

LOS INTENTOS DE ALTERABILIDAD DE LA PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN PARAGUAY

Jorge SILVERO SALGUEIRO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La permanencia en el poder en la etapa del Estado independiente preconstitucional 1811-1870*. III. *La no reelección inmediata bajo la vigencia de la Constitución de 1870*. IV. *La reelección inmediata bajo las Constituciones autoritarias de 1940 y 1967*. V. *La no reelección absoluta de la Constitución democrática de 1992*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La forma de acceder al cargo de mandatario es un elemento fundamental en la determinación del tipo de gobierno. Dos posibilidades contrapuestas son: elección o imposición por la fuerza. Será catalogado como democrático, en su origen, el sistema de gobierno presidencialista o parlamentario en el cual el pueblo tenga una participación legítima, decisiva y previsible jurídicamente en la conformación de las máximas autoridades políticas. Tras la elección del mandatario se presenta, sin embargo, una segunda cuestión concatenada a la primera, que requiere de una decisión que ya no será fundamental para el tipo de gobierno, y que afecta principal, pero no únicamente, a la persona en ejercicio del poder: la decisión sobre la reelección o prohibición de reelección y sus múltiples variantes: intermedia, sucesiva, alternativa, en ningún caso, etcétera. En los sistemas parlamentarios europeos, de tipo democrático, rige usualmente la cláusula de reelección indefinida para el jefe de gobierno.¹ En cambio, en los sistemas presidencialistas latinoamericanos se tuvieron pe-

¹ Uno de los casos más significativos es el del excanciller federal alemán Helmut Kohl, quien desempeñó su cargo durante dieciséis años ganando cuatro elecciones parlamentarias sucesivas (1983, 1987, 1990, 1994). Pero perdió en su última presentación electoral (1998) por decisión del pueblo alemán, sin que ninguna regla electoral le hubiera impedido seguir en el cargo por más años.

riendos predominantes donde la constante fue la no reelección presidencial,² situación que en la actualidad está cambiando a su opuesto, a permitir la reelección, aunque con diferentes modalidades.³ Entonces, desde un punto de vista teórico, vale decir, no dependiente de contingencias, la reelección de un mandatario es tan democrática como la no reelección. Por eso, cláusulas de reelección no adquieren el carácter de fundamental para definir un tipo de gobierno; son más bien de tipo accidental. Un sistema de gobierno, presidencialista o parlamentario, podrá contar con una cláusula de reelección o de no reelección, y en ambos casos el sistema tendrá el mismo valor democrático.⁴

Cabe agregar que lo dicho solo es aplicable para casos de reelección conforme a reglas aprobadas con suficiente legitimidad democrática. Si se trata de una reelección que es producto de un proceso de dudosa legalidad de alteración de la regla de reelección o no reelección, es decir, cuyos fundamentos jurídicos fueron severamente cuestionados, entonces, dicha reelección irregular será tenida más bien como una objeción democrática. Más aun, cuando el procedimiento de alteración tuvo vicios de inconstitucionalidad. En este caso, la regla alterada de reelección será ilegítima. Y si la regla es ilegítima, el resultado también.

Otro principio fundamental para la caracterización de sistemas de gobiernos como democráticos es el de la periodicidad de las elecciones, que está en estrecha relación con la forma [democrática] de elección. Toda autoridad electa, ya sea en el presidencialismo o en el parlamentarismo, lo es por un periodo de tiempo determinado. Al pueblo no se le puede sustraer de elecciones periódicas. Sin embargo, el principio de alternancia en el gobierno no tiene el peso de los anteriores citados,⁵ aunque un sistema que carezca del mismo estará bajo la fuerte sospecha de padecer graves déficits democráticos.

² “Una de las características constitucionales más peculiares de América Latina en materia electoral es la prohibición de la reelección”. Dieter Nohlen, “La reelección”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 140.

³ Imer B. Flores, “Reflexiones finales del Congreso Internacional *La Reelección del Titular del Poder Ejecutivo en las Américas*”, disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/3863-1442-4-30.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴ “El modelo estadounidense (periodo electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no reelección”. Dieter Nohlen, *op. cit.*, nota 2, p. 143.

⁵ “Pese a la importancia que tiene la alternancia en el gobierno para la teoría democrática, ella por sí sola no es un principio mismo de la democracia, comparable con el principio de la elección de los mandatarios y de la periodicidad de las elecciones”. Dieter Nohlen, *op. cit.*, nota 2, p. 143.

Empero estas posiciones teóricas, genéricas, cabe puntualizar que el valor de ciertas cláusulas al interior de un sistema de gobierno puede variar en más o en menos al realizarse consideraciones funcionales en un contexto político e histórico determinado. Por ejemplo, en México bajo Porfirio Díaz se autorizó primero, en 1887, la reelección por una sola vez, y luego, en 1890, la reelección indefinida. Estas cláusulas favorecieron una larga permanencia de Díaz en el poder, veintisiete años de forma continua, y como reacción se generó un movimiento no reeleccionista, que bajo el lema “Sufragio efectivo. No reelección” impregnaron los ideales de la Revolución mexicana y de la Constitución mexicana de 1917, contribuyendo así a la democratización del sistema político.⁶

En el caso de Paraguay, salvando las distancias de épocas y contextos políticos diferentes, se tuvo una situación similar. Bajo el gobierno autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989) se contó primero con una cláusula de reelección por una sola vez (Constituciones de 1940 y 1967), y luego con otra de reelección indefinida (reforma constitucional de 1977). Por ello, tras 35 años del gobierno de una misma persona, fluyó el ideal político renovador en la Convención Nacional Constituyente, que elaboró la vigente Constitución democrática de 1992, y ahí se estableció la regla de “no reelección en ningún caso” como forma de promover la tan deseada alternabilidad en el cargo y recambio de líderes políticos. Asimismo, la pretensión fue evitar una nueva concentración de poder en las manos de una sola persona, situación ésta que era probable en una sociedad que no despreciaba a los caudillismos políticos. Por lo tanto, las fuerzas políticas democráticas de 1992 debían precaverse por todos los medios jurídicos posibles para que una continuidad abusiva en el poder no volviera a pasar, y menos aún, en forma inmediata y sucesiva después de Stroessner, pues el daño democrático hubiera sido con seguridad devastador.

