

# 3. OTROS ARTÍCULOS

## ¿JUICIO POLÍTICO O GOLPE LEGISLATIVO? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa\*

Aníbal Pérez Liñan\*\*

Fecha de recepción: diciembre 1999

Fecha de aceptación y versión final: septiembre 2000

**Resumen:** Este artículo analiza las crisis políticas que terminaron con los gobiernos de Fernando Collor en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Abdalá Bucaram en Ecuador (1997) y Raúl Cubas Grau en Paraguay (1999) desde una perspectiva comparada. Los casos son utilizados como ejemplos similares, y las experiencias de Carlos Menem, Alberto Fujimori y Ernesto Samper son invocadas como fuentes de contraste. La evidencia sugiere que todo presidente corre el riesgo de ser depuesto por el Congreso cuando tres factores se conjugan en su contra: a) el escándalo político erosiona su autoridad; b) la opinión pública se moviliza en su contra –usualmente como resultado de una economía en crisis– y c) el Ejecutivo carece de recursos para controlar al Congreso. Tras estas condiciones normalmente se esconde un marcado aislamiento político del presidente y una fuerte oposición de las elites a su estilo de gobierno.

**Palabras clave:** Juicio político, crisis institucional, Poder Ejecutivo, Congreso, escándalo político.

**Abstract:** This paper compares the political crises leading to the demise of the administrations of Fernando Collor in Brazil (1992), Carlos Andrés Pérez in Venezuela (1993), Abdalá Bucaram in Ecuador (1997) and Raul Cubas Grau in Paraguay (1999). Those cases are compared in terms of their similarities, and the administrations of Carlos Menem, Alberto Fujimori and Ernesto Samper are invoked as a source of differences. The evidence suggests that presidents are likely to be impeached whenever three factors act in conjunction: a) political scandal erodes presidential authority; b) public opinion is mobilized against the president –typically as the result of an economy in crisis; and c) the chief executive lacks resources to control congress. Underlying these forces, there is usually a marked isolation of the president and strong elite opposition to his or her style of government.

**Keywords:** Impeachment, institutional crisis, Executive Branch, Congress, political scandals.

Con la ola de democratización que recorrió América Latina en la década de 1980, la experiencia de los golpes de estado y los gobiernos militares parece ya ser cosa del pasado. Sin embargo, las crisis constitucionales que azotaron a los países latinoamericanos en décadas anteriores –conflictos intensos entre el gobierno y la oposición, particularmente entre el Ejecutivo y el Congreso– no han desaparecido plenamente. La diferencia, sin embargo, es que en el nuevo contexto democrático estas tensiones institucionales han conseguido resolverse dentro del marco de la legalidad.

Este ensayo sostiene que el principal recurso constitucional para resolver las crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo en los años noventa ha sido el juicio político. Durante esta década, los Presidentes Fernando Collor de Brasil (1992) y

Carlos Andrés Pérez de Venezuela (1993) fueron enjuiciados y destituidos por cargos de corrupción. Abdalá Bucaram de Ecuador (1997) fue declarado “mentalmente incapacitado” por el Congreso, y Raúl Cubas Grau de Paraguay (1999) fue enjuiciado por abuso de poder. Otros intentos fallidos por destituir al presidente a través del juicio político tuvieron lugar en Perú (1991) y en Colombia (1995-96).

\* La investigación para este artículo fue financiada con fondos del Kellogg Institute for International Studies y del Social Science Research Council (SSRC). Agradezco el apoyo de CORDES (Quito), IESA (Caracas), la Universidad de Brasilia (UnB), la Pontificia Universidad Católica (São Paulo) y el Centro de Estudios de Opinión Pública (CESOP) de la Universidad de Campinas.

\*\* Department of Government, 217 O'Shaughnessy Hall, University of Notre Dame, Notre Dame, IN 46556-0368 ✉ Perezlinan.1@nd.edu

Tras aquellos casos de destitución se esconde un patrón común: presidentes que llegaron al gobierno con amplio apoyo electoral y creyeron que esto sería suficiente para garantizar la gobernabilidad y mantenerlos en la cumbre. Confiados en el poder de su cargo, presionados para instrumentar amplias reformas o para cumplir compromisos con sus aliados políticos, desafiaron a las elites y rompieron patrones institucionalizados entre las esferas de poder. El aislamiento presidencial y la apertura de múltiples frentes, inicialmente percibidos como muestras de fortaleza, probarían ser debilidades cuando su autoridad comenzó a verse erosionada.

