

Reforma de la Constitución Nacional en Paraguay (1992): del estado de sitio al estado de excepción

Reform of the National Constitution in Paraguay (1992): from the State of Siege to the State of Exception

Reforma da Constituição Nacional no Paraguai (1992): do estado de sítio ao estado de exceção

Florencia Prego*

RESUMEN

La caída del régimen del general Alfredo Stroessner en 1989 inauguró el largo proceso de transición a la democracia en Paraguay. La continuidad del ordenamiento jurídico y político del stronismo, sustentado en la Constitución Nacional de 1967, constituyó uno de los principales obstáculos para sellar el nuevo pacto democrático. En el presente artículo analizaremos las condiciones sociales e históricas que impulsaron el proceso de liberalización política sintetizada en la convocatoria a la Asamblea Nacional en 1991 y la posterior reforma de la Constitución Nacional en 1992, con el fin de configurar un nuevo ordenamiento jurídico y político. En particular, indagaremos en el proceso que llevó a la incorporación del estado de excepción, como reemplazo del estado de sitio, otrora utilizado para legalizar y legitimar el accionar represivo del régimen stronista. A partir de los debates parlamentarios y los proyectos presentados en la Asamblea Nacional, analizaremos la incorporación del estado de excepción en la Constitución Nacional, y realizaremos una reconstrucción teórica a los efectos de advertir las acepciones que tiene, las contradicciones que encierra, los mecanismos de legitimación en los que se sostiene y los dilemas que supone para la democracia.

Palabras clave:
Paraguay, reforma constitucional, estado de excepción, estado de sitio.

* Argentina. Licenciada en Sociología y Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos, Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Buenos Aires, Argentina. prego.florencia@gmail.com ORCID: 0000-0003-2236-8917

ABSTRACT

The fall of the regime of General Alfredo Stroessner in 1989 inaugurated the lengthy process of transition to democracy in Paraguay. The continuity of the legal and political order of the *Stronismo*, supported by the National Constitution of 1967, constituted one of the main obstacles to sealing the new democratic pact. In this article, we will analyze the social and historical conditions that promoted the process of political liberalization synthesized in the call to the National Assembly in 1991 and the subsequent reform of the National Constitution in 1992 to configure a new legal and political system. In particular, we will investigate the process that led to the incorporation of the State of exception, replacing the State of siege, once used to legalize and legitimize the repressive actions of the *Stronista* regime. From the parliamentary debates and the projects presented in the National Assembly, we will analyze the incorporation of the State of exception in the National Constitution. We will make a theoretical reconstruction from different disciplines to warn about its meanings, contradictions, legitimacy mechanisms, and the dilemmas it poses for democracy.

Keywords:
Paraguay,
constitutional
reform, State of
exception, State of
siege.

RESUMO

A queda do regime do general Alfredo Stroessner, em 1989, inaugurou o longo processo de transição para a democracia no Paraguai. A continuidade do ordenamento jurídico e político do *stronismo*, sustentado na Constituição Nacional de 1967, constituiu um dos principais obstáculos para selar o novo pacto democrático. No presente artigo, analisaremos as condições sociais e históricas que impulsionaram o processo de liberalização política sintetizada na convocatória da Assembleia Nacional, em 1991, e na posterior reforma da Constituição nacional, em 1992, com o objetivo de configurar um novo ordenamento jurídico e político. Em particular, indagaremos sobre o processo que levou à incorporação do estado de exceção, como substituto do estado de sítio, outrora utilizado para legalizar e legitimar as ações repressivas do regime *stronista*. A partir dos debates parlamentares e dos projetos apresentados na assembleia nacional, analisaremos a incorporação do estado de exceção na Constituição nacional e faremos uma reconstrução teórica dos efeitos de advertir as aceções que possui, as contradições que engloba, os mecanismos de legitimação nos quais se sustenta e os dilemas que representa para a democracia.

Palavras-chave:
Paraguai, reforma
constitucional,
estado de exceção,
estado de sítio.

Introducción

El régimen del general Alfredo Stroessner combinó un sistema autoritario de estructuras legal-formales propias del ordenamiento jurídico y político de la democracia formal, con sistemas patrimonialistas de distribución de poder político y económico (Lezcano, 1989). Coexistieron lógicas liberales con prácticas autoritarias y corporativas, acompañadas por una ideología y un corpus de representaciones y valores que legitimaron el orden político. En efecto, el stronismo gobernó durante 35 años bajo un estado de sitio permanente.

Tras el Golpe de Estado y el derrocamiento de Stroessner, se impulsó un proceso de liberalización política que se tradujo en la convocatoria a la Asamblea Nacional en 1991 y en la posterior reforma de la Constitución Nacional en 1992. La nueva Carta Magna venía a desplazar la heredada del stronismo, sancionada en 1967, como condición necesaria para sellar el nuevo pacto democrático. Con el propósito de revertir el corte autoritario del orden jurídico y político stronista, se apuntó a establecer nuevas normas que ejercieran un control mayor sobre el poder ejecutivo, descentralizaran facultades y potestades, y configuraran un nuevo equilibrio entre los poderes del Estado. En el presente artículo nos abocaremos a la discusión suscitada en torno al estado de sitio –herramienta fundamental para el esquema de dominación stronista, ya que operó como mecanismo para dotar de legalidad a las prácticas autoritarias y represivas del régimen– y a la incorporación del estado de excepción que buscaba reemplazarlo, con el fin de evitar extralimitaciones por parte del poder ejecutivo.

A partir de los debates parlamentarios y los proyectos presentados en la Asamblea Nacional, tanto en la Comisión Redactora como en la Comisión Plenaria, analizaremos la incorporación del estado de excepción y haremos un recorrido teórico desde distintas disciplinas, a los efectos de advertir las discusiones existentes en torno a los objetivos que persigue, los mecanismos de legitimación en los que se sostiene, las contradicciones que suscitan la teoría y la práctica, y los dilemas que supone para la democracia. La propuesta es analizar legalidades y legitimidades en el marco de procesos históricos y a partir de actores determinados: “la diferencia de la sociología con las ciencias jurídicas y políticas es precisamente esta. El privilegio del análisis se sitúa, para

nosotros, en el uso histórico de las instituciones y su evolución” (Dellich, 2007, p. 164).

El artículo se estructura en dos apartados. En el primero analizaremos la configuración del régimen de Alfredo Stroessner (1954-1989), a partir de la combinación de elementos de la democracia liberal con lógicas y prácticas autoritarias. De este modo, nos remontamos a la Constitución Nacional de 1967 para estudiar el proceso de concentración de facultades y atribuciones en el poder ejecutivo –en detrimento de los otros poderes– que nos permite caracterizarla como una Constitución de corte autoritario. En especial, identificaremos la figura del estado de sitio y el rol que tuvo al interior del régimen para dotar de legalidad a la represión ejercida.

En el segundo apartado, partimos del derrocamiento del Alfredo Stroessner en 1989 y el inicio de la transición a la democracia, así como del proceso de conformación de un nuevo orden jurídico y político que remplace la herencia del stronismo. En función de ello, indagaremos sobre las condiciones sociales e históricas que posibilitaron la reforma de la Constitución Nacional de 1992, los debates en torno al estado de excepción y su incorporación en remplazo del estado de sitio.

De acuerdo con nuestra hipótesis de trabajo, la Constitución Nacional de 1992, como expresión del nuevo pacto democrático, inauguró el marco legal necesario para dotar de legitimidad al proceso de transición recientemente instaurado, en el que la incorporación del estado de excepción fue un intento por equilibrar los poderes del estado y por ejercer un mayor control sobre las prerrogativas y arbitrariedades del poder ejecutivo. Sin embargo, esto generó un nuevo desequilibrio que dejó sin herramientas básicas de intervención al ejecutivo y, como consecuencia, dotó de mayores facultades al poder legislativo. El estado de excepción se inscribe en esta lógica como una herramienta de pesos y contrapesos al interior del sistema político que, en contextos históricos determinados, se aplicó tanto para garantizar el orden como para alterarlo.

El orden jurídico-político del stronismo: entre la democracia representativa y el estado de sitio

Como plantea Max Weber (1964), la dominación –entendida como la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado– se

suele apoyar interiormente en motivos jurídicos, en motivos de legitimidad (p. 707). El régimen de Stroessner no produjo la ruptura de la institucionalidad; es decir, no sustituyó la legalidad política liberal-democrática, sino que usó el sistema normativo vigente que resultaba funcional a sus intereses y objetivos (Laterza, 1989, p. 371). Sin embargo, gobernó bajo la vigencia permanente del estado de sitio, con el fin de obturar la actividad política de los sectores opositores y los conflictos sociales que el régimen iba suscitando y agudizando. El stronismo supo combinar un largo período dictatorial con formas de organización de la dominación basadas en mecanismos electorales, constituciones y partidos políticos, a las que dotó del funcionamiento formal de la democracia (Soler, 2009, p. 85).