Entonces, una cláusula de no reelección, en especial una de prohibición absoluta, cuenta con un mayor valor funcional-instrumental para optimizar un sistema de gobierno democrático cuando en un momento histórico determinado por razones contingentes es preferible a una cláusula de reelección, sobre todo de tipo indefinido, a fin de que por ese medio jurídico-coercitivo se oxigene el sistema de gobierno y se propicie una fuerte democratización del sistema político tras largos periodos autoritarios. Asimismo,

⁶ Sobre el desarrollo de la cláusula porfiriana de reelección indefinida, el carácter “anti-releccionista” del Congreso constituyente de 1916/17 y las primeras variantes que sufrió la cláusula de no reelección de la Constitución mexicana de 1917, véase Jorge Carpizo, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en Marcos Kaplan (comp.), *Estado, derecho y sociedad*, México, UNAM, 1981, pp. 70-73.

una cláusula de reelección, sobre todo en alguna de sus variantes limitadas, podrá eventualmente tener un mayor valor funcional-instrumental que su opuesta, cuando en un caso dado un Estado cuente con varios periodos de elección democrática, de tipo estable, y se requiera de una mayor continuidad de los mandatarios y sus políticas públicas a fin de propiciar cambios estructurales de gran impacto que demanden mayor tiempo. En este caso, claramente los riesgos de una concentración abusiva de poder tendrán que ser muy remotos, además de estar precavidos por otros medios institucionales o de cultura política.

Mientras que en la teoría política el par “reelección-no reelección” adquiere connotaciones diferentes aunque no necesariamente contradictorias, pues no existe una asociación directa y exclusiva del uno al autoritarismo y del otro a la democracia. Por tanto, dicho par está sujeto a un debate constante desde enfoques dogmáticos o funcionalistas sobre su aporte cuantitativo a una democracia dada. En tanto, en la teoría constitucional el tratamiento del par surge de una premisa que comparte un amplio consenso teórico, pues se enfoca en otro asunto, a saber: la inclusión de una cláusula de (no)reelección en cualquiera de sus modalidades en una Constitución es una potestad del poder constituyente. Corresponde a este poder establecer la forma de gobierno y sus componentes fundamentales y accidentales, que den un perfil propio a un sistema político determinado. Pero una subsiguiente cuestión que admite mayor debate, sobre todo en términos de defensa de la democracia, es si el constituyente cuenta con poderes absolutos o, en su caso, con algún tipo de limitación a la hora de establecer los componentes fundamentales y accidentales del sistema de gobierno.

La doctrina paraguaya sostuvo que una disposición relativa a una reelección indefinida, como la introducida por la reforma de 1977,⁷ que modificó la cláusula de reelección por una sola vez de la Constitución de 1967, era contraria a la forma republicana de gobierno. Pues en la república se pregona la renovación de sus autoridades, por contrario a otras formas de gobierno, donde la máxima autoridad ejerce el poder *per secula seculorum*.⁸ Esta posición doctrinal claramente se inclinó por poner límites al

⁷ El único artículo que se modificó en 1977 fue el 173 que quedó establecido de la siguiente manera: “El Presidente de la República... podrá ser reelecto”. Claramente, se realizó todo un proceso de reforma constitucional en beneficio de una sola persona.

⁸ “La república tiene varios presupuestos para que rijan plenamente como forma de gobierno. Son los principales la división de poderes... y el mandato a término de los cargos públicos, en especial de los del sistema presidencialista unipersonal. La república, es pues, un resultado de esquemas teóricos y una práctica constante”. Justo José Prieto, *Constitución y régimen político en el Paraguay*, Asunción, El Lector, 1987, p. 77.

constituyente, sobre todo cuando éste estaba actuando, de hecho, como un brazo servil del poder real (Stroessner en 1977 ya contaba veintitrés años en el poder), y su decisión no encontraba mayor fundamento político que el de permitir la permanencia ilimitada en el poder de una sola persona, en detrimento de los intereses, derechos y libertades de una ciudadanía política, que desde sus orígenes, en su conformación como organización política independiente, bregó por una forma política determinada y excluyente de formas unipersonales: la de república democrática,⁹ que en ese momento estaba siendo afectada.

Ahora bien, en el debate constitucional contemporáneo este tipo de argumentos, de contrastar la actuación y potestades de los constituyentes contra principios válidos y ampliamente reconocidos de teoría política, es de valía en los procesos constituyentes cuando se está trabajando en el diseño constitucional a fin de evitar inconsistencias al interior del sistema de gobierno que se quiera adoptar, o como una crítica *de lege ferenda* para el mejoramiento del sistema vigente en una próxima reforma. Pero, una vez positivizada la fórmula de (no)reelección, sería muy difícil para un tribunal constitucional o su equivalente funcional declarar la inconstitucionalidad de una disposición así, pues en caso contrario estaría aceptando la controvertida tesis de normas inconstitucionales de rango constitucional.¹⁰ Aunque en la realidad latinoamericana encontramos casos de este tipo,¹¹ donde de

⁹ “La República del Paraguay es para siempre de hecho y de derecho una nación libre e independiente de todo poder extraño. Nunca jamás será *el patrimonio de una persona* o de una familia”. Artículos primero y segundo del Acta de Independencia de la República de Paraguay, 1842.

¹⁰ Al respecto, véase el clásico artículo: Otto Bachof, ¿*Normas constitucionales inconstitucionales?*, trad. de Leonardo Álvarez Álvarez, Lima, Palestra, 2008 [original: Tübingen, 1951]. En la presentación de la obra en español, D. García Belaunde y J. Díaz Revorio comentan años más tarde que el propio Bachof reconoció la pérdida de importancia de su tesis, y que en la actualidad, en lugar de dicha tesis aflora el principio de la unidad de la Constitución para atender problemas similares, p. 12.

¹¹ En Costa Rica, la Constitución de 1949 fue reformada en 1969, y el nuevo artículo 132, inciso 1), dispuso: “No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso”. Más de treinta años después, en 2003, partidarios políticos del expresidente Óscar Arias (1986-1990) interpusieron una acción judicial contra dicha reforma solicitando su inconstitucionalidad, y lograron un resultado favorable ante la justicia, bajo fuertes críticas de tráfico de influencias. De esta forma, Óscar Arias pudo postularse nuevamente y estar en condiciones de ejercer una segunda presidencia para el periodo 2006-2010. En Argentina, una acción similar interpuesta por partidarios de Saúl Menem fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia con anterioridad a 1999 (caso Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/acción de amparo). Sobre estos casos con mayores detalles, véase Jorge Silvero Salgueiro, “Controles constitucionales sobre el Poder Ejecutivo”, en SELA, *Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, pp. 279-292.

forma inaudita se ponen a debate la inconstitucionalidad de cláusulas de no reelección, casualmente en formulaciones que impedían mantenerse en el poder a un Presidente en ejercicio o acceder nuevamente al poder a un ex-Presidente. Pero estas circunstancias más bien demuestran lo impredecible de las conductas políticas en prosecución de sus ansias de poder que pueden llegar a intentar cualquier cosa para mantenerse en el poder o recuperarlo.¹² No deberían, sin embargo, poner en la agenda del debate constitucional de tipo teórico normativo que el principal problema a tratar sobre una cláusula de (no-)reelección sea su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Tan solo se lo podría reconocer como uno de los tantos temas sobre los que se puede debatir.

