

EL «IMPEACHMENT» EN AMÉRICA LATINA: ARGENTINA, BRASIL Y VENEZUELA

Por MARIO D. SERRAFERO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FINALIDAD DEL «IMPEACHMENT».—III. EL JUICIO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA.—IV. BRASIL: EL PRESIDENTE COLLOR DE MELLO: *El «affaire Collor»*.—V. VENEZUELA: LA DESTITUCIÓN DE CARLOS A. PÉREZ.—VI. ARGENTINA: ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE UNA CAÍDA ANUNCIADA: *Un mes antes del golpe: una sesión parlamentaria*.—VII. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

Ante el desgaste de la figura presidencial y el plazo fijo del mandato constitucional propio del presidencialismo, la institución del juicio político ha sido considerada por la mayoría de los investigadores como un mecanismo ineficaz en los ordenamientos institucionales latinoamericanos. La remoción *de facto* de los gobernantes de turno, constituyéndose los militares en una suerte de poder arbitral, ha sido habitualmente un final anunciado.

No hay duda: *las experiencias recientes en América Latina han ubicado al juicio político como un tema de renovada actualidad*. El proceso de *impeachment* seguido en Brasil contra el ex presidente Fernando Collor de Mello (1992) y la suspensión y posterior destitución del ex mandatario de Venezuela, Carlos Andrés Pérez (1993), invitan a reflexionar sobre la normativa y el rendimiento de esta institución y de los procedimientos de juzgamiento a los presidentes (1) y sus posibilidades futuras.

(1) Contra la generalización que suele realizarse el juicio político como verdadero «juicio parlamentario» no existe en todos los países de América Latina. Argentina y Brasil siguen el modelo clásico; en cambio, Venezuela —como otros países de la región— deriva el juzgamiento a la Justicia. *Advertida la diferencia, sólo a los efectos de este trabajo cuando se hable de juicio político se englobarán los diferentes tipos de procedimiento*. Sobre las aludidas diferencias, véanse CÉSAR QUINTERO: *El Poder*

Este breve trabajo tiene, entonces, determinados y concretos objetivos. En primer lugar, referir brevemente el lugar que ocupa el *impeachment* en los diseños institucionales latinoamericanos y señalar sus similitudes y diferencias. Luego, se analizarán tres casos de tentativa o implementación de juzgamiento presidencial: contra la presidenta María E. Martínez de Perón, en 1976; contra el presidente Fernando Collor de Mello, en 1992, y contra el presidente Carlos Andrés Pérez, en 1993 (2).

Otra de las finalidades de estas páginas es destacar como elemento connatural y esencial del «buen gobierno» la posibilidad de ejercitar y hacer efectiva la responsabilidad política de los gobernantes. La ausencia de una «cultura de la responsabilidad política» es una cuenta pendiente más que se agrega a la crisis de representación y a la pérdida de credibilidad sufrida por las clases dirigentes en la región. Las experiencias que se tratan significan, en alguna medida, que las «delegaciones» (3) democráticas no son —en caso de ser— para siempre y, por el contrario, pueden revertirse toda vez que se den las condiciones sociopolíticas y de diseño institucional adecuadas. Sobre estas condiciones se avanzará al tratar los casos exitosos de juicio político o responsabilidad presidencial.

II. LA FINALIDAD DEL «IMPEACHMENT»

Hamilton, en los papeles de *El Federalista*, argumentó a favor de un juicio político diseñado a partir del Poder Legislativo con exclusión del Poder Judicial: la Cámara Baja obraría como órgano acusador y la Cámara Alta como órgano judicial (4).

En cuanto a la causa de su puesta en acción, en los Estados Unidos se sostuvieron dos perspectivas que reflejaban la filosofía de dos pensadores británicos. Según la óptica de Lord Blackstone, el *impeachment* era un instrumento que sólo podía ponerse en funcionamiento ante la violación de una ley bien establecida. Edmund Burke sostenía, en cambio, que el *impeachment* debía incluir también los casos de abuso de autoridad y abuso de confianza de los funcionarios (5).

Ejecutivo en las Constituciones de América Latina, México, UNAM, 1988, y MARIO D. SERRAFERO: «Presidencialismo y reforma política en América Latina», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8 (1991).

(2) Sin pretender un estudio comparativo exhaustivo, es sin duda importante el análisis de los pocos casos existentes en América Latina. Sobre el método comparativo, puede verse GIOVANNI SARTORI y LEONARDO MORLINO (eds.): *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza, 1994.

(3) Véase GUILLERMO O'DONNELL: «¿Democracia delegativa?», en *Cuadernos del Claeh*, núm. 17 (1992), págs. 5-20, y del mismo autor, «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales», en *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130 (julio-septiembre 1993), págs. 163-183.

(4) HAMILTON, en HAMILTON, MADISON y JAY: *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, artículos LXV y LXVI, págs. 277-285.

(5) Véase FRANK KESSLER: *The Dilemmas of Presidential Leadership: of Caretakers and Kings*, 1982, págs. 366-372. En realidad, en los Estados Unidos se considera que el procedimiento tiene un marco mucho mayor que el meramente jurídico; véase WALTER MONDALE: *The Accountability of Power*, Nueva York, David MacCay, Co., 1975, págs. 166 y sigs.

En Estados Unidos sólo una vez se ha recurrido al procedimiento del *impeachment*, fue en 1868 contra el presidente Andrew Johnson y el resultado fue negativo. Faltó un voto para que el Senado condenara al entonces presidente. La motivación del proceso obedeció a «causas políticas» y su fracaso evitó que el *impeachment* se utilizara, de allí en adelante, de una forma más cercana al voto de no confianza o moción de censura que como el último recurso dentro de un diseño presidencial. Un siglo después del caso Johnson, la renuncia del presidente Richard Nixon puso fin a otro proceso de enjuiciamiento en marcha. Si en el caso de Andrew Johnson la materia objeto de enjuiciamiento era «discutible», los cargos contra el presidente Nixon, en cambio, constituían claros casos de delito (6).

Desde otra óptica por cierto distinta y referida más a la experiencia latinoamericana —donde resalta su inestabilidad y discontinuidad políticas—, el *impeachment* puede ser enfocado o bien como un mecanismo de control político-institucional o bien como un mecanismo al servicio de la continuidad institucional, en el sentido de que si un funcionario no es relevado, principalmente cuando se trata de enjuiciar al Poder Ejecutivo, su permanencia implicaría un severo riesgo para el normal funcionamiento del sistema (7). En relación al primer enfoque, un notable constitucionalista latinoamericano sostuvo que las atribuciones del Ejecutivo «están limitativamente enumeradas, todos sus actos se hallan sometidos a la aprobación y examen legislativo y expuestos a convertirse en capítulos de acusación en el juicio político» (8). Desde la óptica del cuestionamiento al gobierno y la continuidad institucional, Juan Linz —dentro del marco del debate presidencialismo *versus* parlamentarismo— ha señalado que la extrema medida del juicio político es mucho más incierta y dificultosa de utilizar que el voto de censura (9), con lo cual los riesgos son mayores.

La naturaleza y finalidad del juicio político han motivado posiciones diferentes y opuestas. Las diferencias señaladas entre el planteo de Burke y el de Blackstone son retomadas a nivel regional. Así, para algunos, el juicio político trata sobre la responsabilidad política de los funcionarios; para otros, sólo actúa en casos de delitos graves (10).

(6) JAMES Q. WILSON: *American Government*, Lexington, D. C. Heath and Company, 1992, págs. 358 y 359. En relación al caso Nixon, véanse, además, JOSÉ R. MONTERO GIBERT: «El *impeachment* en la Constitución de los Estados Unidos y el caso del presidente Richard Nixon», en *Politeia*, núm. 6 (1977), págs. 215-326; PATRICK J. MCGEEVER: «Guilty Yes; Impeachment No. Some Empirical Findings», y GERALD B. FINCH: «Impeachment and Dynamics of Public Opinion: A Comment on Guilty, Yes; Impeachment, No», ambos en *Political Science Quarterly*, vol. 89, núm. 2 (1974), págs. 289-304.

(7) En realidad, el juicio político debe ser enfocado desde la doble perspectiva.

(8) JOAQUÍN V. GONZÁLEZ: *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Angel Estrada y Cía., s. f., pág. 341.

(9) JUAN LINZ: «The Perils of Presidentialism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1 (1990), pág. 65.

(10) Véanse JEAN BLONDEL y WALDINO SUÁREZ: «Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista», en *Criterio*, núm. 1.853 (1981), pág. 61, y HUMBERTO NOGUERÍA ALCALÁ: «El presidencialismo en la práctica política», en *Síntesis*, núm. 3 (1987), págs. 16 y 17.

III. EL JUICIO POLITICO EN AMERICA LATINA

El régimen presidencialista se enfrenta a menudo con numerosas crisis políticas originadas en diferentes causas, y se advierte la dificultad de su resolución dentro de los mecanismos internos del sistema (11). Si, por ejemplo, un gobierno a lo largo de su mandato ha perdido la legitimidad mínima y no ha logrado una eficacia suficiente en su gestión como para garantizar una estabilidad del régimen, el único recurso que se plantea dentro del presidencialismo es el juicio político (también, por cierto, la poco esperable renuncia del magistrado). El llamado juicio político contra la generalización que suele realizarse no tiene el mismo diseño en todos los países. En muchos de ellos —y con matices diferentes—, son las Cámaras del Congreso las que acusan y juzgan a los funcionarios imputados, y si los encuentran culpables, pueden destituirlos de sus cargos y remitirlos luego a la Justicia para el juzgamiento por presuntos delitos. Se trata de un verdadero juicio parlamentario donde se dicta una sentencia política. En otros casos, el Congreso o alguna de las Cámaras prestan autorización para que los funcionarios sean investigados y juzgados por la Justicia. En síntesis, no existe un mismo diseño de juicio político para todos. Asimismo, las causas que permiten el inicio del procedimiento difieren según los países, siendo en algunos taxativas y en otros más flexibles.