La principal hipótesis de este trabajo es que las reglas constitucionales del juicio político (o en su defecto, la declaración de incapacidad) pueden ser utilizadas contra el jefe de estado cuando la autoridad presidencial se ve profundamente socavada y antiguos aliados pasan a integrar la oposición activa. Normalmente, esta situación involucra una simultánea incapacidad del presidente para: 1) mostrar credenciales que respalden su autoridad moral para gobernar; 2) presentar resultados de políticas públicas que eviten que la sociedad civil se movilice en su contra, y 3) forjar una base de apoyo sólida en el Congreso. Tras aquellos factores subyace el aislamiento político del presidente que le resta el apoyo de poderosos miembros de la elite. Por diversas circunstancias, estos factores se han conjugado repetidamente en América Latina durante la década de 1990, generando múltiples experiencias de juicio político.

## I

Por “juicio político” entiendo ampliamente todo proceso legal por el cual el Congreso delibera para remover al presidente de su cargo. En América Latina existen tres modelos constitucionales de juicio político: el esquema legislativo —esencialmente tomado de la Constitución estadounidense— en donde el Congreso remueve al presidente sin depender de otras instituciones; el esquema judicial, en donde el Congreso autoriza una acusación que es evaluada por el poder judicial, y el sistema mixto, que combina elementos de ambas tradiciones<sup>1</sup>. En el esquema legislativo, representado por las constituciones de Argentina, México o Paraguay, la Cámara Baja típicamente cumple la función acusatoria y el Senado opera como jurado. A pesar de instaurar un sistema unicameral, la Constitución ecuatoriana de 1979 preservó el principio “bicameral” de las constituciones de 1946 y 1967 para el juicio político, estableciendo que la asamblea acusaba y *enjuiciaba* al presidente por traición a la patria, cohecho o infracciones que afectaren el honor nacional<sup>2</sup>.

El esquema judicial es típico de parlamentos unicamerales, en donde el modelo estadounidense resulta poco viable. En este caso, la acusación parte del Congreso (el lenguaje constitucional típicamente establece que la asamblea “autoriza” una acusación contra el presidente) y es resuelta en el ámbito judicial, generalmente en la Corte Suprema. La Constitución costarricense de 1949 es un claro ejemplo de este principio: su artículo 121 requiere que la Asamblea Legislativa admita los cargos con el voto de dos tercios de

sus miembros, y que la Corte emita el fallo en la acusación contra el Ejecutivo. A pesar del bicameralismo vigente hasta 1999, un principio similar regía en Venezuela. La constitución de 1961 estableció un proceso en donde sólo el Senado y la Corte Suprema tenían participación, sin que la cámara baja cumpliera rol alguno. La nueva constitución propone un esquema similar (arts. 233, 266§2), según el cual el Tribunal Supremo de Justicia enjuicia al presidente “previa autorización” de la Asamblea Nacional<sup>3</sup>. Esta tradición ha llevado a algunos constitucionalistas venezolanos a sostener que en el país “no existe” el juicio político, cuando en realidad no existe el *modelo norteamericano* de juicio político.

Las Constituciones de Brasil y Colombia han adoptado un esquema mixto al distinguir entre crímenes comunes, que son juzgados por la Corte Suprema, y crímenes en el ejercicio de la función pública (lo que la ley brasileña define como *crimes de responsabilidade*), que son juzgados por el Senado. En ambos casos, la Cámara Baja cumple el papel de acusador. Más allá del esquema constitucional adoptado, el efecto inmediato del juicio político en todos los casos es la apertura de un proceso para destituir al presidente dentro del marco constitucional y en la mayoría de los casos suspenderlo en sus funciones mientras dura el proceso.

Una institución poco estudiada pero íntimamente vinculada al juicio político —en términos prácticos, si bien no teóricos— es la declaración de incapacidad del presidente. Por ejemplo, la declaración de incapacidad permitió al congreso brasileño legitimar un golpe militar “constitucionalista” y deponer al Presidente Carlos Luz en 1955 (Dulles 1970:47)<sup>4</sup>. Diversas constituciones autorizan al Congreso a dictaminar la incapacidad física (e incluso mental) del jefe de estado, despojándolo de su autoridad para ejercer el gobierno. En algunos casos existen restricciones particulares: la Constitución chilena de 1980, por ejemplo, requiere que un cuarto de la Cámara Baja pida a la Corte Suprema que considere el asunto, y la Corte debe luego ofrecer un reporte al Senado, que finalmente toma la decisión. En Guatemala y El Salvador, la decisión legislativa debe ser avalada por una comisión independiente de cinco médicos. En otros casos, sin embargo, las reglas constitucionales sobre este tema son peligrosamente vagas, como muestra el ejemplo de Ecuador abordado más adelante.