A nuestro entender, uno de los debates constitucionales más importantes sobre una cláusula positivizada de (no-)reelección está en relación con las particularidades de la misma, a la forma en cómo determina el sistema de gobierno y a su impacto en el proceso político. Por ejemplo, la cláusula paraguaya de reelección indefinida introducida en 1977 influyó ostensiblemente en que se caracterice al sistema de gobierno de ese entonces de ser proclive a la perpetuación en el poder, lo cual, sumado a las prácticas electorales fraudulentas, conllevó a la oposición democrática a retirarse del parlamento y a bregar en las siguientes elecciones presidenciales y parlamentarias a favor del abstencionismo electoral. Ahí radica la importancia del estudio y análisis de cláusulas de (no-)reelección, donde no se debe perder de vista el contexto político respectivo.

Como cualquier otra norma constitucional, una cláusula de (no-)reelección introducida por el constituyente tiene una expectativa a durar en el tiempo, y a que se aplique y se cumpla. Sin embargo, a diferencia de otras categorías constitucionales como normas que consagran derechos y libertades cuyo (in-)cumplimiento coincide mayormente con la entrada en

Disponible en: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Jorge_Silvero.pdf; y en inglés: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Constitutional_Checks_on_the_Executive.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024). Otros casos, posteriores a la redacción de este trabajo, también se han dado en Bolivia y El Salvador.

¹² Entre las estrategias observadas en el ámbito latinoamericano está el divorcio simulado del presidente de Guatemala Álvaro Colom, para permitir la elección de su esposa, y de esa forma evadir el cumplimiento de la Constitución. En Guatemala, los periodos de cinco años son improrrogables (artículo 184); se prohíbe que el presidente vuelva a desempeñar el cargo “en ningún caso”; se declara punible si esto sucede “por cualquier medio”, y el mandato que “se pretenda ejercer será nulo” (artículo 187); no podrán optar el cargo de presidente los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad (artículo 186). Aun ante esta variedad de cerrazón escalonada, la creatividad política no cesa para eludir la obligación de retirarse del poder.

vigor de la Constitución, la cláusula de (no)reelección está dirigida a una sola persona u autoridad, el presidente de la República, excluyendo a otras, y su cumplimiento diferirá de su entrada en vigencia, y recién se verificará al finalizar el periodo presidencial cuando el presidente en ejercicio actúe conforme a lo dispuesto en la norma y se prepare o no a participar en las siguientes elecciones presidenciales.

Por tanto, el primer debate sobre una cláusula de (no)reelección, sobre todo cuando proviene de un proceso constitucional democrático, como lo fue el de 1992 en Paraguay, girará en conocer si los actores políticos,¹³ y, en especial, el presidente de la República, cumplirán con la disposición respectiva. No se trata de una simple curiosidad, pues un estudio sobre las conductas e iniciativas de dichos actores sobre este tema en el tiempo previo al cumplimiento de la cláusula de (no)reelección dará información, y en su caso se constituirá en un indicador, sobre si el sistema constitucional está operando conforme a las normas previamente acordadas. El análisis y debate se centrará entonces en expectativas de (in)cumplimiento, donde el menor intento de incumplir la norma indicará mayor estabilidad para el sistema constitucional, pues los diversos actores políticos y sociales tendrán la ventaja de que podrán planificar y tomar decisiones, previendo que el sistema constitucional estará funcionado conforme a lo acordado en su momento.

Pero ¿se puede predecir acaso el (in)cumplimiento de la cláusula de (no)reelección presidencial? En la mayoría de los países latinoamericanos, atento a los antecedentes sobre la materia, probablemente lo que se pueda predecir es que habrá un intento serio de modificar la cláusula vigente. En los países con cláusulas de no reelección o reelección limitada los presidentes fuertes pugnarán por cláusulas de reelección; mientras que en los países con reelección y con un presidente fuerte que esté siendo favorecido por la regla la oposición democrática pugnará por una cláusula de no reelección o reelección limitada. Una constante sería entonces la pretensión de alterar la regla sobre reelección o no reelección. La otra variable, que de forma constante se está presentando en el ámbito político latinoamericano en relación con la cláusula de (no)reelección, es el caso de evasión. No pudiendo modificar la regla o fracasando en su intento, la alternativa que queda es evadirla por algún medio. Usualmente, se trata de una evasión por interpósita persona. Este fue el caso al finalizar el periodo del presidente Nicanor Duarte Frutos en 2008, quien fracasó en su intento de modificar la Constitución,

¹³ Ciertos actores políticos podrían incitar al presidente a incumplir la disposición constitucional respectiva y convertirse, por tanto, en instigadores.

pero propició la postulación de un delfín político, su ministra de Educación Blanca Ovelar (véase, más abajo).

Entonces, la alterabilidad o la evasión de la (no)reelección se convierten en el contrapunto del cumplimiento de la cláusula. Las posibilidades son: ¿se cumple la disposición constitucional?, por un lado, y ¿se altera o se evade?, por el otro. Ése es el quid del debate. La (no)reelección es la norma constitucional que prácticamente nunca se incumple en el derecho constitucional. Se le altera o se le evade. En términos formales probablemente no se pueda constatar en la actualidad un incumplimiento a la cláusula. Ningún presidente violó la regla expresamente, y estuvo o está gobernando infringiendo la misma regla; lo qué sí puede constatar es que una vez acordada la regla, ésta se pone a debate nuevamente en tanto exista un interés político. No existe mayor inestabilidad que la de negociar nuevamente las reglas de juego. En dicho caso, el derecho no estaría pudiendo controlar pacíficamente a la política. Los incumplimientos son materiales.