Se ha sostenido siempre que el juicio político —o parlamentario— requiere de mayorías en el Congreso muy difíciles de obtener. Por otra parte, el envío del presidente a la justicia ordinaria para su juzgamiento es otra medida que puede tornarse imposible, pues no hay que olvidar que —en muchos casos— el Ejecutivo interviene en la designación de los jueces y, además, tendría que obtenerse la previa mayoría especial en el Parlamento (o alguna de las Cámaras).

Las diferencias y similitudes entre los diseños y procedimientos del juicio político se observan en los casos que se tratan en este trabajo a través de la lectura de las normas constitucionales pertinentes.

Para la Argentina (12), el artículo 45 de la Constitución de 1853-1860 expresa en relación a la Cámara Baja: «Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, sus ministros y a los miembros de la Corte Suprema y demás tribunales inferiores de la Nación, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.» El artículo 51 expresa: «Al Senado corresponde juzgar en juicio público a

(11) MARIO D. SERRAFERO: «Presidencialismo y reforma política en América Latina», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8 (1991), y del mismo autor, «Instituciones políticas de América Latina: revisión de enfoques teórico-metodológicos», en *Sistema*, núm. 122 (1994).

(12) La Constitución fue reformada en 1994. Las normas que regulan la institución en el texto actual son los artículos 53, 59 y 60. Se introdujeron pocos cambios. Por un lado, se excluyeron del juzgamiento a los jueces inferiores, y por otro, se incluyó a la nueva figura del jefe de gabinete.

los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.» El artículo siguiente prescribe: «Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.»

La Constitución de Brasil señala en su artículo 85: «Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y especialmente contra: I) la existencia de la Unión; II) el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación; III) el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; IV) la seguridad interna del país; V) la probidad en la Administración; VI) la ley presupuestaria; VII) el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.» Y el artículo siguiente dice: «Admitida la acusación contra el Presidente de la República por dos tercios de la Cámara de Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal en las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad. 1.º El Presidente quedará suspendido en sus funciones: I) en las infracciones penales comunes, una vez recibida la denuncia o la querrela por el Supremo Tribunal Federal; II) en los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el Senado Federal. 2.º Si, transcurrido el plazo de ciento ochenta días no estuviese concluido el juicio, cesará la suspensión del Presidente, sin perjuicio del regular proseguimiento del proceso. 3.º Entre tanto no se dicte sentencia condenatoria en las infracciones comunes, el Presidente de la República no estará sujeto a prisión. 4.º El Presidente de la República, durante la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones.»

La Constitución de Venezuela establece en su artículo 150, párrafo octavo, que es atribución del Senado: «Autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia, de que hay mérito para ello. Autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones.»

Como se ha expresado antes, existen similitudes, pero también importantes diferencias. Estas últimas se advierten en las causas, los órganos encargados de acusar y juzgar a los funcionarios —en el caso al presidente—, las mayorías requeridas y los efectos inmediatos del proceso y, luego, de la sentencia. Resta aún mencionar un tema conexo importante: la sucesión. En Argentina y en Brasil existe la figura del vicepresidente —elegido junto al presidente en el mismo acto electoral—, quien reemplaza en forma definitiva al primer magistrado en caso de vacante definitiva. En Venezuela, en cambio, no se contempla la figura del vicepresidente, y es el Congreso quien decide el reemplazante del presidente en caso de falta absoluta.

Además de la normativa —y para evaluar la importancia de ésta—, interesa la

experiencia concreta que nos ofrece la realidad política y que se analiza en las páginas que siguen.

IV. BRASIL: EL PRESIDENTE COLLOR DE MELLO

En 1989, los electores brasileños sumaban más de ochenta millones. Se votaba para presidente por primera vez desde 1960, y por vía directa, y se estrenaba el procedimiento de doble vuelta electoral para la elección presidencial (13).

El candidato Collor, a través de un partido «fantasma», con el apoyo de Estados pequeños y políticos que no eran, por cierto, de la primera línea, comenzó a tener —según las encuestas electorales— una importante repercusión a medida que se acercaba la fecha de las elecciones. Tales mediciones arrastraron, a su vez, un progresivo y mayor apoyo de parlamentarios y gobernadores.

En diciembre de 1989 se producía el fenómeno: Fernando Collor de Mello, con el apoyo del Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), era designado presidente por el voto del pueblo. En la primera vuelta electoral había obtenido poco más del 28 por 100, seguido de Luis Ignacio «Lula» da Silva (14), del Partido de los Trabajadores (PTP), con el 16 por 100, y en tercer lugar, Brizola (PDT), que, con un 15,45 por 100, pisaba los talones de «Lula», pero se quedaba fuera de la competencia. En la segunda vuelta electoral, Collor venció a «Lula», obteniendo un 42,75 por 100 de los votos contra el 37,86 por 100, ayudado por un enorme despliegue de recursos financieros y publicitarios.

El discurso del que se valió el ex presidente fue el apropiado para quien prefirió presentarse como una suerte de *outsider*, basando su prédica en la crítica a los partidos y a los políticos, *la lucha contra la inflación y la corrupción, y levantó además la bandera de la modernización de las estructuras socioeconómicas del país.*

Collor fue tejiendo una imagen que se montó sobre el descrédito que tenía la clase política a nivel masivo, al igual que altos funcionarios y burócratas del Estado. Este discurso *moralizante* estaba teñido, además, de una suerte de «mesianismo» basado en la propia persona del presidente. *Estrategia y estilo que, por cierto, continuaba con una fuerte tradición cultural latinoamericana: el personalismo político.*

El éxito de Collor estuvo signado por los medios de comunicación, constituyendo un caso típico —según Sartori— de «videopolítica» (15). La televisión fue la

(13) Cabe recordar que en abril de 1964 se había instalado el régimen militar iniciado con el general Castelo Branco y que recién en 1985 se elegía en forma indirecta la fórmula Tancredo Neves —quien falleció antes de jurar el cargo— y José Sarney. Por otra parte, en la transición política brasileña los militares habían combinado en forma atípica el autoritarismo con formas semirrepresentativas. Véase MANUEL AL-CÁNTARA SÁENZ: *Sistemas políticos de América Latina*, vol. 1, Madrid, Tecnos, 1989, págs. 77-81.

(14) «Lula» era un destacado sindicalista metalúrgico que había fundado, en 1980, el PT.

(15) Véase GIOVANNI SARTORI: «Neither Presidentialism nor Parliamentarism», en JUAN J. LINZ y A. VALENZUELA: *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1, The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 114.

herramienta que difundió la imagen de Collor de Mello, un político volátil que antes había sido gobernador del Estado de Alagoas y miembro de la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).

El gobierno de Collor, si bien había alejado el fantasma de la hiperinflación, estuvo lejos del éxito económico; en cambio, profundizó la inestabilidad y la recesión económicas. La contracara social no tuvo un mejor tratamiento ni resultado. El desempleo aumentó y no hubo políticas específicas de contenido social. En relación a la política, tuvo que dar marcha atrás en su deseo de gobernar de espaldas a los partidos y a los políticos. Las derrotas sufridas en el Parlamento determinaron, en 1992, el acercamiento a otros partidos y el ingreso de políticos tradicionales a puestos ministeriales relevantes (16).

La falta de éxito en el campo económico, social y político fue acompañada de continuas denuncias de corrupción dirigidas contra los políticos de la Administración. La atmósfera de corrupción estaba ya instalada aun antes de que estallara en la propia cabeza de la presidencia.

El «affaire Collor»

Más allá de los problemas políticos y económicos de Brasil, el caso Collor comienza con una denuncia de tipo familiar: Pedro Collor, hermano del presidente (17), acusó de varios delitos al primer mandatario y al financiero P. C. Farías, quien había sido el tesorero de la campaña presidencial y —según el denunciante— tendría empresas y cuentas bancarias en el exterior. Las conexiones y los «oscuros negocios» —tráfico de influencias, redes extorsivas, etc.— entre el presidente y «PC» no es que fueran desconocidos por los sectores mejor informados. Pero el nivel masivo de distribución de la publicación (18) que vehiculizó la denuncia determinó que de inmediato se constituyera, en el Congreso, una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) compuesta por miembros de las dos Cámaras del Legislativo. Lo que empezó siendo un «asunto de familia» —entre los hermanos Collor— terminó convirtiéndose en «cuestión nacional» imposible de ser frenada.

La CPI analizó miles de documentos —entre cheques, declaraciones de renta y otros papeles—, y tras meses de funcionamiento emitió un informe que denunciaba la comisión de «ilícitos penales y crímenes de responsabilidad».

Collor de Mello intentó movilizar a la gente a su favor convocando a la ciudadanía para que le prestara su apoyo. La convocatoria resultó un fracaso, pues la soli-

(16) Véase *Situación Latinoamericana*, Madrid, CEDEAL, año 3, núm. 3 (febrero 1993), págs. 55-61, y los números 12 (diciembre 1992) y 15 (junio 1993).

(17) Pedro Collor fue inmediatamente destituido por Leda Collor —su madre— de las empresas de la familia y se sometió a un estudio psiquiátrico que determinó su estado de salud mental.

