-Oct 2012.
- LIJPHART, Arend. (2012) Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países. Barcelona, Ariel.
- PIKETTY, Thomas. (2014). El capital en el siglo XXI. FCE, España.
- SCHUMPETER, Joseph. (1968) Capitalismo, socialismo y democracia. Madrid, Águila.
- SCHUMPETER, Joseph. (2010). ¿Puede sobrevivir el capitalismo? La destrucción creativa y el futuro de la Economía global. Madrid, Capitán Swing.
- WILKINSON, Richard, y PICKETT, Kate. (2009). The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better. New York, Bloomsbury Press.
- WILKINSON, Richard, y PICKETT, Kate. (2013). «Sociedades disfuncionales ¿por qué tiene importancia la desigualdad?». Vanguardia Dossier, Número 47, abril-junio 2013. (visto 20 de octubre de 2014).

Otras publicaciones

- The Global Competitiveness Report 2011-2012. Geneva, World Economic Forum, 2011.
- Panorama de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012. Roma, FAO, 2012.