El sociólogo norteamericano Daniel Bell sostuvo en 1973 que podía predecir

...(con un alto grado de certeza) que en 1976, 1980 y 1984 habrá elecciones presidenciales en los Estados Unidos, o que cada cinco años habrá al menos una elección parlamentaria en Gran Bretaña, lo que no representa una gran hazaña, ya que no se pueden hacer predicciones semejantes acerca de muchos países. (¿Acaso se puede determinar la estabilidad política de Italia, la de África o la de América latina?).

Sus predicciones se cumplieron. Bell agregaba que “La predicción política es la más indeterminada de todas”. Pero aun así “en algunas sociedades ciertos factores tienen un alto grado de estabilidad, lo que permitiría hacer ciertas predicciones”.¹⁴

En la constituyente paraguaya de 1992, lo predecible fue que la introducción de una cláusula de “no reelección en ningún caso” era una condición necesaria e indispensable para oxigenar el sistema político tras la asfixia que significó que un mismo gobernante se mantuviera por casi 35 años en el poder; también se estaba en conocimiento que iba a ser una cláusula de difícil cumplimiento porque la temporalidad en el poder no iba a llenar las expectativas de muchos políticos acostumbrados a ser parte del gobierno, y no de la oposición, sin cultura de alternabilidad, y que su aplicación

¹⁴ Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, trad. Raúl García y Eugenio Gallego, Madrid, Alianza, 2006 [original: 1973], p. 5.

no estaría libre de conflictos teniendo en cuenta estos antecedentes. El resultado en un periodo de 32 años de vigencia de la Constitución de 1992 fue que la cláusula de no reelección presidencial en términos absolutos fue aplicada y cumplida en siete ocasiones por los presidentes de la República en ejercicio, sin que necesariamente su acatamiento haya sido voluntario y pacífico, como se señaló más arriba. El respeto a la cláusula estuvo y está estrechamente ligado a unas condiciones de difícil modificación de la Constitución (rígida), que impidieron algunos intentos de alterarla, y además, a que las pretensiones de evadirla no prosperaron políticamente ante la resistencia ciudadana. Un caso así fue el intento ilegítimo de alterabilidad de la regla de prohibición absoluta de la reelección presidencial impulsado por el entonces presidente Horacio Cartes en 2017 (véase más abajo).

A continuación, se observará desde un relato histórico sobre el proceso político paraguayo que el debate sobre una cláusula de (no)reelección es un tema que distingue al constitucionalismo y su construcción orgánica del poder con límites temporales, por contraposición a la etapa en el periodo del Estado independiente preconstitucional, donde el debate sobre los tiempos de ejercer el poder giraba no tanto sobre la construcción de instituciones, sino que se adecuaba más bien a la fuerza política de los gobernantes.

En la era constitucional, el Estado paraguayo tuvo cuatro Constituciones con diferentes formulaciones de la cláusula de (no)reelección que, sin embargo, pueden ser resumidas en dos reglas: *a)* el presidente debe dejar el cargo (Constituciones de 1870 y 1992, que inauguraron periodos democráticos), y *b)* el presidente puede ser reelegido inmediatamente (Constituciones de 1940, 1967 y la reforma de 1977, que tuvieron por fin fortalecer periodos autoritarios. Las primeras rigieron en conjunto hasta la fecha [2024] un total de 102 años y, las segundas 52 años, sin contar la etapa preconstitucional).

II. LA PERMANENCIA EN EL PODER EN LA ETAPA DEL ESTADO INDEPENDIENTE PRECONSTITUCIONAL 1811-1870

En 1816 se produjo el primer caso de una expectativa de cumplimiento incumplida por motivo de una alterabilidad de la regla. El Congreso General de ese año nombró a José Gaspar Rodríguez de Francia Dictador Perpetuo de la República, con calidad de ser sin ejemplar. Así, se dejó de lado la decisión del Congreso General de 1814, de nombrar a Francia como Dictador Supremo por el tiempo de cinco años. La finalización del periodo de gobierno

acordada para 1819 no ocurrió, porque en forma anticipada se procedió a cambiar la regla de temporalidad en el poder por una de permanencia absoluta, que prácticamente no conoce de parangón en Latinoamérica. Lo que sí se cumplió fue la regla de 1816, de permanencia en el poder: el dictador murió en funciones en 1840.

El segundo caso se produjo en 1854. La Ley que establece la Administración Política del Paraguay, de 1844, había dispuesto que el presidente de la República durara en el cargo por el tiempo de diez años (título IV, artículo 4o.). Esta disposición se cumplió durante el primer periodo de gobierno. Pero, para el segundo periodo el Congreso General de 1854 acortó la duración del mandato a tres años. Según entendieron en la época, fue para poder lograr la permanencia en el poder del presidente Carlos A. López, quien declaró que “sólo por obedecer al Congreso continuará en sus sacrificios, haciendo un esfuerzo superior a sus débiles fuerzas”.¹⁵ El tercer caso favoreció nuevamente a López, pues el Congreso General de 1857 lo volvió a reelegir por un periodo de diez años.

En todos estos primeros casos, los periodos de gobierno estaban en relación con la persona, la estabilidad del gobierno personal, y no en función a las instituciones. Lo que había ocurrido en los primeros tres años del Paraguay como Estado independiente (1811-1814), de tener lugar una alternabilidad en el poder por decisión del Congreso General, no volvió a ocurrir mientras gobernaron José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) y Carlos A. López (1844-1862), habiendo fallecido ambos en funciones, y donde sus periodos de gobierno se fueron ajustando a sus intereses.

III. LA NO REELECCIÓN INMEDIATA BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1870

1. *El fin del siglo XIX: 1870-1900*

En 1870 se inició una nueva etapa histórica de tipo constitucional. Tras la culminación de la guerra contra la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay), 1864-1870, Paraguay se dio una Constitución de corte liberal por medio de una Convención Nacional Constituyente, que regiría hasta 1940 con un breve intervalo en 1936.

¹⁵ Juan José Soler, *Introducción al derecho paraguayo*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, p. 260.

La Constitución de 1870 disponía: “El Presidente y Vice-presidente de la República durarán en sus empleos el término de cuatro años, y no pueden ser reelegidos en ningún caso, sino con dos periodos de intervalo” (artículo 90). De dicha disposición se infiere la regla de que el presidente debe dejar el cargo, podría volver, pero luego de dos periodos de intervalo. Lo fundamental en la regla es la no reelección inmediata. El poder del presidente termina a los cuatro años, “sin que evento alguno que lo haya interrumpido, puede ser motivo de que se le complete más tarde” (artículo 91).