(18) Se trata de la revista *Veja*. En su número 22, del mes de mayo de 1992, aparece una amplia cobertura en relación a las denuncias de Pedro Collor.

cidad del presidente provocó la indignación general. El 16 de agosto se llenaron las calles, pero de gente que clamaba por el *impeachment* contra Collor (19). Es innegable que *la movilización ciudadana obró como un factor de presión en relación a los legisladores que no estaban todavía convencidos de votar a favor del «impeachment»*. La idea generalizada en el ámbito político era que el juicio político «no servía para nada». Pero las encuestas de opinión se volcaban, abrumadoramente, a favor de la destitución del primer mandatario.

El presidente intentó distintas defensas en diferentes momentos. Al principio recurrió en tres oportunidades a la cadena de radio y televisión y se limitó a rechazar las actuaciones de la CPI. Según el mandatario, se trataban de falsas acusaciones, de intrigas y traiciones que significaban un «golpe» contra su figura. Más tarde presentó como defensa la «Operación Uruguay». El argumento era que las sumas erogadas habían provenido de un préstamo de cinco millones de dólares otorgado por un banco uruguayo antes de haber sido designado presidente. Posteriormente, frente al Senado, sostuvo que la responsabilidad de todo lo ocurrido le cabía a Farías y que él no había tenido conocimiento de nada de lo ocurrido (20).

A principios de septiembre, la Asociación Brasileña de la Prensa y la Asociación de los Abogados de Brasil solicitaron la destitución del presidente. Collor de Mello intentó, sin éxito, maniobras tendentes a la ampliación del plazo de su defensa y el voto secreto de los diputados.

Finalmente, el 29 de septiembre de 1992, la Cámara de Diputados autorizó al Senado a iniciar juicio político contra el presidente (21). Sobre un total de 503 miembros, votaron a favor 441 diputados, 38 en contra, una abstención y 23 ausencias.

Cumpliendo con lo consagrado en la Constitución de la República, el presidente Collor fue suspendido de inmediato y temporalmente de sus funciones. También siguiendo la normativa constitucional, el 2 de octubre la asumió interinamente Itamar Franco, vicepresidente de la República.

El Senado se abocó al juzgamiento el día 29 de diciembre tras los fracasos de las maniobras dilatorias intentadas por el presidente (22). La defensa de Collor se circunscribió a responsabilizar de todo lo ocurrido a P. C. Farías —frente a las abrumadoras pruebas— y a la mencionada «Operación Uruguay». Pocos minutos después de comenzado el proceso, Collor renunció a la presidencia con la intención de paralizar el trámite y evitar que le fueran privados sus derechos políticos. No obstante la maniobra, el Senado decidió continuar el juicio político y resolvió —por 76 votos

(19) Estos manifestantes, en vez de concurrir con los vivos colores —verde y amarillo— de la bandera, recurrieron al negro de luto y se pintaron las caras (Cara-pintadas).

(20) Véase *Situación Latinoamericana*, año 3, núm. 13, pág. 58.

(21) Véanse ELIMAR PINHEIRO DO NASCIMENTO: «Brésil: l'affaire Collor de Mello», en *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 8 (enero-marzo 1993), págs. 65-77; OSVALDO IAZZETTA: «La reciente crisis política brasileña: ¿nuevas señales para repensar la esfera pública política de la región?», en *Estudios Sociales*, núm. 5 (1993), págs. 51-69.

(22) Collor de Mello no pudo retrasar el juicio. En realidad, obtuvo sólo una semana más, pues un día antes de la fecha establecida para su inicio —el 22 de septiembre— había destituido a sus abogados.

a 3— privarle de ejercer cargos públicos por ocho años. Además, se iniciarían las correspondientes acciones penales en base a los delitos de «corrupción pasiva y asociación ilícita» (23).

Collor concluía su mandato después de ochenta y ocho días de haber sido suspendido en el cargo, y el mismo 29 de diciembre, el vicepresidente Itamar Franco asumía de forma definitiva la presidencia. Años después, el ex presidente dio su propia interpretación del *impeachment* volviendo a antiguos argumentos: «El pueblo sabe que lo que pasó fue un golpe, un cuartelazo parlamentario de la peor especie... Los causantes del golpe fueron los políticos disfrazados de moralistas» (24).

En los meses que duró el procedimiento de *impeachment*, como era de esperar, la inestabilidad económica y la recesión aumentaron y el flujo de inversiones se detuvo. Desde lo político, Itamar Franco conformó un gobierno provisional en base al peso de las fuerzas políticas en la vida nacional. Si bien es cierto que existieron conflictos entre los Ministerios en manos de diferentes partidos, también lo es que su estrategia tendía a dar apoyo a un interinato signado por la clave de la incertidumbre. No fue tampoco ajena a esta estrategia la predilección que Franco mostró acerca de las ventajas de una forma más parlamentaria de gobierno (25).

¿Por qué el éxito? La pregunta esencial apunta a los factores que hicieron posible el progreso de un *impeachment*, sin duda, histórico. Las razones son, por cierto, varias y sólo por un mero objetivo analítico pueden dividirse en distintos tipos de factores: normativo-institucionales (relativos a las atribuciones del Congreso), de dinámica y coyuntura sociopolíticas y de ingeniería o política estructural.

En cuanto a lo normativo-institucional cabe señalar que el diseño constitucional de Brasil posibilitó un engranaje bastante adecuado. Por un lado, funcionó la Comisión Parlamentaria de Investigación, que aportó las pruebas suficientes para la acusación por la Cámara de Diputados. Por otra parte, el *impeachment* vigente en Brasil consagra que el presidente *cuya acusación prospere es suspendido en sus funciones por el plazo de 180 días*. Como se verá más adelante, el procedimiento aludido está lejos de ser una mera cuestión formal.

En relación a los factores de dinámica y coyuntura políticas cabe consignar una interesante variedad. Cuando estalla la crisis, la popularidad del presidente no estaba, por cierto, en su mejor momento. El gobierno de Collor contaba en su haber con planes económicos que habían demostrado su fracaso dentro de un contexto de creciente marginación y exclusión social. En cuanto al origen y desarrollo del conocimiento que se tuvo del escándalo, en primer lugar, el papel de la prensa fue determinante en la extensión del escándalo. Una vez que rodaron las declaraciones del hermano del presidente a través de una conocidísima revista, se sucedieron las notas periodísticas y el *affaire* no pudo sustraerse del ámbito público. En segundo lugar, la

(23) Cabe señalar que en sede judicial, dos años después, el ex presidente Collor de Mello fue absuelto de los cargos que se le habían imputado.

(24) *La Nación*, 31 de agosto de 1995, pág. 4.

(25) Véase *Situación Latinoamericana*, Madrid, CEDEAL, año 2, núm. 2 (1992), págs. 60 y 61.

movilización ciudadana fue intensa y de tal magnitud que retroalimentó el papel de la prensa y, fundamentalmente, el compromiso de los legisladores.

En relación a la actuación institucional cabe destacar que los parlamentarios —inducidos primero por los medios de comunicación y empujados luego por la ciudadanía— obraron a la altura de las circunstancias. La CPI produjo las pruebas y el informe que fundamentaron la acusación de la Cámara Baja y el Senado, luego impuso la pena de inhabilitación al presidente. Pero no hay que pasar por alto que tal actuación fue posible, también, por otros datos de la realidad: *la falta de mayoría y/o apoyo parlamentario, un partido «fantasma» y el aislamiento progresivo del presidente.* Collor no había obtenido los escaños que le aseguraran un control parlamentario ni mucho menos, su partido era una construcción de ocasión para movilizar su candidatura «mediática».

Por último, restan los elementos de ingeniería o política estructural que configuran el sistema político brasileño y que amplían lo señalado anteriormente. En este sentido, hay que destacar la fragilidad de un sistema de partidos (26) que no cumple con las tareas propias de representación y agregación de intereses y que se destaca por su gran debilidad y una fragmentación estimulada por el sistema de representación proporcional.

El sistema electoral de representación proporcional en combinación con el sistema presidencial ha generado, además, graves problemas de gobernabilidad, según han señalado algunos especialistas. Esta combinación —que impera en muchos países de América Latina, pero con diferentes resultados— significa que el presidente puede contar con una oposición mayoritaria o, en otros términos, con una minoría propia en las Cámaras del Legislativo. Lamounier ha señalado un «trípode institucional» que ha dificultado —desde los años treinta— la gobernabilidad de Brasil: *el consociativismo, el corporativismo y el presidencialismo* (27). Tal situación puede dificultar la eficacia del gobierno, minar su legitimidad y coadyuvar a su inestabilidad; no hay duda que puede, en síntesis, influir en un proceso que tienda a la ingobernabilidad.

En alguna medida no deja de ser una paradoja que las condiciones estructurales de debilidad e indisciplina partidaria y de un presidente en minoría en el Congreso hayan coadyuvado como condiciones facilitadoras del progreso del *impeachment*. Una combinación —sistema presidencial, sistema electoral proporcional y fragmentación del sistema de partidos— que fue y es criticada por su generación de «ingobernabilidad» permitió, paradójicamente, que el *impeachment* tuviera menos obstáculos de concreción.

(26) Véase, entre otros, SCOTT MAINWARING: «Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone», en *Comparative Politics* (octubre 1988), págs. 91-120, y del mismo autor, «Politicians, Parties, and Electoral Systems. Brazil in Comparative Perspective», en *Comparative Politics* (octubre 1991), págs. 21-43.

(27) BOLÍVAR LAMOUNIER: «El modelo institucional de los años treinta y la presente crisis brasileña», en *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 126 (1992), págs. 185-198.