Tras el Golpe de Estado de 1954 que condujo al poder a Stroessner, la Constitución Nacional de 1940 le proporcionó el amparo legal necesario para legitimar su acción política, y luego apeló a la reforma de la misma para legalizar y legitimar su continuidad en la dirección del gobierno. En efecto, se mantuvo durante ocho mandatos presidenciales consecutivos –en todos los procesos electorales las Fuerzas Armadas de Paraguay (FFAA) anunciaron públicamente su apoyo a la candidatura de Stroessner (Nickson, 2010, p. 15)–: en las primeras dos elecciones no permitió la participación de la oposición y a partir de 1963 las elecciones se realizaron bajo el estado de sitio (que se levantaba solo el día de la votación), con graves restricciones a la libertad de reunión y asociación, sin la garantía de libertades públicas, sin amnistía para los exiliados, con centenares de presos políticos sin proceso legal, sin padrón electoral transparente, con fraude generalizado, sin posibilidad de control real y con una Junta Electoral Central organizadora y juzgadora de las elecciones manejada por el partido de gobierno (Comisión Verdad y Justicia, 2008). Sin embargo, ya sea en el marco de elecciones clausuradas para los partidos políticos opositores o con apertura restringida, apeló a mecanismos electorales para ratificar los períodos de gobierno y garantizar cierta fachada democrática.

El régimen de Alfredo Stroessner se enfrentó con el primer límite legal ante el inminente fin de su tercer mandato en 1968. La Constitución de 1940 (Ley N°776/72) establecía un máximo de diez años para que un ciudadano volviera a ocupar la presidencia de la República, lo

cual imposibilitaba su reelección¹. Entonces Stroessner apeló a la sanción de una nueva Constitución Nacional que configurara una nueva arquitectura legal.

La Asamblea Nacional de 1967 –integrada por el Consejo de Estado y la Cámara de Representantes– convocó a elecciones para la conformación de la Convención Nacional Constituyente. La oposición partidaria participó convencida de que podía combatir al régimen desde la legalidad y desde un marco institucional (Soler, 2012, p. 80). Pero el hecho de mayor trascendencia fue que el general Alfredo Stroessner logró la participación de los tres principales partidos de la oposición: “desde este punto de vista, la dictadura más férrea del siglo XX que conoció Paraguay produjo la Constitución con el origen más democrático o menos antidemocrático, según se mire” (Camacho, 1990, p. 196).

La Constitución Nacional de 1967 consagró la supremacía del poder ejecutivo por sobre los demás poderes del Estado y anuló todo mecanismo de control sobre el mismo. Se trató, efectivamente, de una Constitución de corte autoritario.

En primer lugar, el juicio político quedó circunscripto a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. La acusación era función de la Cámara de Diputados y el juzgamiento de la Cámara de Senadores. De esa forma, dejaba de ser aplicable al presidente de la República; tampoco a los ministros del poder ejecutivo o a los integrantes del Consejo de Estado.

En cuanto a las atribuciones de los poderes del estado y sus divisiones, el poder ejecutivo tenía iniciativa legislativa exclusiva en determinadas materias (como el presupuesto general) y la facultad de dictar decretos-leyes, ya sea durante el receso del Congreso o ante su eventual disolución (Art. 183). El poder legislativo podía dictar leyes,

1 No se contempló el primer mandato so pretexto que era para completar un período presidencial. Cuando Stroessner terminaba su segundo mandato consecutivo en 1962 se planteó el problema en torno a la posibilidad constitucional de su reelección. El dilema fue resuelto por la Cámara de Representantes (Ley N°776) el 22 de mayo de 1962. Tal como recoge Lezcano Claude (2012): “Tanto en el caso del Presidente Provisional, aunque fuera designado para terminar un período presidencial, como en el caso del Presidente de la República elegido para completarlo, a terno de las situaciones previstas en el Artículo 58 de la Constitución Nacional, el ejercicio del poder ejecutivo por una fracción de un período no afecta la elegibilidad del mismo ciudadano hasta por dos períodos completos, conforme a lo que autoriza el Artículo 47 de la Constitución Nacional” (Art. 62).

modificar o derogarlas, pero el poder ejecutivo podía intervenir en el proceso de formación y sanción de estas. Contaba con la facultad de veto total o parcial de un proyecto de ley sancionado por el Congreso y la facultad para disolverlo (Art. 182), “por hechos graves que sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia normal de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella”. A su vez, el ejecutivo tenía a su cargo el nombramiento de ministros –por sí solo o en cooperación con otros órganos–, consejeros de Estado, miembros de la Corte Suprema de Justicia y del poder judicial, el fiscal general del Estado, agentes y procuradores fiscales, miembros de las FFAA, entre los cargos principales. Se vació al Consejo de Estado de las atribuciones que le había conferido la Constitución anterior y quedó sujeto al control del poder ejecutivo, que tenía la facultad de nombrar y remover a la totalidad de sus miembros. Estableció la duración del mandato presidencial por cinco años (Art. 174) y la posibilidad de la reelección por un período más, consecutivo o alternativo.

Respecto al estado de sitio, el poder ejecutivo conservó la facultad de decretarlo (Art.181). De acuerdo con el Artículo 79², solo se podía declarar en caso de conflicto o guerra internacional, invasión exterior, conmoción interior o amenaza grave de uno de estos hechos. También debían explicitarse las garantías suspendidas o restringidas³, la vigencia (tiempo limitado), y si regía para todo o parte del territorio nacional. En el marco del estado de sitio se podía detener a personas indiciadas de participar en algunos de los hechos en cuestión, trasladarlas de un punto a otro de la República y suprimirles la opción de salir del país.

2 Artículo 79 de la Constitución Nacional de 1967: “Para la defensa de esta Constitución y de las autoridades creadas conforme a ella, se instituye el estado de sitio, que podrá ser aplicado solamente en caso de conflicto o guerra internacional, de invasión exterior o amenaza grave de uno de estos hechos. El estado de sitio será total o parcial, según afecte a todo el territorio de la República o sólo a parte de él, y durante su vigencia se podrá detener a las personas indiciadas de participar de uno de esos hechos, o trasladarlas de un punto a otro de la República, y prohibir reuniones y manifestaciones públicas. Los detenidos en virtud del estado de sitio permanecerán en locales sanos y limpios no destinados a reos comunes, y los traslados se harán siempre a localidades pobladas y salubres. La declaración del estado de sitio será por tiempo limitado y responderá en todos los casos a los fines de su institución. Su vigencia no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes del Estado, ni afectará el ejercicio de sus prerrogativas. La ley reglamentará la aplicación del estado de sitio”.

3 Los tres derechos posibles de suspensión eran la libertad personal y de circulación, el derecho de reunión y el derecho de manifestación.

También se podían prohibir las reuniones y manifestaciones públicas. En función con lo estipulado, durante el estado de sitio no se interrumpía el funcionamiento de los poderes del Estado ni se afectaban sus prerrogativas; el poder ejecutivo debía dar cuenta al Congreso de lo actuado dentro de los cinco días siguientes a la publicación del decreto.

La Convención aprobó el Artículo 79 del estado de sitio, y sus imprecisiones facilitaron su prórroga sistemática e indefinida durante el stronismo. Era posible advertir dos desequilibrios. Por un lado, las violaciones a la norma, y por el otro las malas interpretaciones del texto constitucional. Las primeras tienen que ver con las siguientes cuestiones: la declaración del estado de sitio aunque no estuvieran dadas las causas estipuladas; la no limitación temporal y la sanción de decretos que lo prorrogaban cada tres meses; la detención de personas que no tenían vinculación con los hechos o en zonas donde no estaba vigente el estado de sitio; las detenciones sin orden escrita, la prolongación de las mismas y, en muchos casos, sin poner a los detenidos a disposición de la autoridad judicial competente. En cuanto a las malas interpretaciones del texto, destacaba la inexistencia de un control sobre el estado de sitio tanto por parte del Congreso –donde dar cuenta de lo actuado por parte del poder ejecutivo se reducía a un mero acto informativo– como por parte del poder judicial: para la Corte Suprema de Justicia, la declaración del estado de sitio, y las medidas adoptadas durante su vigencia, constituían cuestiones políticas no justiciables (Camacho, 1990; Lezcano Claude, 2012).