En la etapa inicial del Estado constitucional paraguayo, entre 1870 y 1902 tuvieron lugar ocho periodos presidenciales de cuatro años, y en todos los casos se respetó la regla de que el presidente debía entregar el poder e irse, salvo una excepción. El general Bernardino Caballero fue presidente en el cuarto periodo de gobierno 1882-1886. Pero en el periodo anterior había asumido la presidencia por fallecimiento del presidente Cándido Bareiro a mitad de periodo en 1880. En 1882, la consideración política y jurídica fue que el periodo que acaba de concluir no le contaba como propio, pues solo completó el periodo del presidente fallecido. Este argumento se repetiría en la historia paraguaya durante el siglo XX, como se verá más adelante. De todas formas, Caballero fue presidente durante 2 + 4 años, muy diferente a los largos periodos de Francia y de López. Además, el periodo en sí ya no cambió en función de la persona, como ocurría antes. Las tres últimas décadas del siglo XIX (1870-1900), es el periodo en el que prácticamente se construye la primera institucionalidad constitucional en el país, y el mantenimiento de la cláusula de no reelección inmediata sino con dos periodos de intervalo contribuyó en gran medida a ello. Ningún presidente volvió al poder luego de los dos periodos. Las expectativas de cumplimiento de la cláusula de (no)reelección se materializaron en gran medida, siendo el único caso en conflicto una interpretación que se ajustó al poder político del momento, que finalmente incumplió materialmente la norma.

2. El comienzo del siglo XX: 1900-1940

A mitad del noveno periodo de gobierno (1902-1906), en 1904, se produce una revolución, y el poder cambia de manos. Termina la época de hegemonía del Partido Colorado y comienza la del Partido Liberal, que dura hasta prácticamente 1940, con el intervalo señalado de 1936. En esta etapa, el problema no fue tanto el intento de reelección de un presidente, sino la terminación pacífica de sus mandatos, pues tenían lugar revolucio-

nes y conspiraciones, que obligaban a los presidentes a dimitir antes de la finalización del mandato.

En este periodo de 1904 a 1940, cuatro personas ocuparon dos veces la presidencia de la República, pero ninguno en calidad de dos periodos completos, o periodos consecutivos. Se trataba de casos de que habían ejercido la presidencia en carácter provisorio para terminar el mandato de algún presidente que había renunciado o que lo habían desplazado. Manuel Gondra gobernó la primera vez menos de dos meses (25-nov-1910 a 17-ene-1911), y la segunda, menos de un año y dos meses (1920-1921); contando sus dos veces juntas, ni siquiera llegó a los tres años en el poder, cuando que el periodo era de cuatro años. Emiliano González Navero ocupó tres veces la Presidencia; la primera (1908-1910), y la tercera (1931-1932) como vicepresidente en sustitución del titular, y la segunda fue nombrado presidente provisional (1912).¹⁶ La primera presidencia de Eusebio Ayala fue en carácter de presidente provisional, y duró menos de dos años (1921-1923), y luego transcurrieron casi diez años hasta que llegó nuevamente a la primera magistratura, y tampoco pudo completar el periodo por un par de meses (1932-1936). Eligio Ayala estuvo casi un año como presidente entre abril de 1923 a marzo de 1924. Se retiró cinco meses, y luego volvió, y completó un periodo presidencial entre 1924 y 1928.

Los otros presidentes que completaron un periodo fueron Eduardo Schaerer (1912-1916). El siguiente periodo (1916-1920) también transcurrió con relativa normalidad, pues el presidente Manuel Franco falleció en el cargo en 1919, y el periodo lo terminó su sucesor presidencial, el vicepresidente José. P. Montero. El otro presidente que culmina su periodo es José P. Guggiari (1928-1932), pero tuvo un *intermezzo* como presidente cuando pidió permiso para someterse a juicio político, debido a que una manifestación de estudiantes frente al Palacio de Gobierno fue dispersada a balazos, y en la ocasión murieron varios estudiantes. Justamente, González Navero se hizo cargo de la presidencia, y cuando concluyó el juicio político, le devolvió el cargo al presidente Guggiari, pues había sido exculpado del caso por el Congreso. En estos periodos estables llevados a término se cumplió con la expectativa de respetar la regla de no reelección inmediata.

La Constitución de 1870 rigió setenta años hasta 1940. Durante este tiempo, tanto bajo los gobiernos colorados (1870-1904) como bajo los gobiernos liberales (1904-1940) ningún presidente gobernó durante más de seis años, lo cual indica que ninguna persona pudo aferrarse al poder como

¹⁶ Raúl Amaral, *Los presidentes del Paraguay. Crónica política (1844-1954)*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1994, p. 134.

en el pasado preconstitucional, y que la permanencia en los cargos sí estaba más en relación con los pactos y acuerdos políticos (muy frágiles por cierto), pues en muchas ocasiones ni siquiera se podía completar el periodo. Asimismo, durante esta época tienen lugar dos hechos relevantes, que destacan las particularidades o en su caso las limitaciones del sistema político, según lo señalan Frutos y Vera: hubo un solo caso, en 1928, cuando dos fórmulas se presentaron a elecciones presidenciales; el otro dato es que “siempre el presidente saliente entregará el poder a otro presidente del mismo signo partidario, y aun de la misma facción del partido. No hay un solo caso de comicios en que un presidente entregue la banda presidencial a un adversario político”.¹⁷

IV. LA REELECCIÓN INMEDIATA BAJO LAS CONSTITUCIONES AUTORITARIAS DE 1940 Y 1967

Con la Constitución de 1940 se inaugura una etapa autoritaria en Paraguay. No es casual en ese sentido el cambio de la cláusula de (no)reelección. De la idea básica de no reelección inmediata se pasa exactamente a lo contrario: la reelección inmediata y, además, se extiende el periodo de gobierno, de cuatro a cinco años. El artículo 47 dispuso: “El Presidente de la República durará cinco años en sus funciones y podrá ser reelecto por un periodo más”.