Este *impeachment* exitoso tuvo también otra repercusión. Meses después de la renuncia de Collor de Mello se votó en Brasil acerca de la adopción definitiva del sistema monárquico o republicano y de la forma de gobierno parlamentario o presidencial. Los resultados fueron manifiestamente a favor del presidencialismo por el 55,43 por 100 contra el 24,65 por 100 de pro parlamentarismo (28). Algunos autores señalaron que entre los factores que influyeron en el avance de la postura del mantenimiento del presidencialismo fue, justamente, el «éxito» del *impeachment*, que significaba —para muchos— la existencia de un sistema presidencial funcional y responsable (29).

V. VENEZUELA: LA DESTITUCION DE CARLOS A. PEREZ

Venezuela goza de una democracia sin interrupciones desde 1958. Se pensaba que el sistema estaba consolidado en atención a su «durabilidad», pero en 1992 los levantamientos militares contra el gobierno pusieron en duda tal aseveración. Fue en ese contexto donde, por primera vez en aquel país, se destituyó institucionalmente al presidente de la nación. Conviene realizar una mínima radiografía de la anterior dinámica política venezolana y la matriz estructural dentro de la cual se desarrolló.

El sistema político venezolano se conformó tras el establecimiento del régimen democrático instaurado luego del derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez. Los líderes políticos trabajaron en la búsqueda de acuerdos políticos mínimos para la fundación del nuevo régimen y, finalmente, fue suscrito el Pacto de Punto Fijo (30), en 1961, entre Acción Democrática (AD), la cristiana COPEI y la Unión Republicana Democrática (URD).

Venezuela fue un caso de transición «pactada» que combinó un diseño presidencialista atenuado dentro del funcionamiento de pautas partidarias consensuales. A partir de 1958 comenzó a tejerse un sistema multipartidista que funcionó hasta 1973, desde tal año y hasta las últimas elecciones AD y COPEI fueron los actores de un formato bipartidista.

(28) Puede verse HELMUT WITTELSBURGER: «Plebiscito sobre la forma de gobierno en Brasil», en *Contribuciones*, núm. 2 (1993), págs. 157-159. Para comparar los resultados del plebiscito con anteriores preferencias acerca de ambos sistemas, véase BOLÍVAR LAMOUNIER y AMAURY DE SOUZA: *A Opinião Pública Frente ao Plebiscito*, Sao Paulo, IDESP, núm. 40, mayo 1992.

(29) BOLÍVAR LAMOUNIER: «Brazil: Toward Parliamentarism?», en JUAN J. LINZ y ARTURO VALENZUELA: *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 2, The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 215.

(30) El acuerdo se circunscribía a aspectos mínimos pero necesarios para la transición: la defensa de la Constitución y el derecho a gobernar de los triunfadores de las elecciones, la participación de la oposición en el poder y un programa básico común. Las entidades gremiales —FEDECAMARAS y la Confederación de Trabajadores de Venezuela—, la Iglesia y las Fuerzas Armadas respaldaron el acuerdo.

La democracia venezolana tuvo a su favor un florecimiento económico debido a la producción petrolera (31) y a sus cuantiosos ingresos en divisas; sin embargo, la «fiesta económica» había llegado a su fin mucho antes del segundo acceso al poder del presidente Pérez y el sistema político evidenciaba grandes déficits.

¿Cuáles eran las deficiencias del sistema político venezolano? (32). Las ventajas han sido advertidas muchas veces: un sistema bipartidista estable y consolidado a partir de 1973, con una presencia nada desdeñable de la izquierda en las elecciones legislativas (principalmente, del Movimiento al Socialismo —MAS—). Los partidos políticos asumieron posiciones centristas y moderadas y se comprometieron con la pervivencia del sistema democrático.

Pero la contracara de este proceso fue la penetración partidaria en la sociedad civil y sus organizaciones. La vida laboral, gremial, económica y social se partidizó en grado extremo. La partidización del Estado y de la sociedad dio paso, cada vez más, al recrudescimiento de la *corrupción*. Así se produjo la paradoja de que *el sistema de partidos sirvió tanto para sostener el sistema democrático como para minar su propia legitimidad ante la mirada de los ciudadanos*.

Ante este cuadro de situación comenzó un proceso de reformas que mejoró algunos aspectos de la vida política. Cabe mencionar aquí el proceso de descentralización. Una de sus manifestaciones más importantes fue la elección popular de los gobernadores y alcaldes. También el proceso de transferencias de competencias desde el gobierno central a las regiones y la reforma del sistema electoral donde se introdujo el modelo alemán de «representación proporcional personalizada». Estos cambios —sumados a otros— pretendían revitalizar la democracia (33).

Pero el problema de la democracia venezolana fue, sobre todo, la desorbitada presencia de los dos grandes partidos que compartieron los espacios sociales y políticos. El Estado partidizado de tal modo desembocó en prácticas que favorecieron a ciertos sectores privilegiados al despilfarro de los dineros públicos, a contrataciones estatales sin licitación y, en definitiva, a comportamientos corruptos.

Con esta situación de fondo, que en absoluto era nueva, se realizaron las elecciones presidenciales del 5 de diciembre de 1988 que determinaron el triunfo de

(31) Sobre el papel del petróleo y los pactos institucionales en la transición, véase TERRY LYNN KARL: «El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela», en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, tomo 2, Buenos Aires, Paidós, 1988.

(32) Las líneas más fundamentales del sistema político venezolano las he desarrollado en otro trabajo: *Tres décadas del sistema electoral venezolano: rendimientos, efectos políticos y reformas*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo de América Latina, 1991. Véanse también MANUEL ALCÁNTARA: *Sistemas políticos de América Latina*, vol. 1, págs. 142-160; MOISÉS NAIM y RAMÓN PIÑAZO: *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, Caracas, Ediciones IESA, 1986, y el trabajo colectivo *Venezuela, un sistema político en crisis*, Mérida, Kappa Editores, 1987.

(33) Véase RICARDO COMBELLAS: «La democracia venezolana: del reto de su instauración al reto de su consolidación», en SOLANO, BARROS y HURTADO: *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Flacso, 1991, pág. 522.

Carlos Andrés Pérez —con el voto del 55 por 100 del electorado—, quien accedió por segunda vez a la presidencia del país el 2 de febrero de 1988.

Dos semanas después de asumirla, el presidente anunció su plan económico que implicaba un severo ajuste de corte monetarista. La reacción no se hizo esperar. El 18 de febrero se produjo un estallido social conocido bajo el nombre de «Caracazo». Se suprimieron las garantías constitucionales, hubo una fuerte represión y un saldo de más de 300 muertos y miles de heridos.

Se instaló una «atmósfera social» donde se resaltaba el contraste entre las penurias sufridas por gran parte de la población y las prácticas estatales-partidarias percibidas como corruptas. Tal clima pretendió ser aprovechado por sectores de metodología golpista que asumieron como propias las banderas de la lucha contra la corrupción. Obvio es decir que dentro de este contexto aumentó la crítica a la *partidocracia*.

En el mes de febrero de 1992 el teniente coronel Hugo Chávez, jefe del «Movimiento Bolivariano», encabezó una rebelión contra el gobierno del presidente Carlos A. Pérez (34). La acción era justificada como una reacción contra la corrupción tolerada por el primer mandatario. El presidente, junto a las tropas leales, sofocó la rebelión. Reaccionó, además, en relación a la dirección de algunas de sus medidas de gobierno y, en el mismo mes, anunció la rectificación de la política económica y la reestructuración de las Fuerzas Armadas manteniendo a su ministro de Defensa.

El clima de golpe no abandonó a Venezuela los meses que siguieron a pesar de la suscripción de un «acuerdo de gobernabilidad» entre el gobierno y COPEI en marzo. Acuerdo que es denunciado por el partido opositor sólo tres meses después. En junio, el Senado se puso firme frente al presidente y le prohibió salir del país con ocasión de su previsto viaje a Brasil, a la «Cumbre de la Tierra». Por otra parte, el clima de alteración social se manifestaba a través de la ola de protestas estudiantiles y vecinales que azotaban diferentes ciudades del país.

La dinámica política venezolana transitaba por carriles de incertidumbres y de alternativas de alto riesgo. A la amenaza de golpe y de alteración social se sumaron las voces que reclamaban insistentemente *la renuncia del presidente* e incluso de los miembros de los tres poderes. También los partidos —incluido sectores de COPEI— planteaban la reforma constitucional con el fin de acortar el mandato del presidente un año y así llegar a una solución rápida. *El presidente rechazó reiteradamente la alternativa de renuncia y también la posibilidad de reducción de su mandato* (35).

El 27 de noviembre se produjo otro intento de golpe de Estado donde intervi-

(34) Los rebeldes atacaron el Palacio de Miraflores, sede del gobierno, y La Casona, residencia del primer mandatario.

(35) Algunas de las expresiones ofrecidas por el presidente a la prensa venezolana fueron: «Si reducen mi mandato, renunciaré y hoy mismo dejaré el país», «no voy a cometer la cobardía de renunciar», «el jefe de Estado es la columna vertebral del sistema y de la política. Y en este caso puedo decir sin vanidad, pero también sin humildad, que yo soy uno de los líderes fundamentales de este país», «todos saben que el presidente nunca renunciará».

nieron sectores de la aviación y unidades de la marina. Nuevamente el presidente y las tropas leales dominaron la situación. Pocos días después, el 5 de diciembre, se realizaron las elecciones de gobernadores y alcaldes municipales, sufriendo el gobierno una fuerte derrota.