Con la sanción de la Constitución Nacional de 1967 y la mayoría de los partidos legalizados, se realizó una nueva elección que conllevó al cuarto mandato presidencial de Alfredo Stroessner (1968-1973)⁴. La reelección de 1968, que contó con la participación de los partidos políticos de la oposición, se puede considerar el inicio de la consolida-

4 El límite se volvió a presentar cuando Alfredo Stroessner estaba por cumplir con los dos mandatos presidenciales y, frente a esto, convocó a una Asamblea Constituyente con el fin de enmendarla. La Convención Nacional Constituyente reunida en marzo de 1977, con la sola participación de representantes del Partido Colorado, sancionó la Enmienda N°1, con la cual se modificaba el Artículo 173 para permitir la reelegibilidad ilimitada del presidente de la República. Esto le permitió a Stroessner ejercer la presidencia por el período 1978-1983 y 1983-1988, y ser electo para el período 1988-1993. Sin embargo, ya desde 1973 se había comenzado a clausurar aún más el espacio para la participación política, y para los comicios de 1978, 1983 y 1988 los partidos políticos opositores optaron por abstenerse.

ción de la dictadura bajo la forma de la democracia representativa con estado de sitio, con el objetivo de aplacar el “equilibrio inestable” del sistema político paraguayo que generaban las luchas crecientes tanto en el campo como en la ciudad (Lara Castro, 1992). Esto demostró la capacidad del régimen para incorporar opositores, pero también para buscar una legitimidad política vinculada a las lógicas de la democracia liberal: “de esta manera, el régimen stronista se amparaba no solo en la legitimidad de la legalidad, aún en los Estado de sitio o en la persecución política, sino también en la legitimidad otorgada por el acto electoral durante todo el período” (Soler, 2012, pp. 81-82).

El stronismo recurrió a las reglas formales de la democracia liberal como principio de legitimidad, en base a un sistema de normatividad propia, regido de forma casi permanente por el estado de sitio -sin reglamentación legal ni control parlamentario-, con el fin de obtener no solo la actividad política de los sectores opositores, sino también los conflictos sociales que el régimen iba generando. De hecho, más que promover la ruptura de la institucionalidad, el stronismo propició a su interior la coexistencia de lógicas liberales con prácticas autoritarias que legitimaron y consolidaron el orden político.

Transición a la democracia en Paraguay: hacia la conformación de un nuevo orden jurídico-político

Los días 2 y 3 de febrero de 1989 el general Andrés Rodríguez encabezó un Golpe de Estado contra Stroessner, tras 35 años ininterrumpidos en la dirección del gobierno y el manejo del Estado. El Golpe no afrontó cuestionamientos o resistencia sobre la legalidad de su acción militar: la legitimidad le vino por medio del consenso de la decisión tomada.

Andrés Rodríguez se enmarcó en la Constitución Nacional de 1967: tras disolver el Congreso (Art. 182⁵), utilizó la renuncia del general Alfredo Stroessner para convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias el 1 de mayo de 1989, y completar así el período constitucional de 1989 a 1993. De ese modo, “el nuevo gobierno prefirió su legiti-

5 La Constitución Nacional dispone en el Art. 182 que “el Poder Ejecutivo podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia normal de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones por ella creadas”.

midad por vía de la continuidad constitucional. Así, no hubo ruptura, sino una situación que ponía en peligro el equilibrio de los poderes y la existencia de las instituciones de la República” (Schvartzman, 1989, p. 79). A su vez, incluyó a los partidos políticos en las negociaciones –con excepción del Partido Comunista (PCP) y el Partido Comunista Independiente (PCI), que continuaban proscriptos–, lo cual era una muestra del pacto de gobernabilidad entre las fuerzas políticas en pugna. Lo anterior implicó la legalización del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Partido Democracia Cristiana, y también reconocer al Partido Humanista (PH) y al Partido de los Trabajadores (PT).

Los partidos opositores se transformaron en los legitimadores del nuevo régimen con su participación electoral y presencia en el Congreso. Esto tuvo un doble efecto. Por un lado, le permitieron al general Andrés Rodríguez legitimarse y legalizar y/o constitucionalizar el régimen; por otro lado, desarticuló la potencialidad política que la sociedad civil había empezado a desarrollar en la lucha por la democratización (Arredondo Ramírez, 1992). La democracia a construir se fue restringiendo a lo político, y lo político a lo electoral (Céspedes, 2008): “la transición fue ante todo un conjunto de cambios políticos en el plano del incremento de las condiciones de competencia pluralista y libre entre partidos y movimientos políticos” (Flecha y Martini, 2019, p. 318).

Las elecciones del 1ero de mayo de 1989, a tres meses de la caída de Alfredo Stroessner, fueron reconocidas por organizaciones internacionales, veedores y todo el arco político nacional y latinoamericano. Sin embargo, la competencia fue desigual, ya que el plazo estipulado para la realización de las elecciones perjudicaba a los partidos de la oposición que estaban saliendo de décadas de persecuciones dictatoriales (Rivarola, 1991). Los partidos venían de carecer reconocimiento legal, sus actividades eran muy controladas y sus dirigentes hostigados. Además, se emplearon los padrones del período dictatorial y el ANR-Partido Colorado contaba, a diferencia del resto, con los recursos del Estado. De este modo “no se puede considerar a los comicios de mayo como estrictamente democráticos, pero sí como un paso en la dirección de construir un Estado de derecho” (Lezcano y Martini, 1991, pp. 154-155).

Las continuidades respecto al régimen autoritario y la configuración de un sistema de partidos sostenido en el pluralismo restringido

y no competitivo dejaron muy poco margen a los partidos de la oposición (Rivarola, Cavarozzi y Garretón, 1991, p. 3). Las elecciones ratificaron la hegemonía del ANR-Partido Colorado en la dirección del gobierno y el Estado: el general Andrés Rodríguez obtuvo el 74,2%, seguido por Domingo Laíno (PLRA), quien obtuvo el 20,3%. Los resultados confirmaron el bipartidismo del sistema político paraguayo, ya que entre el partido oficialista y el PLRA obtuvieron más del 85% de los votos.

El gobierno de Rodríguez impulsó una agenda de liberalización, centrado en el levantamiento del estado de sitio; el reconocimiento de partidos políticos y el respeto a las libertades civiles y políticas de organización, manifestación, asociación, prensa, sindicalización; la legitimación del gobierno a través de la convocatoria a elecciones con la participación de la oposición; y la convocatoria a la Convención Constituyente para la reforma de la Constitución Nacional de 1967 (Abente Brun, 2010, p. 296). A su vez, fue eficaz en garantizar la unidad entre las fracciones empresariales (civiles y militares) y el ANR-Partido Colorado/FFAA, lo que permitió la continuidad del predominio militar en la estructura estatal. Además, ante la comprensión de que la unidad del ANR-Partido Colorado era la base de la gobernabilidad en un país acostumbrado a su hegemonía, Rodríguez convocó a una Junta de Restauración del Partido Colorado (Soler, 2002, p. 20). En este sentido, lejos de promover la transferencia de poder a la sociedad civil, estructuró un poder dual materializado en la representación política pluralista en el parlamento y la concentración económica en el bloque político de poder (Lara Castro, 1996).

La transición en América Latina en general, y en Paraguay en particular, se produjo en un contexto histórico donde la democracia se había transformado en la fuente de legitimidad del orden político (Ansaldi y Soler, 2015). Sin embargo, no fue un camino unidireccional, ya que prevaleció una tensión permanente entre tendencias sociales, ideológicas, intereses económicos y proyectos culturales originados en la dimensión política y social; tampoco fue el comienzo de la restauración (Delich, 1983). En Paraguay la transición no implicó el restablecimiento de un modelo democrático, temporariamente clausurado por poderes fácticos, sino la instauración de la democracia como sistema político (Flecha y Martini, 2019, p. 322). Enfrentó distintos desafíos, en-

tre los que destacamos: la posibilidad de conciliar la democracia con la continuidad del ANR-Partido Colorado en la dirección del poder (Abente Brun, 2010), ante lo que se denominó una alternancia inverosímil (Brugnoni, 2007); la necesidad de emprender un proceso de institucionalización y despartidización de las FFAA, y la reconfiguración del ordenamiento jurídico y político stronista.

La construcción de un nuevo orden legal: la Constitución Nacional de 1992

Los gobiernos modernos, sobre todo los democráticos, precisan solventarse en algún tipo de legalidad constitucional para legitimar sus acciones y, a su vez, los contenidos de las normas constitucionales pueden favorecer o dificultar el ejercicio de poder (Negretto, 2009, p. 53). Desde la teoría de Kelsen, la eficacia de la norma jurídica es condición esencial de legitimidad: “hay una muy consciente tradición del pensamiento político y jurídico por la cual un poder es tanto más legítimo en cuando es más efectivo, y la efectividad viene introducida para probar, para explicar incluso para justificar la legitimidad del poder” (Bobbio, como se citó en Laterza, 1989).