1. Mi distinción entre los modelos legislativo y judicial se aproxima (con distinción de matices) a lo que Naoko Kada ha denominado *legislature-dominant* y *judiciary-dominant impeachment processes*.

2. La Constitución de 1998 ha preservado este principio, clarificando la necesidad de una mayoría de dos tercios para enjuiciar al presidente (antes establecida en la Ley Orgánica de la Función Legislativa). Las causales de enjuiciamiento han sido especificadas como “delitos contra la seguridad del estado, concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.” (art. 130).

3. Agradezco los comentarios de Naoko Kada y de Néstor Legnani sobre este punto.

4. Técnicamente, el Congreso Brasileño no “declaró” al Presidente Luz incapacitado para gobernar, sino que “reconoció” (de acuerdo con el art. 79§1 de la Constitución de 1946) una situación de hecho: Luz estaba entonces refugiado en un buque de guerra, bajo fuego, en la bahía de Guanabara.

## II

En la base de toda crisis constitucional como las que aquí se describen existe un factor recurrente: la erosión de la autoridad del presidente. Durante la mayor parte del siglo XX, la erosión de autoridad normalmente desencadenaba un golpe para desplazar al Ejecutivo y reestructurar el juego político. A partir de la década de 1960 y hasta principios de la de 1980, la intervención militar “moderadora” (Stepan, 1971) de corto plazo cedió lugar al gobierno directo del aparato militar, lo que O’Donnell (1988) bautizó como estado burocrático-autoritario. La pauta dominante hacia fines del siglo XX, sin embargo, ha sido la expansión del juicio político como mecanismo de las elites civiles para responder a la erosión de autoridad presidencial.

Es importante notar que las causas determinantes de esta erosión de autoridad también han cambiado a lo largo del tiempo. En décadas pasadas, el presidente veía su autoridad típicamente cuestionada por dos motivos: o bien porque ascendía al poder con algún “pecado original” (v.g. fraude electoral, apoyo de partidos proscritos), o bien porque instrumentaba políticas o modos de movilización que eran considerados ilegítimos e inconstitucionales por importantes sectores de la población —como ejemplos de este último problema, baste recordar los ejemplos de Perón, Arbenz, Goulart o Allende. En los años noventa, en cambio, la clave que dispara la erosión de autoridad es generalmente el *escándalo*, entendido como un proceso deliberativo sobre una conducta moralmente cuestionable en la que el presidente se ve involucrado— la cual normalmente es desvelada y publicitada por los medios de comunicación independientes<sup>5</sup>.

El escándalo ha estado presente en diversas formas en todos los casos de juicio político exitoso. Tomemos, por ejemplo, la crisis que terminó con la administración Collor de Mello en Brasil. En mayo de 1992, Pedro Collor, hermano del propio presidente, declaró en una entrevista al prestigioso semanario *Veja* que Paulo César (PC) Farias, el antiguo tesoro de la campaña electoral, controlaba una compleja red de corrupción que pagaba las cuentas del presidente. El Congreso respondió con la creación de una comisión bicameral de investigación, y poco después apareció como testigo clave un chofer oficial —originalmente descubierto por la revista *Istoé*— dispuesto a declarar que había realizado diligencias con cheques sospechosos para allegados al presidente.

La administración Collor ya había sufrido otros escándalos que involucraban a ministros y colaboradores, pero la denuncia de Pedro disparó el derrumbe total de la autoridad presidencial. Como señaló un prestigioso periodista de la Red Manchete destacado en Brasilia: “...nos llegó la primera denuncia, la segunda, la tercera, [hasta que vimos] que el país estaba gobernado por una mafia...” (entrevista con Carlos Chagas, 7 de agosto 1998).