Los días del gobierno y de su presidente parecían estar contados. Las alternativas no eran muchas: golpe de Estado, renuncia del presidente o destitución. Desde el poder se puso en marcha la tercera vía y Ramón Escovar Salom, fiscal general de Venezuela, solicitó a la Corte Suprema de Justicia el procesamiento de Carlos A. Pérez por malversación de fondos públicos y peculado (36) el 11 de marzo de 1993. Las especulaciones sobre la renuncia de Pérez aumentaron enormemente y desde todos los sectores políticos se presionaba para que el mandatario contemplara tal salida. Algunas propuestas adicionaban adelantar las elecciones presidenciales y legislativas que debían celebrarse en diciembre de 1993.

Según el procedimiento constitucional el Senado debía autorizar por la mayoría de sus miembros el enjuiciamiento del presidente, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que había mérito para ello. El clima que precedió el dictamen de la Corte fue, por cierto, enrarecido —disturbios, manifestaciones, protestas, versiones de renuncia y «autogolpe»—, teniéndose muy presente el antecedente brasileño tan cercano, incluso en el tiempo. Por otra parte, la deteriorada imagen del presidente se había acentuado desde la sospecha y no llegaba ni al 10 por 100 de aprobación ciudadana.

El 20 de mayo se reunieron los quince integrantes de la Corte. El cuerpo se expidió positivamente en relación al informe de su presidente, Gonzalo Rodríguez Morro, sobre la existencia de mérito para llevar adelante el juicio contra el presidente por malversación de fondos públicos y peculado (nueve miembros votaron favorablemente y seis se abstuvieron). El Senado había sido convocado al día siguiente para tratar la autorización o no del juzgamiento. Se descontaba tal autorización y *la suspensión automática del presidente hasta tanto recayera el fallo de la Corte*; ante tal cuadro, la misma noche del 20 de mayo el presidente, por la cadena de radio y televisión, anunciaba su «alejamiento temporal», que no implicaba la renuncia formal del cargo. En el partido en el poder se había producido una división entre aquellos que se sumaban al pedido de renuncia del presidente y los que consideraban que Pérez debía mantenerse en su puesto. La confrontación llegó a tal punto que la cúpula del partido destituyó, el 20 de mayo, al presidente de Acción Democrática, Humberto Celli, encolumnado entre quienes requerían la renuncia de Pérez. Por su parte, éste manifestaba que había sido víctima de una *conspiración* «en la que se confunden políticos fracasados, restos de las organizaciones subversivas de la década de los sesenta y los militares derrotados en las intenciones golpistas del año pasado» (37).

(36) Se trataba de la utilización indebida de gastos reservados correspondientes a seguridad y defensa del Estado, cuya suma superaba los 17 millones de dólares.

(37) *Clarín*, 21 de mayo de 1993, pág. 27. Asimismo, señalaba Carlos A. Pérez: «La confabulación está a la vista. Unos quieren destruir a la democracia venezolana y otros quieren la destrucción de la clase

Pocas horas después se decidía en la Cámara Alta la suspensión del presidente. Por mandato constitucional, Octavio Lepage, titular de la Cámara Alta —un abogado socialdemócrata como Pérez—, se hacía cargo interinamente de la presidencia de Venezuela desde el 21 de mayo, cuando era suspendido el presidente Pérez para ser juzgado por la Corte Suprema de Justicia por presunta malversación y peculado por la suma de 17,2 millones de dólares subsidiados extraídos de fondos secretos del Estado (38). La presidencia interina de Lepage ponía al descubierto un vacío institucional relativo a la suspensión del presidente. ¿Cuánto tiempo debería durar tal interinato? Lepage defendía su derecho a gobernar no menos de noventa días y COPEI sostenía que el senador oficialista no podía estar en el poder más de treinta días. La clave para resolver la cuestión pasaba por la determinación del tipo de falta o ausencia del presidente, ya que la Constitución establece diferentes supuestos según fuere aquélla temporal o definitiva (39).

Finalmente, Ramón José Velásquez, de setenta y siete años, juró el 5 de junio de 1993 como presidente de Venezuela. En la histórica sesión conjunta de las Cámaras votaron a su favor 205 de los 236 parlamentarios, y fue así que Velásquez surgió como el «presidente del consenso» (40), siendo respaldado por los representantes de AD y de COPEI. Asimismo, estos partidos —y el empresariado— acordaron un pacto mínimo de gobernabilidad para que el nuevo gobierno pudiera desempeñarse sin sobresaltos durante los ocho meses de gestión. El círculo del proceso institucional se cerró con la destitución de Carlos Andrés Pérez del cargo presidencial mediante procedimientos institucionales llevados a cabo por el Congreso.

Bajo la presidencia de Velásquez continuó el proceso político venezolano y en diciembre de 1993 se realizaron las elecciones generales (41) sin haber desaparecido el «fantasma del golpe de Estado». Las elecciones presidenciales de fines de 1993 significaron un duro golpe al bipartidismo luego de dos décadas de imperturbable reinado. Triunfó el doctor Rafael Caldera —ex presidente de la nación y uno de los fundadores de COPEI— dentro de la oferta de dieciséis candidatos y una abstención electoral de más del 40 por 100 de los ciudadanos en condiciones de votar. Cal-

política... La sociedad no me pide que deje el lugar en el que estoy porque ella me lo ha dado», en *Clarín*, 31 de mayo de 1993, pág. 28. Al tiempo de las elecciones presidenciales de diciembre insistía el ex presidente: «Aquí se tramó una confabulación para echarme del poder. Primero fueron los intentos de golpe. Después los pedidos de renuncia de los mismos grupos que apoyaron las conspiraciones. Fracasados esos recursos se me acorrala institucionalmente y se me inicia un juicio sin que haya ningún elemento para que eso fuera posible», en *Clarín*, 8 de diciembre de 1993, pág. 40.

(38) *Clarín*, 6 de junio de 1993.

(39) Véanse los artículos 187 y 188 de la Constitución. Si se determinaba la suspensión de Pérez como falta temporal, el interinato de Lepage sería de noventa días; si se consideraba definitiva, estaría sólo treinta días en el poder.

(40) Además de su trayectoria legislativa, Velásquez se había desempeñado como secretario de la presidencia de Rómulo Betancourt y secretario de comunicación de la presidencia de Rafael Caldera.

(41) REINIARD WILLIG: «Cómputos finales provisorios de las elecciones presidenciales en Venezuela del 5 de diciembre de 1993», en *Contribuciones*, núm. 4 (1993), págs. 171-174.

dera (42) se presentó bajo la alianza Convergencia Nacional y obtuvo más del 30 por 100 de los votos. Superando el 20 por 100 se ubicaron tres candidatos: Andrés Velásquez, de Causa Radical; Oswaldo Alvarez Paz, de COPEI, y Claudio Fermín, de AD.

VI. ARGENTINA: ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE UNA CAIDA ANUNCIADA

Luego del análisis de los dos casos exitosos de destitución presidencial, toca ahora tratar el *impeachment* que no progresó. Conviene, brevemente, analizar el contexto político previo.

La vuelta del peronismo, en 1973, vino de la mano de la candidatura presidencial de Héctor J. Cámpora, ya que el general Perón se encontraba imposibilitado por una norma del proceso militar en retirada. Luego del interregno militar de la llamada «Revolución Argentina» —1966 a 1973—, Cámpora asumió la presidencia el 25 de mayo de 1973, pero sólo gobernó 50 días. Al presidente se le reprochó la designación de funcionarios izquierdistas en no pocos centros neurálgicos del aparato estatal, lo que desencadenó una lucha interna entre los extremos ideológicos del peronismo. Cámpora finalmente renunció, asumió interinamente la presidencia Raúl Lastiri —por imperio de la ley de acefalía— y se convocó a nuevas elecciones. Esta vez el candidato era Juan Domingo Perón y la vicepresidencia se decidió en favor de la esposa del mandatario como forma de sortear las disputas entre la izquierda y la derecha del «movimiento» para ocupar el puesto.

Perón asumió el cargo el 12 de octubre de 1973 y llegó a gobernar poco menos de nueve meses. Falleció el 1 de julio de 1974 y la sucesión constitucional ubicaba en la primera magistratura a su esposa, María Estela Martínez de Perón (43). La nueva presidenta no contaba con antecedentes políticos, salvo las misiones especiales que le encomendara Perón a mediados de los años sesenta. Carecía de experiencia alguna en cargos burocráticos, ejecutivos y legislativos.

En un primer momento la clase política mostró un apoyo a la gestión que se iniciaba, tratando de otorgar cierta estabilidad a la crisis que implicó la muerte de Perón.

(42) Caldera había sido expulsado de COPEI en junio de 1993 por sus presiones para que el partido asumiera una estrategia política de alianzas. La organización que rodeó a Caldera en la elección estaba conformada por un abanico ideológico que incluía la izquierda, liberales, independientes y sectores «copeyanos».

(43) El contexto político puede verse en LILIANA DE RIZ: *Retorno y derrumbe*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987; VICTORIA ITZCOVICH: *Estilo de gobierno y crisis política, 1973-1976*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985; MARCELO CAVAROZZI: *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983, págs. 51-59; JUAN CARLOS AGULLA: *Estudios sobre la sociedad argentina*, Buenos Aires, Belgrano, 1984, págs. 274-278; ARIEL COLOMBO, en A. COLOMBO y V. PALERMO: *Participación política y pluralismo en la Argentina*, Buenos Aires, CEAL, págs. 73-80, y CARLOS FLORIA y HORACIO GARCÍA BELSUNCE: *Historia política de la Argentina contemporánea, 1880-1983*, Madrid, Alianza, 1988, págs. 221-236.

Pero el proceso político bajo el mandato de la presidenta se fue degradando cada vez más. Graves problemas surgieron en el seno de un movimiento que no supo manejar. La violencia política cobraba diariamente nuevas víctimas y aumentaba la inestabilidad de un régimen que se desmoronaba.