La ciencia política y los enfoques del constitucionalismo latinoamericano señalan distintos eventos que motivan los cambios y los reemplazos constitucionales: el paso de un régimen autoritario a uno democrático (que conllevaron a la creación de nuevas constituciones como en Ecuador en 1978, Perú en 1979, Honduras en 1982, El Salvador en 1983, Guatemala en 1985, Brasil en 1988 y Paraguay en 1992); las crisis políticas que hacen inviable o inconveniente mantener las instituciones vigentes y conducen al reemplazo de constituciones (Colombia en 1991 y Ecuador en 1998) o su reforma (Guatemala en 1993, Bolivia en 1995, Nicaragua en 1995 y Perú en 2000); y los cambios en la distribución de poder entre los principales actores políticos para mejorar la imagen pública u obtener alguna ventaja electoral que le permita tener poder de decisión e influencia en un futuro (Chile en 1989, Perú en 1993, Argentina en 1994, República Dominicana en 1994, Uruguay en 1996, Venezuela en 1999 y Ecuador en 2008). También pueden promoverlos las críticas de la ciudadanía al funcionamiento del régimen democrático, en el que los partidos políticos perciben que una reforma puede atenuar esas demandas (Negretto, 2009).

Sin embargo, se identifican contradicciones intrínsecas entre los cambios y las reformas constitucionales y las democracias de América Latina (Gargarella, 2015; Negretto, 2009). Gargarella (2015) sostiene que las constituciones latinoamericanas superponen modelos de democracia opuestos (p. 99): la estructura de poder responde a valores democráticos del siglo XIX (baja participación popular, sectores excluidos, derechos políticos limitados) con nuevas declaraciones de derechos vinculados a principios democráticos de última generación. De este modo, las reformas promovidas tienden a profundizar el proceso de democratización en tanto que promueven el pluralismo político e incrementan los controles al ejercicio del poder, pero también pueden generar efectos contraproducentes para la calidad de la democracia en la región (Negretto, 2009, p. 53).

El hecho que desencadenó la reforma de la Constitución Nacional de 1992 en Paraguay fue el fin del régimen autoritario de Alfredo Stroessner y el inicio de la transición a la democracia, que se inició con el Golpe de Estado de 1989 bajo la dirección del general Andrés Rodríguez, y marcó el tránsito de un Estado autoritario a un Estado democrático (Flecha y Martini, 2019). El retorno de la normalidad jurídico-institucional paraguaya coincidió con un contexto donde la legalidad fue ganando prestigio como instrumento político legitimador al margen de su funcionalidad puramente jurídica. Esto repercutió a escala social, cuando distintos actores promovieron una nueva legalidad que institucionalizara y, como tal, legitimara políticamente las demandas, dado que un régimen que buscaba consagrar el estado de derecho no podría hacerlo al margen de estas normas (Laterza, 1989).

La reconstrucción del sistema político, la redefinición del papel del Estado y en particular de las FFAA, la reformulación de las relaciones entre el sistema políticos y la sociedad civil, y la reestructuración del sistema partidario (Rivarola, como se citó en Simon, 1991, p. 52) eran los principales desafíos para la naciente democracia. Esto requería acciones concretas, como la promoción de garantías políticas; la derogación de leyes represivas y liberticidas (Ley N° 294 de Defensa de la Democracia y Ley N°209 de Defensa de la paz pública y las personas), la adhesión a tratados internacionales de derechos humanos (se ratificó el Pacto de San José de Costa Rica el 8 de agosto de 1989); la aprobación de nuevas leyes electorales y de partidos políticos; y la modernización,

despartidización e institucionalización de las FFAA, en pos de inhibir todo tipo de intervención política⁶.

Para esto era preciso reconstruir una nueva legitimidad del poder (Morinigo, 2004). El gobierno de Andrés Rodríguez buscaba una reforma parcial de la Constitución Nacional. Pero la carga simbólica que tenía la herencia stronista empujaba a romper con ese pasado dictatorial y, por lo tanto, la eliminación del instrumento supremo de su ordenamiento jurídico era fundamental (Lezcano Claude, 2012). El 12 de junio de 1991, la Asamblea Nacional –integrada por las Cámaras del Congreso y el Consejo de Estado (Art. 220 de la Constitución Nacional de 1967) – declaró la necesidad de la reforma total de la misma⁷. La Asamblea funcionó desde el 30 de diciembre de 1991 al 20 de junio de 1992, y la Constitución Nacional entró en vigor el 21 de junio de 1992, como un escenario inédito en cuanto a la ampliación de libertades públicas (posibilitó una mayor competencia y participación electoral) y la emergencia de nuevos movimientos políticos y sociales⁸ (Palau y Yore, 2000).

La Convención (tras los comicios realizados el 1 de diciembre de 1991) quedó integrada por 122 convencionales del ANR Partido Colorado, 55 del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), 19 del Movimiento Constitución para Todos, uno del Partido Demócrata Cristiano y uno del Partido Revolucionario Febrerista. Es decir, de un total de 198 convencionales constituyentes, el 62% pertenecía al ANR Partido Colorado y el 38% restante se distribuía entre los partidos opositores.

6 El proyecto de modernización de las FFAA implicaba un proceso de institucionalización y profesionalización, así como de despartidización. Una de las primeras medidas del general Andrés Rodríguez fue promover el reordenamiento interno de la fuerza y descabezar la cúpula militar, otrora aliada de Stroessner.

7 De acuerdo con Lezcano Claude (2012), “La Constitución entonces en vigor era susceptible de ser mejorada tomándola como base, sin tener que modificarla radicalmente. En cuanto a la parte dogmática había que ampliar el catálogo de derechos de acuerdo con las normas consagradas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y asimismo debían ser ampliadas las garantías consagradas en la Ley Suprema. En cuanto a la parte orgánica, había que eliminar artículos que contenían las disposiciones de carácter autoritario, retocar las atribuciones de los órganos de gobierno ya previstos, y agregar otros órganos de gobierno”.

8 En 1991, por primera vez la ciudadanía pudo votar a los intendentes municipales. En este marco, se produjo la sorpresiva victoria electoral de Carlos Filizzola perteneciente al Movimiento Ciudadano Asunción Para Todos (APT), es decir, ni colorado ni liberal. Fue la primera vez que se produjo y se reconocía el triunfo electoral de un opositor.

Durante el desarrollo de la convención, la división de votos fue transversal a los diferentes sectores políticos representados. Fueron pocos los temas en que la división se dio por partido, o el ANR Partido Colorado impuso su mayoría de forma disciplinada (Lezcano Claude, 2012).

En relación con los proyectos constitucionales, once se presentaron completos (ANR Partido Colorado, PLRA, Movimiento Constitución Para Todos, Partido Demócrata Cristiano, Partido Humanista, Partido Revolucionario Febrerista, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica, la Unión Industrial Paraguaya y otros dos proyectos individuales). También surgieron propuestas parciales (como la de la Conferencia Episcopal Paraguaya, los pueblos indígenas, el Comité de Iglesias, los Sindicatos de Periodistas de Paraguay, etc.). Este proceso se dio en un contexto de intensa participación ciudadana, que se materializó en la presentación de 119 propuestas, todas vinculadas a la parte dogmática de la Constitución, que es la que consagra derechos y garantías:

Los pueblos indígenas no consiguieron una representación propia mediante una reserva de escaños y convencionales electos/as por los pueblos indígenas. Sin embargo, el contar con una propuesta formulada como artículos constitucionales y la capacidad de estar presente en cada sesión, llevó no sólo a la designación de asesores indígenas sino a la aprobación casi sin modificaciones de sus propuestas. Por su parte, las mujeres se reunieron en Foros para la Constituyente y entregaron su propuesta también formulada como artículos. Ésta fue retomada por la Interbancada de Mujeres, que reunió a todas las mujeres de la CNC y, con algunas modificaciones, la presentó como propia. Con esta estrategia, las mujeres también consiguieron la consagración de una gran parte de su propuesta. No fue así para el movimiento campesino, que no llegó a presentar una propuesta única y mucho menos en forma de artículos y se sintió defraudado por los resultados de la Constituyente. (Bareiro, 2011)

La promulgación de una nueva Constitución Nacional que reemplazara la heredada del régimen de Alfredo Stroessner era una tarea fundamental. Eran dos los pilares a transformar. En primer lugar, la ampliación de derechos y las garantías que fueron denegados o limitados durante el período autoritario y la adecuación de las reglas del

sistema político para corregir las instituciones deficientes y fortalecer los nuevos regímenes democráticos (Negretto, 2009, p. 52). En segundo lugar, el equilibrio entre los poderes del Estado, dada la concentración y centralización que tenía el ejecutivo –en detrimento de los otros poderes– y que, como contrapartida, convirtió al Congreso en la institución dilecta del proceso de transición: en él se depositaron las mayores expectativas en función de lograr la primacía civil por sobre la militar y ejercer un mayor control sobre el poder ejecutivo (Laterza, 1989, p. 379). La nueva institucionalidad jurídica creó un sistema presidencialista, pero con un sistema de pesos y contrapesos que otorgaba al poder legislativo un rol determinante (Morinigo, 2004, p. 27) que obligaba al poder ejecutivo a realizar acuerdos a los efectos de garantizar la gobernabilidad.