En el caso de Carlos Andrés Pérez, la autoridad del presidente se vio largamente erosionada, en especial, a partir de dos intentos de golpe de estado en 1992. El respaldo público a los intentos de golpe mostró definitivamente que el programa de reforma económica iniciado en 1989 carecía de apoyo masivo y que la popularidad inicial del carismático

Pérez, que alcanzaba el 70 por ciento a principios de 1989, había caído en casi cincuenta puntos porcentuales. Entre tanto, los comentaristas políticos José Vicente Rangel y Andrés Galdo denunciaron que el gobierno había efectuado una maniobra fraudulenta con fondos reservados del Ministerio del Interior, transformándolos en dólares a una tasa preferencial. La investigación legislativa estuvo a cargo de un subcomité de la Cámara de Diputados, que obtuvo declaraciones de un ex-ministro del interior y de un ex-procurador general respaldando la hipótesis de que el presidente estaba en pleno conocimiento de la transacción (Chitty La Roche, 1993). En un contexto de creciente debilidad política del jefe de estado, los líderes de oposición (y muchos en el propio partido) vieron las acusaciones como el marco oportuno para destronar al presidente venezolano.

A diferencia de los Congresos de Brasil o Venezuela, el Legislativo ecuatoriano nunca instauró una comisión de investigación para explorar los escándalos del Presidente Bucaram y su entorno. Pero la prensa ofreció un constante flujo de noticias críticas sobre Bucaram, su familia y sus colaboradores cercanos. La administración fue caracterizada como un ámbito patrimonial y nepotista. Un crítico, por ejemplo, señalaba que:

El Partido Roldosista Ecuatoriano (que debería llamarse Bucaramista, por una elemental *sindéresis*) siempre fue una estructura familiar y de amigos, con un liderazgo único y fuerte y una autoridad impuesta verticalmente. ¿Nos hemos olvidado, por ejemplo, que en las elecciones en las que han participado las más importantes candidaturas han sido destinadas a los miembros de la familia y a los amigos más cercanos? Es obvio esperar, entonces, que ese esquema se trasladaría a la conducción del Estado: los más altos cargos han sido copados por familiares, amigos y colaboradores incondicionales. Los antecedentes del aspirante (capacidad, conocimientos, honestidad, experiencia, entre otros) carecen de valor. Hay una sola, constante y reiterada exigencia: la completa adhesión, sumisa y silenciosa (Rodríguez Vicéns, 1997: 25-26).

Algunas ilustraciones de este patrón: Jacobo, el hijo adolescente del presidente, ofreció una notoria fiesta para celebrar su primer millón de dólares, supuestamente proveniente de la corrupción en las aduanas. La ministra de Educación, Sandra Correa, fue acusada de plagiar su tesis de doctorado. Funcionarios públicos fueron señalados por cobrar un “impuesto partidario” —un soborno sobre las transacciones oficiales destinado a financiar el aparato del partido gobernante (Rodríguez Vicéns 1997: 40, 47, 67). El ministro de energía fue acusado ante la justicia por amenazas y agresiones contra líderes gremiales de Petroecuador (Acosta Cerón, 1997). Y en sus horas finales, la administración Bucaram resultó cuestionada por el supuesto robo de fondos reservados de la presidencia (Carrión, 1997: 127). A esto se sumó la actitud muchas veces informal y muchas veces desafiante

5. Para un interesante análisis del escándalo en los noventa, véase WAISBORD (1994, 1996).

de Bucaram y sus ministros, lo que alienó progresivamente a buena parte de la opinión pública (especialmente en la Sierra) y de la elite política.

Para finalizar, permítaseme señalar que el escándalo asumió su dimensión más dramática en el Paraguay de Cubas Grau. Cubas llegó al poder a mediados de 1998 con el respaldo popular, pero a la sazón preso, general Lino Oviedo. Oviedo había sido encarcelado por liderar un fallido golpe de estado contra el Presidente Wasmosy en 1993, y el Presidente Cubas decretó su indulto apenas asumido el cargo. Esta acción despertó inmediatamente los demonios dormidos de una profunda disputa interna existente en el partido Colorado, y el vicepresidente Luis María Argaña pasó a liderar la facción legislativa mayoritaria del partido de gobierno en contra del propio presidente, articulando un acuerdo con la oposición (Turner, 1999). Cubas ignoró el fallo de la Corte Suprema que ordenaba el retorno de Oviedo a prisión, lo que aceleró el sentido de crisis constitucional y la percepción de que el presidente aspiraba a gobernar por encima de la ley. Y cuando el Congreso (controlado por colorados argañistas y legisladores opositores) exploraba el juicio político contra Cubas, el asesinato sorpresivo del vicepresidente Argaña el 23 de marzo de 1999 desencadenó la fase final de la crisis. Acusado de conspirar en el asesinato, confrontando una movilización creciente y con un juicio político en marcha, Cubas negoció su salida del poder y buscó refugio en Brasil.