Violencia, corrupción, ingobernabilidad eran las claves que determinaban la política a comienzos del año 1975 (44). En el mes de junio se produjo el llamado «Rodríguez», que pretendía volver sobre los pasos de la filosofía económica implícita en el plan «Gelbard» y que desembocó en una galopante inflación. Consecuentemente, se produjo una enérgica reacción del sindicalismo —fomentada por el ministro de Trabajo— que culminó con una huelga general declarada a su propio gobierno, produciéndose un conflicto significativo con el que había sido el soporte natural del peronismo: el movimiento obrero. La crisis económico-social derivó en cambios de gabinete y el alejamiento definitivo del esotérico ministro de Bienestar Social, José López Rega.

La presidenta pidió licencia por enfermedad e Italo Luder —presidente provisional del Senado— ejerció el gobierno en forma provisional. Pero la mandataria, poco tiempo después, reasumió el poder. El 18 de diciembre de 1975 —como preludio de lo que sucedería con éxito unos meses después— un grupo de jefes de la Aeronáutica ocupó el Aeroparque metropolitano y la Base Aérea de Morón. Este sector, de ideología nacionalista católica, desconocía a las autoridades civiles e *incentivaba la caída del gobierno*. Luego de unos días el movimiento cedió en sus objetivos. Pero la violencia, día a día, aumentaba el número de víctimas de la izquierda y de la derecha, la situación económica seguía sin rumbo y deteriorándose, el Ejecutivo era sometido a un proceso de investigación parlamentaria por el manejo de fondos en el Ministerio de Bienestar Social y la relación interpoderees se tornaba cada vez más conflictiva. Entre tanto, se respiraba un aire inconfundible de golpe de Estado y todos los diagnósticos apuntaban a recalcar la existencia de un «vacío de poder» en el país. El partido en el poder estaba profundamente dividido, la formal oposición sin respuestas aparentes, los empresarios y trabajadores descreídos del gobierno y las Fuerzas Armadas manifestaban una actitud proclive a la intervención. A pesar de las presiones desde diversos sectores *la presidenta no estaba dispuesta a renunciar*. Se vivía un «tiempo de vísperas» —como ha señalado un historiador argentino— signado por la impotencia del gobierno, el salvajismo político y el aflojamiento de las instituciones (45).

En este caso también las salidas eran pocas: *renuncia de la presidenta, juicio político o golpe de Estado*.

(44) Según CARLOS FLORIA y HÉCTOR GARCÍA BELSUNCE, «cuando comienza el año 1975, la violencia, la corrupción, la incapacidad gobernante, la arrogancia esotérica, la anarquía política, económica y social se acumulan hasta un punto en que la sensación de que *esto no va más* va ganando incluso a los principistas», en su *Historia política de la Argentina contemporánea, 1880-1983*, Madrid, Alianza, 1988, pág. 228.

(45) Véanse comentarios de FÉLIX LUNA en *Conflictos y armonías en la historia argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1989, págs. 501-505.

Desde diferentes ámbitos se pidió renuncia de la mandataria, e incluso en el mismo mes del golpe varios grupos parlamentarios de ambas Cámaras solicitaron convocar a la Asamblea Legislativa para relevar del cargo a la presidenta. El ex presidente provisional, Italo Luder, tiempo después, señaló que tal alternativa podría haber producido un conflicto de poderes y además —según su opinión—, la decisión del golpe era ya irreversible (46). En tiempos recientes agregó que, en todo caso, se hubiera tratado de una suerte de «golpe institucional» y el gobierno emergente habría sido un prisionero de las Fuerzas Armadas (47).

La posibilidad de iniciar un juicio político contra la presidenta también se había planteado en el seno del peronismo (48). Los intentos fueron infructuosos.

En realidad, durante la gestión de la presidenta Perón se presentaron dos proyectos de juicio político. Ninguno superó el trámite del paso a Comisión de Juicio Político, pero el segundo proyecto fue motivo de un acotado debate en la Cámara de Diputados en la sesión del 25 febrero de 1976 (49).

Se trató de la última gestión institucional encaminada —según algunas visiones— a conjurar el golpe de Estado.

El proyecto sostuvo que el procedimiento era esencialmente político y la acusación incluyó todos los cargos en la causa de «mal desempeño» aun de aquellos comportamientos posibles de configurar delitos o crímenes comunes (50).

Se quería resaltar los efectos perniciosos de la gestión presidencial en cuanto a la

(46) Italo Luder —presidente del Senado—, el 8 de marzo de 1976, emitió un dictamen por el cual se denegó el pedido de convocatoria. Luder fundó su resolución en consideraciones constitucionales y tiempo después expresó: «La reunión de la Asamblea Legislativa ante la imposibilidad de adoptar, en ese aspecto, una decisión institucional válida, podía crear un conflicto de poderes que funcionaría como detonante del inminente pronunciamiento militar. En verdad, a esa altura de los acontecimientos yo estaba convencido de que la decisión de las Fuerzas Armadas de tomar el gobierno era irreversible» (ITALO LUDER: *El proceso argentino*, Buenos Aires, Corregidor, 1977, pág. 29).

(47) Véase *La Nación*, 29 de julio de 1995, pág. 5, y 30 de julio, pág. 12.

(48) Señala Guido di Tella: «A pesar de que algunos sectores del partido proponían el juicio político a la presidenta como una manera de evitar el golpe, prevaleció la opinión de que éste era de todos modos inevitable, y en tales circunstancias el juicio político constituía un acto innecesario que dividiría al partido sin dejar beneficio alguno. En el último momento se efectuaron otras tentativas por corregir la situación, pero la presidenta quería seguir adelante con su programa; incluso logró imponer sus candidatos en un congreso partidario, el 6 de marzo, derrotando a la línea moderada de Robledo» (GUIDO DI TELLA: *Perón-Perón, 1973-1976*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985, pág. 147).

(49) *D. S. C. D.* (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación), 1975, tomo VIII, págs. 5976-5992.

(50) En el caso argentino, la Comisión Reformadora de 1860 —que introdujo reformas al texto de 1853— fue clara al tratar el juicio político, señalando que *la esencia del procedimiento era hacer efectiva la responsabilidad política, evitando los abusos o arbitrariedades del poder*, existieran o no delitos y no perseguir con exclusividad los crímenes —o delitos— de los funcionarios públicos. Por tal razón, la Comisión agregó específicamente la causal de «mal desempeño», ya que perseguir sólo los crímenes o delitos convertirían al juicio político en una «ilusión» y no habría forma concreta de responsabilizar a los gobernantes. Véase *Asambleas Constituyentes Argentinas*, fuentes seleccionadas, coordinadas y anotadas por E. Ravignani, tomo 4, 1827-1862, Buenos Aires, Péuser, 1937, pág. 778.

«ineficacia» del proceso político en su conjunto, mediatizada por la «falta de aptitud física o de idoneidad» de la mandataria (51). Se sostuvo también que el criterio fáctico para evaluar la pertinencia —y hasta necesidad— del juicio político fundado en el mal desempeño debía ser amplio (52).

La acusación por *mal desempeño* se realizó en dos sentidos: por acción y por omisión (53). Bajo estos rubros se clasificaban los más variados actos y omisiones de la mandataria. Algunos constituirían delitos, otros prácticas no desconocidas por algunos —o varios— de los presidentes argentinos (intervenciones federales, atentados contra la libertad de prensa, oposición a las facultades de investigación de la Cámara de Diputados de la nación, ejercicio de influencia electoral, etc.). Algunas acusaciones eran de carácter más particular y original, por ejemplo, el *avance corporativo* y el *poder delegado a los sindicatos*. También la causal de *confusión de gobierno y partido*.

En definitiva, no sólo fue motivo de acusación la comisión de supuestos delitos o gestiones irregulares, sino que se cuestionó el *estilo de gobierno* de la presidenta y la propia eficacia del régimen. La discusión se llevó a cabo a través de un pedido de tratamiento del proyecto sobre tablas, *no lográndose los votos requeridos por el reglamento de la Cámara* (54).

Un mes antes del golpe: una sesión parlamentaria

El pedido de juicio político fue incluido en una sesión de la Cámara Baja. *Si bien el tratamiento sobre tablas no prosperó*, las condiciones no podrían haber sido más prometedoras para el progreso del juicio en aquellos momentos: *a)* la manifiesta incapacidad política de la presidenta; *b)* el mayor partido de la oposición a favor del juicio político, y *c)* división en el seno del partido gobernante.

Las posturas de los diputados (55) y de los diferentes partidos políticos con representación parlamentaria conformaron un abanico que iba desde los que aceptaron la viabilidad del inicio de juicio político hasta los que lo rechazaron en la forma más contundente. Estos dos grupos constituyeron los extremos del arco parlamentario. Los que estuvieron a favor del tratamiento sobre tablas del proyecto consideraron la situación institucional como «crítica» y se adhirieron al uso del instrumento constitucional. Obvio es decir que en este sector se ubicó parte de la oposición al gobierno.

(51) D. S. C. D., 1975, tomo VIII, sesiones extraordinarias, págs. 5981 y sig.

(52) D. S. C. D., 1975, tomo VIII, págs. 5980 y sig.

(53) Por acción, se reclamaba en base a tres comportamientos: *a)* gestión inconstitucional e ilegal; *b)* gestión inmoral, y *c)* gestión inhábil. Por omisión, se la acusaba: *a)* por no desempeño, y *b)* por incumplimiento inexcusable de las responsabilidades del cargo.

(54) Artículo 115 del *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso, 1990, págs. 37 y 38.