La Constitución Nacional de 1992 traía consigo la ingenuidad de la apertura democrática: dejó al poder ejecutivo sin herramientas básicas de intervención apostando a que la ley eliminaría por fin los grandes dictadores de dicho país (Soler, 2012, p. 25). El fin era ponerle límites al presidente de la República, como una reacción al pasado dictatorial reciente: “eso hizo posible que la Constitución diseñada tuviera un carácter casi parlamentario, donde el Congreso tiene autonomía del poder ejecutivo e impone políticas de gobierno al mismo ejecutivo” (Morinigo, 2004, p. 28).

Se crearon o modificaron normativas a los efectos de regular al Poder Ejecutivo. Expresión de ello fueron la creación de la vicepresidencia y el Consejo de Ministros; la inhabilitación de la reelección presidencial⁹; el juicio político (posible de aplicarse al presidente, el vicepresidente y los ministros del poder ejecutivo); la asignación de controles al sistema parlamentario (pedido de informes, interpelación y voto

9 La Constitución Nacional se aprobó en un clima de tensión política creciente: la negativa a introducir una cláusula que habilitara la reelección, promovida por Andrés Rodríguez, llevó a que el mismo presidente y los miembros de la Corte Suprema de Justicia se ausentaran el día de la promulgación. Este problema se reiterará en distintos momentos históricos. En el año 2006, el intento de Nicanor Duarte Frutos de reformar la constitucional se frustró frente a las movilizaciones masivas de la población. En marzo del 2017, el presidente Horacio Cartes y Fernando Lugo buscaron promover una enmienda constitucional que habilitara la reelección presidencial, lo cual generó una gran crisis política y social que acabó con el Congreso en llamas, como metáfora de una sociedad que reclamaba una nueva clase política y un nuevo pacto social (Soler y Quevedo, 2017).

censura); la declaración de inhabilidad de militares en servicio activo para la presidencia y la vicepresidencia; la creación de gobiernos departamentales; la elección popular de los intendentes (anteriormente eran designados por el poder ejecutivo); la reducción de la iniciativa legislativa exclusiva del poder ejecutivo; la regulación de la facultad de veto (que debe ser ratificado por el Congreso), entre las principales. Sin embargo, una de las disposiciones que más recortaron el poder presidencial (sobre todo en función de la naturaleza del sistema político paraguayo) fue la supresión de la facultad para dictar decretos-leyes, que lo despojó de una herramienta elemental para gobernar.

En relación con el poder legislativo, el Congreso recuperó la facultad de prorrogar las sesiones ordinarias y convocar a extraordinarias, se eliminó la facultad del ejecutivo para disolverlo, y se crearon comisiones conjuntas de investigación de las cámaras. El poder judicial, que durante el stronismo mantuvo una subordinación total al poder ejecutivo, supuso otro gran desafío para la reciente democracia. Se modificó el sistema de nombramientos de la Corte Suprema de Justicia y los magistrados judiciales (como una manera de eliminar la fuerte injerencia del ejecutivo), se legisló sobre la inmovilidad de los jueces y se creó la justicia electoral. A su vez, se le otorgó autonomía al Ministerio Público y la Procuraduría General de la República, y se concibió la figura del Defensor Público y la Contraloría General de la República.

A las FFAA se les prohibió todo tipo de actividad política (Art. 173). Se estableció que cuando ocurriera un hecho previsto tanto por la ley común como por la militar, no se consideraría un delito militar y que los fallos de los tribunales militares podían ser recurridos ante la justicia ordinaria (Art. 174). Desde el punto de vista jurídico, la Constitución buscaba poner fin al esquema de dominación que durante la dictadura se sustentó en la tríada partido-Fuerzas Armadas-gobierno.

En su parte dogmática, la Constitución Nacional de 1992 constituyó lo más avanzado que había tenido Paraguay. Por un lado retomó y profundizó todo lo positivo de las constituciones precedentes respecto a libertades, derechos y garantías, y por otro agregó nuevas disposiciones a partir del derecho comparado y el derecho internacional en materia de derechos humanos (Lezcano Claude, 2012): “Paraguay aprobó los acuerdos, tratados, convenios y protocolos sancionados por las diferentes organizaciones gubernamentales internacionales re-

lacionadas con la defensa de los Derechos Humanos y la protección de las minorías” (Becerra, 2017, p. 123).

Del estado de sitio al estado de excepción

La reforma de la Constitución Nacional en Paraguay de 1992 introdujo el estado de excepción (Art. 288) para remplazar al estado de sitio. El objetivo era reglamentar esta figura y dotarla de los instrumentos necesarios para evitar extralimitaciones por parte del poder ejecutivo.

Existe una profusa producción académica en el campo de las ciencias sociales, la teoría jurídica o el derecho sobre el estado de excepción. Desde una mirada histórica, los estudios que indagan en sus orígenes remiten a la república romana (509 a. de C.), cuando en situaciones excepcionales de conflicto externo, guerra civil o conmoción interior, el senado tenía la facultad de nombrar “dictador” a un ciudadano (podía pertenecer al senado, ser cónsul o patricio) y de otorgarle un bastón de mando por un período de seis meses, hasta lograr el restablecimiento del orden (Leiras, 2010, p. 27). El derecho romano inauguraba la creación de disposiciones jurídicas destinadas a regular situaciones graves o conflictos internos o externos que pusieran en riesgo a las autoridades públicas (Delgado Parra, 2011, p. 166).

Sin embargo, asimilar el estado de excepción a las instituciones del derecho romano –como la figura del dictador o del *senatus consultus ultimus* (“decreto último del senado”)– puede resultar ilustrativo pero insuficiente, dado que el estado de excepción es inherente al estado de derecho y adquiere especial significación en tiempos democráticos: “la justificación final y última del estado de excepción es la protección del estado de derecho, razón por la cual se acepta una desvirtuación momentánea del mismo para retornar lo antes posible a la normalidad” (Camacho, 1990, p. 34).

El legado teórico de los juristas de la República de Weimar expresados en Hans Kelsen y Carl Schmitt conserva vigencia analítica, aportes sobre el Estado, el derecho, la democracia y la Constitución (Vita, 2014) que permiten problematizar la relación crítica entre el estado de excepción y la democracia: mientras Schmitt se postulaba a favor de la utilización de poderes excepcionales y prerrogativas a disposición del poder ejecutivo para gobernar en situaciones de crisis, para Kelsen

solo a través del derecho positivo y las normas vigentes derivadas se podía gobernar (Leiras, 2010, p. 17).

Carl Schmitt en *La Dictadura* (1921) tributó al campo teórico del estado de excepción al vincular las situaciones de amenaza contra el orden estatuido con la dictadura comisaria (que busca proteger el ordenamiento legal existente, es decir, “romper la ley para salvarla”) y la dictadura soberana (crear un nuevo orden legal):

Schmitt buscó dar respuestas para enfrentar el fenómeno del desorden de la política, para preservar lo político –al Estado– y con ello a unidad política organizada y por ende salvar la Nación de los excesos particularista de la política partidaria y del liberalismo a ultranza. (Leiras, 2010, p. 36)

Posteriormente, en *Teología Política* (1922) Schmitt distinguió la norma y la decisión como elementos que componen lo jurídico: en los casos normales se reduce el elemento de la decisión y, en el caso excepcional, el elemento normativo (Vita, 2014, p. 123). De ese modo, en momentos de excepción debía primar la decisión política por sobre la norma escrita, y sería el soberano quien tomara la decisión de cuándo hay una emergencia extrema, qué hacer para eliminarla y si el orden constitucional debía ser suspendido para resolver la crisis. Es decir, el soberano decidiría con respecto al estado de excepción.

La situación de excepción evidencia para Schmitt la autoridad del Estado, en la que la decisión se separa de la norma jurídica y demuestra que para crear derecho no se necesita tener derecho (Vita, 2014, pp. 122-123). Como planteó Agamben (2010), la contribución de la teoría schmittiana fue articular el estado de excepción y el orden jurídico: “se trata de una articulación paradójica, porque aquello que debe ser inscripto en el derecho es algo esencialmente exterior a él, esto es, nada menor que la suspensión del propio orden jurídico” (Agamben, 2010, pp. 72-73).