Pese a que la Constitución de 1940 rigió durante veintisiete años, el único gobernante que sin embargo utilizó la cláusula de reelección inmediata fue el general Alfredo Stroessner. El general Higinio Morínigo gobernó de 1940 a 1948. Los primeros tres años en carácter de presidente provisional nombrado por una Junta Militar luego de la muerte del mariscal José Félix Estigarribia en un accidente aéreo, quien había sido elegido presidente, y que fue el general que guió las tropas paraguayas durante la Guerra del Chaco contra Bolivia (1932-1935). Luego, Morínigo organizó unos comicios, e inauguró un periodo presidencial entre 1943-1948, pero finalmente fue derrocado. A Morínigo le sucedieron en el cargo cinco presidentes, que no pudieron estabilizarse en el poder, hasta que finalmente llegó Stroessner y gobernó bajo la Constitución de 1940 durante tres periodos presidenciales, pese a que su artículo 47 citado permitía como máximo dos periodos consecutivos. Nuevamente se producía el caso de un incumplimiento material debido a una interpretación engañosa acorde al interés del gobernante, como

¹⁷ Julio César Frutos y Helio Vera, *Pactos políticos*, Asunción, Editorial Medusa, 1993, pp. 27 y 28.

se verá en seguida. Entonces, este tipo de interpretación provee un velo de formalidad legal a fin de manipular la opinión pública.

Stroessner encabezó un golpe de Estado en mayo de 1954, y derrocó al presidente Chaves, pero no asumió directamente la presidencia, sino que nombró al arquitecto Tomás Romero Pereira como presidente provisorio, quien se encargó de organizar unas elecciones, que fueron ganadas por Stroessner. Asumió así el cargo de supuesto presidente constitucional el 15 de agosto de 1954, que lo ejerció hasta 1958, en que vencía el periodo del presidente Chaves, derrocado por él.

Stroessner fue reelecto en el periodo siguiente 1958-1963. Para poder presentarse para su tercer periodo presidencial 1963-1968, argumentó que el primero no fue suyo propiamente dicho, sino que tan solo completó el periodo de su antecesor en el cargo. Posteriormente, para las elecciones presidenciales de 1968-1973 ya no había margen posible para ninguna interpretación falaz de la Constitución de 1940. La solución fue entonces cambiar una Constitución por otra, única forma de mantenerse en el poder con cierto viso de legalidad. El argumento fue, si el pueblo quiere la reelección del gobernante ¿por qué no? Una reforma constitucional total se realizó en 1967. Esta nueva Constitución —hecha a medida del dictador— permitió de igual modo la reelección solo por un periodo más. El artículo 173 dispuso: “El Presidente de la República... sólo podrá ser reelecto para un periodo más, consecutivo o alternativo”. El artículo 174 completaba la disposición anterior señalando: “Cada periodo presidencial durará cinco años, a computarse desde el 15 de agosto de 1968”.

Pero en las cláusulas finales y transitorias se hizo un “borrón y cuenta nueva”. Se estableció que las disposiciones sobre reelección serían solo para el futuro, y no se tendrían en cuenta los periodos presidenciales anteriores: “De acuerdo con el artículo 174 de esta Constitución, el actual período presidencial terminará el 15 de agosto de 1968. Para los periodos presidenciales que se sucedan a partir de esa fecha, y a los efectos de la elegibilidad y reelegibilidad del Presidente de la República, sólo se tomarán en cuenta los que se hayan cumplido desde entonces” (artículo 236).

De esta forma, la Constitución de 1967 habilitó a Stroessner para ser nuevamente presidente para los periodos 1968-1973 y 1973-1978. En 1976, se acercaba por tercera vez (1963, 1968, 1978) la finalización de su gobierno por cumplimiento de dos periodos presidenciales. Pero en 1977 pasó lo previsible. Se reformó la Constitución de 1967 en un solo artículo, permitiéndose la reelección indefinida del presidente de la República. Entonces, ni la Constitución de 1940 ni la de 1967 fueron obstáculos para la continuidad de Stroessner en el poder. Lo que había sucedido era una forma más

de expresión del autoritarismo en Latinoamérica: a los casos de abusos de poder y violaciones de derechos humanos se le sumaban ahora las reformas constitucionales indebidas, género autoritario que hasta hoy día observamos en países de la región. La Constitución no llega a desarrollar su fuerza normativa, y cuando entra en contradicción con la voluntad del gobernante de turno simplemente es reemplazada. El derecho cede ante una fuerza política que arremete en forma ilegítima. Ilegítima, porque existía un deber de cumplir una regla, y para no cumplir, sencillamente se la desecha. En definitiva, se trata de regímenes políticos en los cuales se soslaya la idea de Constitución como límite al poder —esencia misma del constitucionalismo— y el límite temporal en el ejercicio del poder es el primero de ellos. Stroessner gobernó durante ocho periodos presidenciales seguidos, bajo dos Constituciones autoritarias y con elecciones periódicas y fraudulentas, y terminó siendo desalojado del poder de la misma forma en como accedió: por medio de la fuerza.

V. LA NO REELECCIÓN ABSOLUTA DE LA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA DE 1992

Mil novecientos ochenta y nueve fue el año del cambio de régimen político e inicio de la apertura democrática en Paraguay. Tras el golpe de Estado, el general Andrés Rodríguez asumió *de facto* el poder de la República en calidad de presidente provisorio. A fin de reencauzar el proceso político, Rodríguez restauró inmediatamente la Constitución de 1967, y convocó a elecciones presidenciales y parlamentarias dentro de los tres meses. Como era de esperarse, se presentó a las elecciones y salió electo presidente. Ahora estaba en condiciones de completar el periodo presidencial 1988-1993 como gobernante “legítimo”. ¿Se estaba repitiendo la historia de 1954? Efectivamente, se dieron hechos similares, pero solo en parte y con un final diferente.

El presidente general Rodríguez había prometido en reiteradas ocasiones que no se presentaría a un segundo periodo presidencial, y teniendo en cuenta esa consigna se canalizó el proceso político hacia una constituyente. El Paraguay necesitaba de un nuevo pacto político que garantizara la democracia. En 1992 se realizó la Convención Nacional Constituyente, y prontamente se llegó a la sesión que discutió el tiempo del periodo presidencial y las posibilidades de reelección.