(55) Para la composición de la Cámara Baja al momento de la votación, GERARDO LÓPEZ ALONSO: *Cincuenta años de historia argentina*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982, pág. 346.

Los que rechazaron en forma más vehemente el proyecto fueron los verticalistas del Movimiento justicialista. ¿Qué argumentos esgrimieron ambos sectores?

La Unión Cívica Radical apoyó el proyecto. Sostuvo la existencia de una crisis institucional profunda, los riesgos del proceso político y la necesidad de evitar un salto al vacío. Un destacado diputado del sector afirmaba: «... estamos requiriendo pronunciamiento para defender la institucionalidad en nuestro país porque estamos alarmados de que vuelvan a cometerse algunas de las aventuras que han ensombrecido la historia de la nación..., porque estamos ubicando el núcleo de esta crisis, porque creemos que está radicada *exclusivamente en el vientre del Poder Ejecutivo...*, queremos utilizar el procedimiento como una herramienta para discutir y deliberar en el seno de este alto escenario las maneras de limpiar la coyuntura política y *facilitar la recomposición del poder*» (56).

Un diputado de la Alianza Popular Federalista señaló que: «*No admitimos ya la posibilidad de que pueda haber rectificaciones desde el Poder Ejecutivo*» (57). Se calificaba como «terminal» aquel momento político y era necesario el desplazamiento de la presidenta.

Sostenía ese sector que: «Si venimos a plantear en este recinto ese proyecto... no es para proteger ni para alentar agazapados ningún golpe militar, sino, muy por el contrario, para accionar la última herramienta constitucional *destinada a evitar la quiebra de las instituciones*» (58).

En el otro extremo se ubicaba el verticalismo duro —el apoyo de la presidenta—, que rechazaba la supuesta existencia de una crisis política. Justificaba en términos ideológicos y conspirativos el supuesto «acoso» al gobierno y negaba la existencia de una oposición legítima, calificando a la existente de antinacional, antipopular y minoritaria. Un legislador decía que: «Nosotros no les reconocemos autoridad moral ni política a nuestros minoritarios y minúculos opositores... Niegan la democracia real de las multitudes justicialistas e invocan una democracia falseada, una democracia liberal caduca y tantas veces repudiada por nuestro pueblo. En realidad, ¿son legisladores? No; *son golpistas disfrazados de legisladores...* Son los abogados de los intereses capitalistas..., en el fondo son los aliados ocultos del comunismo» (59).

Las posiciones intermedias —de otros partidos— presentan sumo interés. Todas reconocieron la existencia de la crisis, pero o bien no la percibieron en su real gravedad o bien no alcanzaron a articular un remedio concreto para desactivarla. El Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) —aliado del peronismo— mostró una postura ambigua, contradictoria y en el fondo, a pesar de su voto negativo, hizo gala de una *indecisión* manifiesta. No se expidió «para siempre» contra el juicio político, pero dudó si era el momento «terminal» para iniciarlo. Además, expresaba que «todos» tenían responsabilidad por el deterioro institucional.

(56) *D. S. C. D.*, 1975, tomo VIII, pág. 6020.

(57) *D. S. C. D.*, 1975, tomo VIII, pág. 6019.

(58) *D. S. C. D.*, 1975, tomo VIII, pág. 6035.

(59) *D. S. C. D.*, 1975, tomo VIII, pág. 6028.

El bloque del Partido Intransigente —ubicado en la izquierda del arco partidario— reconocía también la importancia del juicio político, pero afirmaba que era un recurso de extrema gravedad y que había que actuar con prudencia. ¿Es que la situación no era tan extrema como para iniciar el proceso? Propuso, en cambio, un *gran debate* que no sólo acercara críticas, sino soluciones. ¿El momento se adecuaba para un gran debate? ¿Entre quienes? ¿Bajo qué términos, condiciones y posibilidades concretas de hacer virar la situación política?

El representante del Partido Conservador Popular (otro aliado del peronismo) expresó que no sólo el Ejecutivo, sino también el Legislativo, era responsable de la grave situación. Se apelaba a la *creatividad y la imaginación* para la resolución de los problemas más que a las vías institucionales.

El debate fue prácticamente clausurado por un orador ultraverticalista (sector ultraleal a la presidenta), quien concluyó de un modo escasamente proclive a la estabilidad institucional. Dijo: «Yo les pido a los opositores que se convenzan de una vez por todas de que a la presidenta no la vamos a sacar. Entonces, no pierdan más el tiempo; no nos amenacen más con golpes, porque en última instancia el golpe nos tiene sin cuidado. Aquí no vamos a aceptar la exigencia de la renuncia de la señora presidenta para evitar un supuesto golpe» (60). La inflexibilidad del diputado no podía ser mayor. Tampoco el desinterés que mostraba por un eventual quiebro democrático.

Las propuestas que se brindaron en la sesión para resolver la crisis, dejando de lado a la UCR y la APF, fueron de corte *extrainstitucional*. Las soluciones que se ofrecieron teniendo en cuenta su carácter de parlamentarios y la gravedad de la crisis causa un cierto asombro. ¿No se relegó al Parlamento a un papel secundario? ¿Por qué los legisladores no revalorizaron la instancia parlamentaria para debatir profundamente la crisis y desde allí proponer intentos viables de solución política?

La pregunta que se impone es por qué no prosperó el *impeachment*. En realidad, algunos sectores contrarios al gobierno —el radicalismo y el peronismo antiverticalista o rebelde— *estaban convencidos de que no se llegaría a obtener la mayoría de los dos tercios que prescribía la Constitución*. En este sentido, perseguían como alternativa *la convocatoria de una Asamblea Legislativa que declarara por mayoría no calificada la «inhabilidad de la presidenta»*. Pero existía —entre otras cuestiones— un problema formal: tal vía no estaba contemplada en la Constitución para situaciones como las que el país transitaba. Fue así que por «razones jurídicas» el presidente provisional del Senado, doctor Italo Luder, se opuso formalmente a la convocatoria de la Asamblea, fracasando también esta otra alternativa de resolución de la crisis (61).

(60) *D. S. C. D.*, 1975, tomo VIII, pág. 6039.

(61) Sería extenso relatar el trasfondo que rodeó la decisión del doctor Luder, baste señalar que fue «netamente político», más allá de haber sido cierto el argumento de aquél en cuanto a que la vía de la Asamblea no cuadraba en el articulado de la Constitución nacional. Los argumentos de Luder pueden consultarse en el diario *Clarín*, 9 de marzo de 1976, pág. 7.

Pero más allá de las intenciones acerca de recorrer esta vía paralela, lo cierto es que el Parlamento no utilizó las concretas herramientas institucionales con que contaba para contrarrestar el golpe anunciado. No evidenció «reflejos institucionales» suficientes frente a los riesgos que suscitaba el vacío de poder existente. No sólo los peronistas verticalistas o leales a la presidenta votaron en contra. También lo hicieron otras fuerzas políticas.

Por último, la fuerzas parlamentarias no aprovecharon un elemento importante del diseño del *impeachment*: la causal de mal desempeño. Esta causal es mucho más flexible que la acusación sólo en base a delitos o crímenes, como estatuyen otros ordenamientos latinoamericanos. Diferentes comportamientos institucionales pueden convertirse en causa de juzgamiento sin necesidad del riguroso encuadre en la tipología penal, otorgándose al Congreso un gran margen de discrecionalidad en este tema (62).

Pero la indecisión e incertidumbre advertida en relación al proceso en sí y a lo que ocurriría después indican una desventaja o deficiencia del diseño: más allá de señalar que la condena por el Senado generará la destitución del gobernante no se especifican los efectos inmediatos del proceso. Esta significativa carencia regulativa genera incertidumbre sobre lo que sucederá «el día después» que la Cámara Baja decida la acusación del presidente y dé comienzo el proceso en el Senado. Un presidente cuya acusación en la Cámara Baja prospere, se encuentre bajo proceso en el Senado y, además, permanezca en el cargo hasta tanto recaiga sentencia no puede más que ser fuente de crisis suplementarias a las que ya originaron su juzgamiento.

En términos generales, no hay que olvidar tampoco cierto clima político propio de los años sesenta y primeros setenta en el cual el funcionamiento de las instituciones no se encontraba en el centro de la preocupación de la reflexión y la experiencia políticas. Específicamente, cabe agregar que el Parlamento, principalmente durante los últimos tramos del gobierno, se encontraba debatiendo cuestiones fundamentales como el ámbito de sus competencias, facultades y relaciones con el Poder Ejecutivo.

VII. REFLEXIONES FINALES

Sobre el diseño del juicio político o *impeachment* hay que tener en cuenta, como se ha señalado, que existen diferentes versiones y no es correcto, entonces, la generalización que se hace usualmente. Las diferencias existen tanto respecto a las causales, los órganos acusadores y juzgadores y, obviamente, el procedimiento mismo y sus efectos antes, durante y después de dictarse la «sentencia».

(62) PABLO RAMELLA: *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1960, págs. 554-556; JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN: *Derecho Constitucional argentino*, tomo III, Buenos Aires, Librería Nacional, 1926, págs. 346 y 347; JOAQUÍN V. GONZÁLEZ: *Manual de la Constitución argentina*, págs. 546 y 547, y CARLOS M. BIDEGAIN: *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, tomo IV, págs. 141 y 142.

En relación a los tres casos analizados podrían extraerse una serie de consideraciones a modo de reflexiones finales:

1) En situaciones de grave crisis institucional aparecen —al menos— tres salidas claras: *la renuncia del presidente, el inicio del «impeachment» o el golpe de Estado* (63). La renuncia del presidente no es lo más esperable, pues éste considera, implícitamente, que la legitimidad otorgada por el pueblo lo exime de responsabilidad política y se extiende más allá del acto electoral primigenio. El mismo argumento suele presentarse frente a la posibilidad de un *impeachment* y, cuando éste es iniciado, el presidente lo vive como un «complot o conspiración» contra su persona o la democracia que él dice «encarnar».