Para Agamben (2010), el estado de excepción no es ni externo ni interno al ordenamiento jurídico, y el problema de su definición concierne a un umbral en el cual dentro y fuera no se excluyen, sino que se indeterminan: el problema del estado de excepción se presenta como una disputa sobre el *locus* que le compete (pp. 59-60). Agamben (2010) reconoce una zona incierta entre el derecho público y el hecho político, entre el orden jurídico y la vida:

(...) si las medidas excepcionales son el fruto de los períodos de crisis política y, en tanto tales, están comprendidas en el terreno político y no en el terreno jurídico, ellas se encuentran en la paradójica situación de ser medidas jurídicas que no pueden ser comprendidas en el plano del derecho, y el estado de excepción se presenta como la forma legal de lo que no puede tener forma legal. (p. 24)

En términos normativos, el estado de excepción es una institución jurídica que se encuentra regulada y avalada constitucionalmente en América Latina, así como también por los instrumentos internacionales de derechos humanos. De esta manera, tanto el derecho interno de los Estados como el derecho internacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos de la ONU) admiten que, en situaciones de crisis, las autoridades pueden suspender el ejercicio de ciertos derechos con la sola y única finalidad de restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos fundamentales. Sin embargo, el derecho internacional no enuncia de forma taxativa las causales que autorizan su declaración, sino que se limita a establecer que se debe estar en presencia de una crisis que constituya una situación excepcional (Despouy, 2010)¹⁰.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define el estado de excepción como

aquel conjunto de medidas que tiene por finalidad conjurar una situación originada en un Estado de guerra exterior, grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana o cuando se presente perturbaciones del orden económico, social o ecológico o que constituya grave calamidad pública. Los estados de excepción deben tener en cuenta que solo pueden referirse a materias directamente relacionadas con la situación que determinó la declaratoria, no podrán suspender los Derechos Humanos ni las libertades fundamentales y se debe igualmente respetar el Derecho Internacional Humanitario. (CIDH, 2012)

10 Los argumentos esgrimidos por los gobiernos son diversos, pero destacan la amenaza a la seguridad del Estado; el orden público; la vigencia de la Constitución y las instituciones democráticas; la existencia de actos de violencia, subversión o terrorismo, y vandalismo; el ataque o amenaza de ataque exterior; los motines o rebeliones internas; los intentos de Golpe de Estado; el asesinato de miembros del gobierno.

Para la CIDH los estados de excepción tienen como único objetivo y justificación la defensa del orden democrático (Despouy, 2010), el poder legal y legítimamente constituido, y las instituciones jurídico políticas (Anchaluisa Shive, 2016, p. 96): “las autoridades y los órganos universales e interamericanos de protección de los derechos humanos reconocen unánimemente que la finalidad de esta institución jurídica es la preservación del estado de derecho y el principio de legalidad” (O’Donnell, 2007, p. 982).

Desde la teoría jurídica y política, se han establecido normas y principios que los regulan (Dávalos Muirragui, 2008, Despouy, 2010; Goizueta Vertiz, 2016; O’Donnell, 1984) e identificado “anomalías” o “desviaciones” en su aplicación (Despouy, 2010). Entre las primeras, se resaltan el principio de necesidad (solo puede declararse cuando los medios ordinarios que posee un Estado resultan insuficientes); el principio de excepcionalidad (se refiere a la naturaleza del peligro –debe ser grave, presente o inminente, real y objetivo¹¹–; su alcance y validez debe remitirse al ámbito señalado, y resultan insuficientes las medidas legales existentes y aplicadas en tiempos de normalidad); el principio de legalidad (remite a las normas que los regulan y los mecanismos de control, tanto internos como internacionales); el principio de proclamación (se refiere a la necesidad de establecer una declaración oficial para que la población afectada tenga conocimiento de la amplitud material, territorial y temporal y su impacto en el goce de los derechos humanos); el principio de notificación (tiene como objeto notificar a la comunidad internacional); el principio de temporalidad o provisionalidad (requiere la delimitación del tiempo para evitar la prolongación); el principio de territorialidad (debe limitarse al espacio donde dichas medidas son necesarias); el principio de proporcionalidad o conexidad (debe existir una relación entre las medidas adoptadas por el estado de excepción y los peligros y las amenazas que se buscan superar); el principio de no discriminación (no deben recurrir a prácticas ni medidas discriminatorias en función

11 Dávalos Muirragui (2008) señala la relación entre el principio de excepcionalidad y necesidad: mientras que este último analiza si el ordenamiento jurídico no dispone de otra medida legal “normal” para afrontar dicha situación (es decir, que pueda ser resuelta por otros medios), el primero busca evitar que el estado de excepción se declare cuando la situación no lo amerite.

del sexo, color, religión u origen social); el principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional (es decir, el equilibrio entre las obligaciones asumidas por los Estados en el orden internacional y la protección de los derechos humanos); el principio de respeto a ciertos derechos fundamentales (se refiere a la obligación jurídica de reconocer y garantizar, bajo toda circunstancia de tiempo y lugar, ciertos derechos de las personas); el principio de razonabilidad (adecuación entre medios y fines); y el principio de controlabilidad (implica someter el estado de excepción a control oficial) (Dávalos Muirragui, 2008, Despouy, 2010; O'Donnell, 1984).

Las anomalías y las desviaciones se producen cuando el estado de excepción se aparta de la legalidad que lo regula, lo cual genera consecuencias para la garantía de los derechos humanos. Entre ellas se distinguen: el estado de excepción *de facto* (ya sea porque se aplican medidas excepcionales sin haber proclamado el estado de excepción, o porque se mantienen dichas medidas, aunque se haya producido el levantamiento oficial del mismo); el estado de excepción no notificado; la perennización del estado de excepción (perpetuación, renovación o prórroga constante); la sofisticación (prolifera normas de excepción cuya complejidad aumenta en la medida que están destinadas a regir de manera paralela al orden constitucional ordinario) o la institucionalización del estado de excepción (reconoce las desviaciones y pretende legitimarlas mediante un reordenamiento integral del sistema jurídico e institucional); y la ruptura del orden institucional (Despouy, 2010).

La justificación principal del estado de excepción es la necesidad de restaurar la normalidad alterada:

(...) una institución de carácter extraordinario, prevista constitucionalmente para la defensa del estado cuando los recursos normales de represión y mantenimiento del orden público resultan claramente insuficientes para derrotar disturbios y desórdenes públicos que atentan contra la institucionalidad democrática. La medida, que descansa fundamentalmente en la concentración de poderes en el ejecutivo, será siempre transitoria, limitada territorialmente y afectará solamente a los derechos imprescindibles para vencer el peligro, debiendo la actuación gubernamental ajustarse siempre a derecho. (Camacho, 1990, p. 32)

De ese modo, es posible identificar algunas condiciones que conllevan a la declaración del estado de excepción: la aparición de una situación de extrema gravedad, el carácter transitorio de su declaración, la insuficiencia de los medios normales de protección de la seguridad pública, la suspensión limitada de garantías, la delimitación territorial y la declaración formal y expresa. A su vez, es necesario identificar elementos que lo justifiquen: debe ser decretado en defensa del Estado de derecho, tener como objetivo restaurar lo antes posible el orden y la normalidad, cercenar el mínimo de garantías posibles y que las autoridades se ajusten permanentemente al derecho (Camacho, 1990, p. 44).

En América Latina, la legislación de emergencia estuvo inspirada en la Doctrina de Seguridad Nacional: una concepción militar del Estado y el funcionamiento de la sociedad, la militarización de las instituciones estatales y la construcción del enemigo interno. Una de las consecuencias jurídicas de esta ideología fue la implantación de los estados de excepción que so pretexto de garantizar la seguridad nacional expidieron normas para penalizar la protesta social, conculcar derechos y otorgar funciones de jueces a las Fuerzas Armadas (Dávalos Muirragui, 2008). El cuestionamiento respecto al estado de excepción es producto de la desnaturalización que han hecho los distintos gobiernos: esta excepcionalidad ha sido usada como inicio de una desestabilización política con el fin de terminar con el régimen democrático o para mantener el régimen *de facto* existente (Anchaluiza Shive, 2016, p. 92). Incluso, un problema frecuente en América Latina ha sido la declaración de estados de excepción ficticios, usados como una forma para resolver o aplacar las protestas sociales (Dávalos Muirragui, 2008).