Los convencionales se decidieron nuevamente por un periodo presidencial de cinco años, pero esta vez prohibieron en términos absolutos la reelección: “en ningún caso”. Además, en las cláusulas transitorias, a diferencia

de la Convención de 1967, se le inhabilitó expresamente al presidente en ejercicio a no presentar su postulación al cargo; el artículo 19 expresa: “A los efectos de las limitaciones que establece esta Constitución para la reelección en los cargos electivos de los diversos poderes del Estado, se computará el actual período inclusive”. De esta forma, se cerró jurídicamente la posibilidad de una reelección del general Rodríguez. La Constitución de 1992 nacía con pretensiones de desarrollar su fuerza normativa, aun contra la voluntad de los detentadores del poder real. Esto trajo como consecuencia una crisis política, pues el general Rodríguez se disgustó “porque no creyeron en su palabra”. Ése fue el momento cuando el ministro del Interior de aquel entonces, el doctor Hugo Estigarribia pronunció su célebre frase “La palabra de un soldado vale más que mil leyes”. La consecuencia fue que se produjeron rumores de autogolpe de Estado, y que disolverían la Convención, pero finalmente no se llegó a mayores. Sin embargo, la tensión política aumentó cuando la Convención concluyó su tarea y dispuso que el presidente jure la nueva carta magna el sábado 20 de junio de 1992. El presidente primeramente se rehusó; mientras tanto, el domingo 21 fue un día de incertidumbre y negociaciones políticas, hasta que el lunes 22 el presidente cumplió con su deber de jurar respeto a la Constitución.¹⁸ Finalmente, entregó el poder al término de su mandato en 1993, y lo hizo al primer presidente civil en casi cuarenta años, el ingeniero Juan Carlos Wasmosy (1993-1998). Una nueva etapa, de stirpe constitucional democrática, se iniciaba en Paraguay, aunque no pudo consolidarse.

El presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) fue el primero que seriamente intentó modificar la Constitución durante su periodo para contar con la reelección, pero fracasó políticamente. Ante la imposibilidad de alterar la prohibición absoluta de reelección, pretendió evadir dicha regla siguiendo algunos ejemplos de la región en esa época, aunque en versión local.¹⁹ Su esposa no estaba en condiciones de presentarse como candidata a presidente no solo por el impedimento constitucional por ser cónyuge del presidente (artículo 235, inciso 9 Constitución de 1992), sino también por su bajo perfil político. Entonces, al presidente no le quedó otra que recurrir

¹⁸ Víctor Jacinto Flecha, Carlos Martini y Jorge Silvero-Salgueiro, *Autoritarismo, transición y Constitución en el Paraguay*, Asunción, Base-Ecta, 1993.

¹⁹ En México y Estados Unidos las esposas de los presidentes Fox y Clinton intentaron jugar dicha carta, aunque con diferencias, pues en el caso mexicano se trataba de la esposa de un presidente en ejercicio que realizó algún que otro intento político para suceder al marido, mientras que en el caso estadounidense se trataba de la esposa de un expresidente y sin impedimentos constitucionales para ello. En cambio, en Argentina Cristina Fernández de Kirchner consiguió permanecer en la Casa Rosada tras la terminación del periodo presidencial de su esposo.

a una cercana colaboradora, la ministra de Educación Blanca Ovelar, para la postulación a presidente, descartando a su vicepresidente en ejercicio por haber llegado a tener roces políticos con él, y colocándose además, él mismo, en el puesto número uno de la lista de senadores, lo cual le permitiría presidir el Congreso Nacional, ejercer atribuciones de control sobre la probable futura presidenta y colocarse en línea de sucesión presidencial ante eventualidades de ese tipo. Su plan de continuar en el poder fue derrotado en las urnas.

En las primeras tres elecciones presidenciales (1993, 1998 y 2003), el Partido Colorado retuvo el poder sin producirse cambios. Rcién en la cuarta elección presidencial (2008) se dio una alternancia política en el cargo de presidente de la República. El Partido Colorado, también denominado Asociación Nacional Republicana (ANR), había gobernado al país prácticamente desde 1947, con gobernantes diferentes y en periodos tanto autoritarios como democráticos. Por consiguiente, la alternancia en el gobierno se dio luego de 61 años, y tras pasar diecinueve años del inicio de la transición democrática (1989).

El Partido Colorado cedió el poder a Fernando Lugo, el candidato de una alianza electoral, Frente Patriótico para el Cambio (APC), quien ganó las elecciones presidenciales de 2008 e inició así una etapa de renovación política. Sin embargo, el entonces presidente Lugo ni siquiera esperó que transcurriera la mitad de su periodo de cinco años para cambiar de opinión en el tema de la no reelección. En 2006, cuando todavía era un obispo católico, se lanzó a la arena política, y fue el principal orador en la marcha ciudadana más multitudinaria en contra de un gobierno desde el inicio del periodo de transición democrática. Ahí criticó severamente las posiciones autoritarias del presidente de ese entonces, Nicanor Duarte Frutos, y su pretensión de continuar en el poder.²⁰ Pero luego cambió de opinión. En mayo de 2011, Lugo, desde su cargo de presidente de la República, anunció, en la habitual forma populista, que se presentaría a una reelección “si la ciudadanía se lo pide”.²¹ En consecuencia, sus seguidores políticos más cercanos reunidos en una alianza de izquierda denominada “Frente Guazú” anun-

²⁰ Véase el periódico paraguayo *ABC*, 30/03/2006. (Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/2006-03-30/articulos/242954/severa-advertencia-ciudadana-a-nicanor-duarte-frutos>) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²¹ Véase el periódico paraguayo *Ultima Hora*, 21/05/2011. (Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/430847-Lugo-dice-en-Berlin-que-optara-a-la-reeleccion-si-la-ciudadania-lo-pide>) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024). Asimismo: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/lugo--admite-en-alemania-que-tiene--interes-en-optar-por-su-reeleccion-261185.html> (página consultada el 09/09/24).

ciaron una campaña para intentar modificar la Constitución en pro de sus intereses políticos particulares.²² Por tanto, dichas actitudes y acciones políticas motivaron que en el periodo presidencial 2008-2013 la expectativa de cumplimiento de la cláusula de no reelección absoluta de la Constitución de 1992 se transformara en una clara expectativa de incumplimiento por medio de una pretensión de alterabilidad de la regla. A ello corresponde agregar que se dio una iniciativa política de modificación constitucional por vía de la enmienda,²³ cuando expresamente el artículo 290 prohíbe que se utilice ese mecanismo para modificar “el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o los atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado”. Sin embargo, algunos políticos y juristas expresaron una posición contraria señalando que expresamente la Constitución no dice nada sobre “reelección”, y que este tema es distinto al de “duración”.²⁴ Finalmente, Lugo fue destituido del poder por medio de un juicio político en 2012 por mal desempeño en el cargo. Su vicepresidente Federico Franco asumió la presidencia y completó el periodo presidencial no presentándose para una reelección, y así se cumplió la regla constitucional vigente.

En las elecciones de 2013 el Partido Colorado retomó el poder, y el presidente Horacio Cartés (2013-2018) tuvo una posición similar a la del

²² Véase el periódico paraguayo *Ultima Hora*, 28/05/2011. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/partidarios-lugo-inician-campana-firmas-referendum-pro-reeleccion-presidencial-n432589> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²³ Artículo 290. De la enmienda.

“Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada.

El texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del término de un año.

Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de este es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto institucional.

Si la enmienda es derogatoria, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años.

No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o los atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I”.

²⁴ Véase el periódico paraguayo *ABC* 24/08/2006. (Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/2006-08-24/articulos/274326/mendonca-afirma-que-la-reeleccion-se-puede-hacer-por-via-de-enmienda>) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

presidente Lugo: primero dijo que no le interesaba la reelección, y al final de su periodo cambió de opinión e impulsó, asimismo, un procedimiento ilegítimo de enmienda constitucional.²⁵

El grave intento de reelección del presidente Horacio Cartes consistió, primero, en una recolección de firmas para introducir una enmienda constitucional que permitiera la reelección presidencial. Dicha iniciativa fracasó en enero de 2017, cuando se denunciaron públicamente una serie de irregularidades entre los firmantes, firmas falsificadas de personas que no dieron su consentimiento y firmas de personas fallecidas y menores de edad.²⁶ Segundo, se pasó a una propuesta de enmienda vía mayorías parlamentarias en marzo de 2017, pero que desató una crisis política de envergadura, pues se intentó que la cláusula constitucional de prohibición absoluta de reelección presidencial fuera modificada por enmienda (“vía express”), cuando que la Constitución de 1992 no permite eso, sino solamente por reforma constitucional, un procedimiento más complejo y difícil de lograr. Se tuvo entonces, un intento ilegítimo de alterabilidad de la regla de prohibición absoluta de la reelección presidencial, que asimismo fracasó por oposición ciudadana, que terminó con la quema parcial de la sede del Congreso paraguayo y el asesinato por la policía paraguaya de un líder juvenil en el atraco a la sede del Partido Liberal Radical Auténtico.²⁷

VI. CONCLUSIONES

El profesor de la Universidad de Heidelberg Dieter Nohlen aboga por un cambio en la cláusula de no reelección para los países latinoamericanos. Él se pregunta

...si la no reelección, resultado de unas circunstancias históricas, puede tener el mismo grado de legitimidad cuando las circunstancias son diferentes,

²⁵ Véase el relato de las crisis políticas al final del gobierno de Horacio Cartes por motivos de intentos de alterabilidad de la prohibición de reelección agregado en la introducción de este trabajo.

²⁶ Véase un recuento de los sucesos en “Ciudadanía frustró la reelección”, periódico *ABC Color*, 13 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.abc.com.py/especiales/el-pais-que-nos-deja-cartes/ciudadania-frustro-la-reeleccion-1730186.html> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

²⁷ Al respecto, véase Silvero Salgueiro, Jorge, “Documentación de la crisis constitucional paraguaya de marzo de 2017”, *Hechos y Derechos*, núm. 39, mayo-junio, 2017, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11241> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

cuando las elecciones son libres y honestas, cuando la alternancia no se excluye por fraude, y cuando la alternancia en el gobierno no necesita ser garantizada por una norma constitucional, sino que puede ser dejada al juego libre de las fuerzas políticas. Hay que considerar circunstancias diferentes que tienen que ver con valores e intereses, que hoy se expresan en los conceptos de responsabilidad (*accountability*) y gobernabilidad.²⁸

Esta posición de Nohlen claramente está en consonancia con la idea enunciada al inicio de este trabajo, en el sentido de que una cláusula de (no)reelección puede llegar a tener un mayor o menor valor funcional-instrumental al interior de un sistema de gobierno en un contexto político determinado. Sin embargo, la pregunta central es si las condiciones de “responsabilidad (*accountability*) y gobernabilidad” que Nohlen exige ya están formando parte de los valores y prácticas políticos usuales en los actuales sistemas de gobierno. Sin este cambio de “circunstancias”, cualquier modificación en la regla de no reelección, más que contribuir con la profundización de la democracia la pondría en peligro; por lo menos ésta es la expectativa para el caso paraguayo.

La experiencia política paraguaya reciente nos indica que las predicciones formuladas con respecto a la introducción de la cláusula de “no reelección en ningún caso” en la constituyente paraguaya de 1992 se cumplieron. La pretensión de oxigenar el sistema político iba necesariamente a confrontarse con un difícil cumplimiento, no libre de conflictos y sujeta a intenciones de alterabilidad y evasión, todo lo cual sucedió como quedó demostrado en los relatos sobre sucesos políticos que afectaron a los presidentes Rodríguez, Duarte Frutos, Lugo y Cartes, sin que estos casos aquí documentados sean los únicos.²⁹

Estos intentos de alterabilidad y evasión de la regla de prohibición de reelección significan a la vez para gran parte de la ciudadanía repetir experiencias de decepción con los gobernantes de turno, pues los intentos de violación de la Constitución provienen de todos los sectores políticos, ya sean de derecha o izquierda. Asimismo, nuevamente se confirma que más que creer en la palabra de campaña electoral de los políticos se deben establecer unos seguros normativos (candados) en el sistema constitucional de gobierno, como correctamente se hizo en 1992.

²⁸ Dieter Nohlen, *op. cit.*, nota 2, p. 143.

²⁹ A la fecha [en mayo de 2024, N. del E.] está en marcha un nuevo intento de alterabilidad ilegítima de la cláusula de prohibición de reelección presidencial bajo el gobierno del presidente Santiago Peña y conducido políticamente por el expresidente Horacio Cartes. Los ataques a la Constitución democrática de 1992 no cesan.

Dado que la regla de prohibición absoluta de reelección sigue vigente, se puede predecir que continuarán los intentos de alterabilidad o evasión. Y ocurrirá, especialmente, mientras los actores políticos no asuman una cultura de respeto al Estado de derecho; vale decir, que solo tomen decisiones políticas dentro del marco constitucional y fundados en el respeto al derecho. Lo que no serán predecibles serán los propios resultados de dichos procesos de alterabilidad o evasión. Es como lo señaló Bell; él solo podía predecir que habrá elecciones periódicas, pero no podía predecir el resultado. Aunque bien, conociendo que los procesos vendrán, y sabiendo de antemano de qué se trata, se podrían hacer esfuerzos para influenciar positivamente sus resultados y atenerse al cumplimiento constitucional. Después de todo, la prohibición de reelección presidencial “en ningún caso” ya lleva 32 de vigencia, y gracias a ella, después de Stroessner no se tuvo en Paraguay otro Stroessner, aunque hay intentos de imitación.