2) En los tres casos tratados existieron crisis institucionales graves y serios riesgos de quiebra de la democracia. En dos de los tres casos se inició y progresó el procedimiento de juicio político, se llegó a la destitución del presidente cuestionado y pudo transitarse hacia una salida electoral. El caso donde no pudo progresar el procedimiento de *impeachment* derivó en un agravamiento de la crisis institucional, del vacío de poder preexistente y en el golpe de Estado como inexorable final.

3) Las condiciones de progreso de *impeachment* fueron de variada índole. Cuestiones de coyuntura y de estructura políticas, movilización ciudadana, diseño institucional del procedimiento y cierto grado de conciencia de responsabilidad política, ciudadana e institucional.

4) En Brasil, un sistema de partidos débil y un partido oficial tipo «fantasma» coadyuvaron al aislamiento legislativo del presidente; en Venezuela, a pesar del bipartidismo supuestamente consolidado, el partido del presidente fue aumentando la distancia con el mandatario dentro de un clima de profundo desprestigio de los partidos políticos y del propio presidente. La debilidad del sistema de partidos —más aún en Brasil— y el aislamiento progresivo del presidente facilitaron el proceso en ambos casos. En Argentina, el peronismo se dividió durante la gestión de la presidenta; sin embargo, la mandataria contó con el respaldo de una parte de su partido y otros sectores internos que, si bien opuestos a la presidenta, no quisieron engrosar las filas de los que proponían y votaban por el *impeachment*.

5) Fue necesario en los dos casos exitosos —Brasil y Venezuela— un grado intenso y extenso de movilización social en contra del gobierno y del presidente. En Argentina, por el contrario, no existió una agitación ciudadana que clamara por el retiro del mandatario o el progreso del juzgamiento. Los políticos y la ciudadanía se mostraron más apáticos que reactivos y dieron casi por supuesto el futuro golpe de Estado o bien «negaron» tal posibilidad. Ambas perspectivas restaron capacidad y voluntad de acción.

6) En los dos casos exitosos, la causa que provocó la movilización ciudadana

(63) Existirían otras probables salidas que dependerían de los diseños constitucionales (por ejemplo, el procedimiento de inhabilitación presidencial) o bien de la capacidad de la propia clase política (establecimiento de un «pacto de gobernabilidad», compromiso institucionalizado de defensa de la democracia, etc.).

fue la corrupción y, probablemente, el presidente; en estos casos obró como símbolo de la corrupción de *todo un sistema político* (64). En el caso del gobierno de Isabel Perón —si bien no estaba para nada ausente el tema de la corrupción— se trató más de cuestiones vinculadas al orden político, la «governabilidad», el vacío de poder; en síntesis, una decadencia profunda que precipitaría en un cambio de régimen.

7) Tanto en Brasil como en Venezuela existió en la clase política, y más concretamente en los legisladores, la creencia de que el riesgo de golpe de Estado era inminente de no tomar la resolución apropiada. En Argentina es probable que se pensara que «la suerte estaba echada» y que no había modo de evitar el golpe de Estado. En este sentido, no ayudó la certeza de que no se alcanzarían los dos tercios requeridos por la Constitución y tampoco el fracaso de la convocatoria de la Asamblea Legislativa propuesta por algunos partidos. En cuanto a los dos tercios, la única manera de lograrlos o bien de acercarse a tal mayoría era a través de una suerte de consenso interpartidario de oposición y de compromiso de los sectores peronistas opuestos a la presidenta, situaciones que no se concretaron. En Venezuela, los dos grandes partidos fueron reconduciendo la crisis a través de consensos mínimos hasta las elecciones de diciembre de 1993. En Venezuela y en Brasil, el paso dado por los legisladores tuvo precedentes coadyuvantes que no se dieron en Argentina: en el primer país la declaratoria de la Corte Suprema; en el segundo, la acción de los medios de comunicación y la movilización ciudadana.

8) En cuanto al diseño institucional del juicio político, los casos exitosos son estructuralmente diferentes: en Brasil acusa la Cámara de Diputados y juzga el Senado (en los casos de responsabilidad); en Venezuela, es la Corte quien dice que hay materia de juzgamiento: el Senado autoriza y la Corte se expide. Se trata de dos diseños diferentes, pero tienen algo en común de la máxima relevancia: *una vez decidida la acusación, el presidente es suspendido en sus funciones*. En Argentina, por el contrario, la Constitución nada consignaba en relación al presidente una vez acusado. No hace falta demasiada imaginación para afirmar que un presidente en proceso de juzgamiento y que se mantiene en el cargo hasta que se dicte sentencia no puede menos que generar problemas mayores de legitimidad, aumento de la pérdida de eficacia en su gestión de gobierno y un riesgo suplementario en orden a la estabilidad del sistema.

9) Además, los casos empíricos analizados pusieron al descubierto otros vacíos normativos en el siempre relevante tema de la sucesión. Sólo en Brasil los hechos cuadraban sin interpelar el diseño institucional: se suspendía al presidente y asumía el vicepresidente. En Argentina, en cambio, la vicepresidencia se encontraba vacante por la asunción de María E. Martínez a la presidencia. La Constitución no especificaba el rumbo a seguir en cuanto a si debía o no llamarse a nuevas elecciones para cubrir la vacante. En Venezuela se generaron discusiones en torno a la duración

(64) Se percibiría aquí el argumento de clara «responsabilidad» que llevaba a Hamilton a sostener la necesidad de un Ejecutivo no plural, es decir, la unidad del Ejecutivo en manos de una sola persona. Véase HAMILTON, en HAMILTON, MADISON y JAY: *El Federalista*, artículo LVXX.

del interinato previo a la elección de quien debía completar el mandato del presidente desplazado.

10) La utilización del mecanismo del *impeachment* significó la canalización institucional de graves conflictos políticos. Hubieron numerosos efectos y resultados directos e indirectos. Entre los directos: la descompresión de la crisis, la gestión de transición institucional, la sucesión democrática del poder a través de posteriores elecciones. Indirectos: reacondicionamiento del sistema de partidos, nueva percepción del sistema institucional, de sus deficiencias, capacidades y potencialidades.

11) Hay que considerar también un nuevo «clima de ideas políticas» que se va imponiendo a partir de las transiciones y se va consolidando —por lo menos en algunos países— en los años noventa; creencias muy distintas a las que existían en los años sesenta y setenta. En esta década ha emergido no sólo una revaloración de la democracia como sistema participativo, sino también la conciencia acerca de la importancia de sus instituciones, procedimientos y valores. Por el contrario, décadas atrás, se machacaba contra la denominada «democracia formal», y con ello se ingresaba a un peligroso escenario de una «política sin instituciones» donde primaban las vías de hecho, la más conocida el golpe de Estado.

12) El presidencialismo fuerte o la llamada «democracia delegativa» no implica siempre y sin más un «cheque en blanco» dado al presidente. Pero para que la ciudadanía haga efectiva la «responsabilidad política» de los funcionarios públicos hacen falta diseños institucionales más apropiados y una cultura política más adecuada que ponga el acento en el control institucional y el ejercicio de la responsabilidad.

13) Los casos analizados muestran que la causal jurídica que tienen la mayoría de los procedimientos de responsabilidad resulta insuficiente. En los casos tratados se cuestionaba una gestión de gobierno que había derivado en un crisis grave de legitimidad que socavaba la eficacia y ubicaba al régimen al borde del abismo. Desde tal situación política se pasaba al encuadre de una tipología penal. Parecería más apropiado acercarse hacia un régimen de causales que, sin llegar a «parlamentarizar» el sistema, contemple conductas o situaciones que aunque no sean delitos impliquen grave riesgo para la continuidad institucional (65).

14) El juicio político ha tenido ya un papel destacado en los noventa. Cabe una reflexión profunda acerca de su diseño y de la función que puede desempeñar en los procesos de consolidación democrática en que está incurso la región. En cuanto a su diseño, debe ser repensado en temas claves como son: las mayorías requeridas, los efectos en sus diferentes instancias, la articulación del desplazamiento presidencial como el modo de sucesión, el régimen de causales, etc.

La importancia del mecanismo aparece patente frente a los déficit advertidos en América Latina: a) ausencia de responsabilidad política; b) corrupción; c) crónica inestabilidad signada por los golpes de Estado y los quiebros institucionales.

(65) En este sentido y paradójicamente, la causal de «mal desempeño» en el sistema argentino admite el progreso de la acción por cuestiones políticas.

El juicio político puede ser un mecanismo al servicio de la «ejemplaridad» contra funcionarios inescrupulosos, un medio importante para que la ciudadanía recupere supuestas «delegaciones» realizadas a los presidentes y un instrumento al servicio del «reequilibrio» (66) del sistema sin llegar a la caída del régimen. Para todo ello hace falta que la clase política asuma responsablemente su papel representativo. Una democracia que se pretenda madura no debe llegar al extremo de la movilización colectiva para que los «representantes del pueblo» se decidan a poner en marcha los recursos institucionales que poseen (67).

(66) En el sentido desarrollado por JUAN LINZ en *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1991.

(67) En este sentido, cabe la pregunta de qué hubiera ocurrido en Brasil y en Venezuela si no hubiera existido la presión ciudadana contra los mandatarios. ¿Se hubieran puesto en juego los mecanismos de desplazamiento institucional?