Es posible reconocer una relación dialéctica de dos posturas tanto normativas como políticas entre el “ser” y el “deber ser”, y para ello es posible advertir dos acepciones que nos permiten problematizar el lugar que ha tenido el estado de excepción en los procesos políticos. La primera considera que el estado de excepción es incongruente con el estado de derecho y puede ser utilizado para legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder. De este modo, constituye una incrustación de sesgo autoritario en la democracia (Gabino, 2000, p. 177):

Es una institución innecesaria pues solo está prevista para casos de emergencia grave, cuando precisamente más se necesita de la tutela del orden constitucional (...). Así, en la actualidad vivimos en un perpetuo estado de excepción, en el cual la violencia pública es la regla en el cual la excepcionalidad se ha convertido en la normalidad. (Dávalos, 2008, p. 127)

Los procesos de transición a la democracia en América Latina hay que problematizarlos no solo como un punto de ruptura, sino como una continuidad de los procesos autoritarios y represivos. En ese sentido, el estado de excepción supone la suspensión o la violación de la ley bajo el amparo del derecho para ampliar la violencia estatal, de la que se sustenta no solo en momentos excepcionales donde peligra el orden establecido o existe una fuerte disputa por la hegemonía, sino que en casos donde deviene en la norma ante sectores de la sociedad que quedan fuera del orden estatuido (Calveiro, 2008).

La segunda concepción sostiene que se trata de una herramienta para proteger los derechos humanos ante situaciones particulares e imprevistas (Dávalos Muirragui, 2008): “resulta decisivo ubicar a esta institución dentro del campo del derecho y desterrar así erróneas concepciones que emparentan al estado de excepción con la potestad discrecional de ejercer el poder en situaciones de crisis” (Despouy, 2010, p. 91). Se trata de una postura a favor de tomar medidas de excepción en momentos de resquebrajamiento del orden jurídico y la normalidad, en lo cual resulta imprescindible que el estado democrático esté dotado en su respectiva Constitución de los instrumentos necesarios para concentrar transitoriamente el poder en determinados órganos o personas y restringir derechos (Gabino, 2000, p. 178).

De este modo, pueden advertirse diferencias ideológicas, teóricas y prácticas sobre el estado de excepción, o más precisamente, con relación a su capacidad para restringir derechos y convertirse, eventualmente, en una herramienta distorsionada de legitimación de la discrecionalidad estatal en procesos democráticos (Anchaluisa Shive, 2016, p. 97):

Queda claro que el estado de excepción permite proteger elementos propios de los derechos fundamentales, así como características del mantenimiento del Estado y el poder constituido. Sin embargo, también puede ser usado para dar ciertos visos de legitimidad

a vulneraciones a derechos humanos e incluso situaciones de uso regular de la excepcionalidad con motivaciones políticas. (Anchaluisa Shive, 2016, p. 98)

La Constitución Nacional de 1992 buscaba revertir y regular posibles arbitrariedades. De este modo, en la Convención Nacional Constituyente (1991) los debates giraron en torno a la necesidad de especificar los derechos restringidos durante el estado de excepción y la necesidad de garantizar la vigencia del orden público y el funcionamiento de los poderes del Estado, la Constitución y el *habeas corpus*.

El punto de la discusión estaba en la necesidad de proveerle al poder ejecutivo las herramientas necesarias para actuar en caso de alteración del orden público y, por otro lado, establecer garantías para la ciudadanía atendiendo, sobre todo, a las violaciones sufridas bajo el régimen stronista: “nosotros debemos aquí legislar más que nunca en base a nuestra experiencia histórica que puede resumirse básicamente en la perversión de los conceptos constitucionales y una aplicación, por lo tanto, perversa de las facultades excepcionales” (Emilio Camacho, Convención Nacional Constituyente-Comisión Redactora, 1991). También primó la propuesta de otorgarle mayores facultades al Congreso como órgano de control para disponer el estado de excepción o anularlo en caso de considerar que cesaron las causas que llevaron a su declaración. En este sentido, el estado de excepción era concebido como un procedimiento que le posibilitaba a un gobierno democrático, con los debidos controles, restringir cierto tipo de derechos en forma transitoria y siempre bajo control jurisdiccional.

El Artículo 288 sobre el estado de excepción de la Constitución Nacional de 1992 postuló las causales, la vigencia y los plazos, así como los derechos que se pueden suspender y las garantías que se deben respetar –no interrumpe el funcionamiento de los poderes del Estado, la vigencia de esta Constitución ni el *habeas corpus*–. Estableció las causales –en caso de conflicto internacional formalmente declarado o no, o de grave conmoción interna que ponga en inminente peligro la Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella–; lo reconoció como una facultad tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo; estableció la limitación espacio-temporal –puede ser declarado en todo o en parte del territorio nacional por un término de 60 días como máximo y establece la posi-

bilidad de prorrogarlo por períodos de hasta 30 días sucesivos, solo si cuenta con mayoría absoluta de ambas Cámaras¹²; y reservó al Congreso la facultad de disponer su levantamiento en caso de considerar que cesaron las causas que llevaron a la declaración del mismo.

Las medidas que puede tomar el poder ejecutivo, por decreto y en cada caso, durante el estado de excepción, son las siguientes: la detención de personas acusadas de participar en algunos de los hechos, su traslado, y la restricción o prohibición de reuniones públicas y manifestaciones. Sin embargo, reconoce el derecho de salida del país. En cuanto a la intervención del poder judicial, la Corte Suprema debe controlar la situación de los detenidos y realizar las inspecciones judiciales necesarias¹³.

El régimen stronista demostró que el estado de sitio se había aplicado en detrimento de la democracia: “la historia paraguaya demuestra al menos en los últimos 40 o 50 años que no fue un problema el desorden, que no fue un problema la inestabilidad de la democracia. El problema fue la estabilidad de la dictadura” (Emilio Camacho, Convención Nacional Constituyente- Comisión Redactora, 1991). De este modo, el estado de excepción buscó expresar ese nuevo pacto democrático que se estaba sellando en Paraguay.

Conclusiones

La transición a la democracia en Paraguay enfrentó múltiples desafíos. Como hemos analizado, el retorno de la normalidad institucional coincidió con un contexto donde la legalidad recuperó su preminencia como instrumento político legitimador. De este modo, la herencia de la Constitución Nacional de 1967, con su impronta stronista, era incompatible con el nuevo tiempo paraguayo.

12 Sobre el receso parlamentario, la Constitución Nacional establece que el poder ejecutivo podrá decretar por una única vez el estado de excepción por un plazo no mayor de 30 días, pero que deberá someterlo dentro de los ocho días a la aprobación o rechazo del Congreso, el cual quedará convocado de pleno derecho a sesión extraordinaria, únicamente a tal efecto.

13 Sobre los detenidos se sostiene que deberán permanecer en locales sanos y limpios, no destinados a reos comunes, o que guardarán reclusión en su propia residencia. A su vez se estipula que los traslados se harán siempre a sitios poblados y salubres.

La Constitución Nacional de 1992 devino en condición de posibilidad de la transición a la democracia frente a la necesidad de equilibrar, jurídica y políticamente, los poderes del Estado. Fue expresión del nuevo pacto democrático e inauguró el marco legal necesario para dotar de legitimidad al proceso recientemente instaurado tras 35 años de autoritarismo.

En materia de derechos y garantías, la Constitución Nacional de 1992 fue de avanzada, porque retomó y profundizó todo lo positivo de las constituciones precedentes y agregó disposiciones internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, en su afán por despojar al poder ejecutivo de ciertas facultades y ejercer un mayor control sobre el mismo, acabó generando un nuevo desequilibrio al dejarlo sin herramientas básicas de intervención. Como contrapartida, el poder legislativo devino en el espacio político e institucional dilecto y, en efecto, con mayor capacidad de condicionamiento y desestabilización política que obligará a los sucesivos presidentes a pactar y sellar acuerdos en función de la gobernabilidad: “un régimen presidencialista bajo control parlamentario no es posiblemente el más adecuado para un país en el que cuesta negociar y mantener legitimidad” (Bareiro, 2011).

La incorporación del estado de excepción simbolizó ese intento por avanzar en la descentralización y desconcentración del poder del ejecutivo, en aras de ejercer un mayor control sobre sus potenciales prerrogativas y arbitrariedades, para así evitar la repetición de un gobierno de corte autoritario. A su vez, desplazó y sustituyó un emblema del stonismo, que funcionó como herramienta jurídica para dotar de legalidad a la represión ejercida.

La conceptualización del estado de excepción permite confrontar con uno de los puntos más debatidos del constitucionalismo occidental como es la división de poderes y la concentración de poder en el ejecutivo, ya que se trata de una medida que tiene la potestad –de manera transitoria y limitada tanto temporal como territorialmente– de suspender determinados derechos y garantías constitucionales. El estado de excepción legitima la intervención de la normatividad excepcional en el marco de las democracias formales, en el momento en que un conflicto pone bajo amenaza la seguridad del Estado, las autoridades legalmente constituidas, el orden democrático. Constituye, en sí mismo, una contradicción para el estado de derecho y, sin embargo, no lo niega.

Referencias

- Abente Brun, D. (2010). Después de la dictadura. En I. Telesca (Coord.), *Historia del Paraguay* (pp. 295-313). Taurus.
- Agamben, G. (2010). *El Estado de excepción*. Adriana Hidalgo Editora.
- Anchaluisa Shive, C. (2016). *Neoconstitucionalismo y seguridad: análisis del estado de emergencia y del estado de excepción en las constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ansaldi, W. y Soler, L. (2015). Derechas en América Latina en el siglo XXI. En R. Carbone y L. Soler (Eds.), *Des-Cartes. Estampas de las derechas en Paraguay* (pp.15-26). Punto de Encuentro.
- Arredondo, E. (1992). Paraguay: la incierta transición. *Sociológica*, 7(19), 213-237.
- Bareiro, L. (28 de mayo de 2011). La primera constitución democrática de la historia del Paraguay, en 1992 | Léi Guasu hekojojáta peteha Paraguái-pe rekoasápe, 1992-pe. *Secretaría Nacional de Cultura de Paraguay*. <http://www.cultura.gov.py/2011/05/la-primera-constitucion-democratica-de-la-historia-del-paraguay-en-1992/>
- Becerra, M.J. (2017). *La visibilización y el reconocimiento de los derechos de los afrodescendientes en Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay en el marco del multilateralismo complejo (2000-2014)*. [Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario].
- Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación (2020). *Leyes paraguayas*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas>
- Borda, D. (2011). La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en Paraguay (1968-2010). En D. Abente Brun y D. Borda (Eds.), *El reto del futuro. Asumiendo el legado del bicentenario* (pp. 57-115). Ministerio de Hacienda de la República de Paraguay.
- Brugnoni, J.P. (2007). Paraguay y la alternancia inverosímil. *Revista de Estudios Políticos Contemporáneos Nova Polis*, 1(2), 49-61. <http://pyglobal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/17>
- Calveiro, P. (2008). Estado, Estado de excepción y violencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 24, 95-100. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=453644786008>

- Camacho, E. (1990). *Constitución y Estado de Excepción*. La Ley Paraguaya S.A.
- Céspedes R.L. (2008). El tiempo en la política. Paraguay, 1989-1992. *Novapolis. Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos*, 3(13), 59-68. <http://pyglobal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/25>
- Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay (2008). *Informe final*. http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.pdf
- Convención Nacional Constituyente. (1992). *Anteproyectos de constitución presentados, propuestas y aportes varios, principales fuentes, bibliografía*. Tomo I. CIDSEP-AID.
- Dávalos Muirragui, M.D. (2008). Estados de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo. En R. Ávila (Ed.), *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. V&M Gráficas.
- Delgado Parra, M.C. (2011). Estado de excepción y gobernabilidad en México. *Reflexiones*, 90(2), 165-176. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/1468>
- Delich, F. (1983). La construcción social de la legitimidad política en procesos de transición a la democracia. *Crítica y Utopía*, 9, 1-7.
- Delich, F. (2007). *Sociedades invisibles: la cultura de la ingobernabilidad en América Latina*. Celtia-Gedisa.
- Despouy, L. (2010). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. El Mono Armado.
- Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente [Paraguay]. (1991). Comisión plenaria sobre el estado de excepción. *Art. 277*.
- Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente [Paraguay]. (1991). Comisión redactora del sobre el estado de excepción. *Art. 295*.
- Fassi, M. (2009). El futuro de Paraguay en debate: una sociedad en conflicto frente al avance de la soja transgénica. Los desafíos de Fernando Lugo. *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 7(26), 18-31.

- Flecha, V.J. y Martini, C. (2019). *A treinta años del golpe. Autoritarismo y democracia en el Paraguay*. Servi Libro.
- Gabino, A. (2000). *Estado de sitio: ¿Emergencia necesaria o autoritarismo encubierto?* Desalma.
- Gargarella, R. (2015). La “sala de máquina” de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo. *Nueva Sociedad*, 258, 96-106.
- Goizueta Vertiz, J. (2016). Los Estados de excepción en América Latina: los controles desde el derecho internacional. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 98, 183-215. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4295>
- Lara Castro, J. (1992). Paraguay: la transición incierta. En L. Meyer, y J.L. Reyna (Coords.), *Los sistemas políticos en América latina*. Siglo XXI.
- Lara Castro, J. (1996). Paraguay. *Nueva Sociedad*, 144, 16-22.
- Laterza, G. (1989). Legitimidad y legalidad en el nuevo contexto político paraguayo. *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 69-84.
- Leiras, S.C. (2010). *Estado de excepción y democracia en América Latina: Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*. Homo Sapiens Ediciones.
- Ley N° 209. (1970). *De defensa de la paz pública y la libertad de las personas* [Paraguay]. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2462/defensa-de-la-paz-publica-y-libertad-de-las-personas>
- Ley N° 294. (1955). *De defensa de la democracia* [Paraguay].
- Lezcano Claude, L. (2012). Historia constitucional del Paraguay (Período 1870-2012). *Revista Jurídica Universidad Americana*, 3, 173-291. <https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/revistajuridicaua/article/view/150>
- Lezcano, C.M. (1989). *El régimen militar de Alfredo Stroessner: Fuerzas Armadas y política en el Paraguay (1954-1989)*. Comisión Sudamericana de Paz.
- Lezcano, C.M. y Martini, C. (1991). ¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas Armadas y partidos políticos en la coyuntura. En D. Rivarola, M. Cavarozzi y M.A. Garretón, *Militares y políticos en una transición atípica*. GTPP-CLACSO.
- Morinigo, J.N. (2004). Reformas políticas para la gobernabilidad democrática. *Novapolis. Revista de Estudios Políticos Contemporáneos*, 9, 25-42.

- Negretto, G. (2009). Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of Democracy* en español, 1(1), 38-54.
- Nickson, A. (2010). El régimen de Stroessner (1954-1989). En I. Telesca (Coord.), *Historia del Paraguay*. Taurus.
- O'Donnell, D. (1984). Legitimidad de los estados de excepción, a la luz de los instrumentos de derechos humanos. *Derecho PUCP*, 38, 165-231. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.198401.006>
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo Libros.
- Palau, M. y Yore, M. (2000). *Presidencialismo moderado y gobierno de coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita* (Documento de Trabajo N°10). BASE Investigaciones Sociales.
- Quevedo, C. (2015). La construcción del (des)orden neoliberal. En R. Carbone y L. Soler (Eds.), *Des-Cartes. Estampas de las derechas en Paraguay* (pp.45-57). Punto de Encuentro.
- Rivarola, D. (1991). Recomposición interna del partido colorado: su impacto en el proceso político. En D. Rivarola, M. Cavarozzi y M.A. Garretón, *Militares y políticos en una transición atípica* (pp. 105-135). GTPP-CLACSO.
- Rivarola, D. (1994). Conservadurismo y cultura política en la transición. *Revista Paraguaya de Sociología*, 31(90), 267-287.
- Rivarola, D, Cavarozzi, M. y Garretón, M.A. (1991). *Militares y políticos en una transición atípica*. GTPP-CLACSO.
- Schwartzman, M. (1989). *Mito y duelo. El discurso de la "pre-transición" a la democracia en el Paraguay*. BASE Investigaciones Sociales (BASE-IS).
- Simon, J.L. (1991). El Paraguay después de Stroessner: ¿De la transición incompleta a la democracia? En D. Rivarola, M. Cavarozzi y M.A. Garretón y Garretón, M. A. *Militares y políticos en una transición atípica* (pp. 25-60). GTPP - CLACSO.
- Soler, L. (2002). La transición perenne. Partidos políticos y coyuntura electoral en Paraguay (1989-2000). *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 1(1), 14-25.
- Soler, L. (2009). Dominación política y legitimidad. El stronismo en el contexto de América Latina. *Novapolis. Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos*, 4, 77-98. <http://pyglocal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/31>

- Soler, L. (2012). *Paraguay. La larga invención del golpe. El stronismo y el orden político paraguayo*. Imago Mundi.
- Soler, L. y Quevedo, C. (3 de abril de 2017). La metáfora del Congreso en llamas. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/29485-la-metafora-del-congreso-en-llamas>.
- Vita, L. (2014). *La legitimidad del derecho y del estado en el pensamiento jurídico de Weimar: Hans Kelsen, Carl Schmitt y Hermann Heller*. Eudeba.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.