### III

El ejemplo de Cubas resalta otro componente clave en las crisis recientes: la incapacidad del presidente para formar una coalición legislativa sólida. Dado que la aprobación del juicio político requiere usualmente de mayorías calificadas, la capacidad del Ejecutivo para bloquear el proceso legislativo suele ser alta. Sin embargo, los presidentes pueden perder este apoyo mínimo necesario bajo dos circunstancias: cuando carecen de un partido fuerte, o cuando el propio partido decide traicionarlos.

El primer caso corresponde a las experiencias de Collor y Bucaram. Collor llegó al poder de la mano de un pequeño partido, el *Partido da Reconstrução Nacional* (PRN), que, incluso tras las elecciones de octubre de 1990 —con Collor en el gobierno por casi siete meses— sólo conseguiría controlar el 8 por ciento de las bancas en la Cámara y el 4 por ciento del Senado. Collor se opuso a negociar con el principal partido legislativo, el PMDB, y gobernó con una coalición de derecha que incorporaba esencialmente al PFL, el PDS, el PTB y algunos renegados peemedebistas (Figueiredo y Limongi, 1999). A pesar de su proximidad ideológica al programa de gobierno, los legisladores de derecha cuestionaban la actitud distante del presidente y su escaso interés por atender sus necesidades políticas —en términos de falta de apoyo en las elecciones legislativas de 1990—, inversiones para sus distritos, y especialmente la disposición del presidente para atenderlos y negociar. Así, con la explosión del escándalo y el surgimiento de una opinión pública hostil, los miembros de la coalición —quienes sentían que tenían pocas

deudas con el presidente— se mostraron fácilmente dispuestos a mudar de bando. Cuando el juicio político llegó a la Cámara en septiembre de 1992, el 71 por ciento de los miembros del *Bloco Parlamentar* (la coalición legislativa del PRN, el PFL, y el pequeño PSC) votaron contra el presidente. De la misma forma, el 83 por ciento de los miembros del PTB y el 76 por ciento del PDS votaron en favor del juicio.

La experiencia de Bucaram es diferente porque los legisladores del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) mantuvieron su lealtad hasta el último instante<sup>6</sup>. Pero el PRE contaba solamente con el 23 por ciento de las bancas en la Cámara única del Congreso ecuatoriano. Bucaram carecía de una coalición estable más amplia y, si bien pudo negociar el voto de algunos legisladores independientes, los diputados confrontaban fuertes presiones de una amplia movilización popular que demandaba la inmediata renuncia del presidente. Para evitar la lentitud del proceso de juicio político —que demandaría dos tercios de los votos, y al menos una ficción de acusación y pruebas de ofensa al honor nacional— el Congreso ecuatoriano encontró una ingeniosa salida: aprovechando el sobrenombre favorito del presidente (quien gustaba de ser llamado “El Loco”) los legisladores apelaron a la cláusula de inhabilidad prevista en el artículo 100 de la Constitución y declararon rápidamente la incapacidad mental del presidente por 44 votos contra 34.

Carlos Andrés Pérez y Raúl Cubas Grau, por el contrario, contaban con partidos dominantes en la arena legislativa. El Caso de Cubas es notable, dado que el Partido Colorado controlaba el 56 por ciento de la Cámara de Diputados. Pero, como se ha explicado anteriormente, la profunda disputa en el partido privó al presidente de una mayoría legislativa y catalizó la formación de una coalición opositora liderada por el vicepresidente Argaña. Cubas, entretanto, formó un gabinete exclusivamente compuesto por *oviedistas*, ignorando a las otras facciones del partido, y prefirió la confrontación abierta con el Congreso y la Corte Suprema en lugar de una estrategia de negociación. En respuesta, la Comisión de Asuntos Constitucionales aceptó la solicitud de juicio político por siete votos contra uno a principios de marzo de 1999. La Cámara aprobó la apertura del proceso el 24 de marzo —un día después de que el vicepresidente fue asesinado— por 49 votos contra 24 (Turner, 1999). Para entonces era previsible que el presidente sería destituido si el juicio llegaba al Senado.

Hasta principios de la década de 1990, existían pocos partidos latinoamericanos tan fuertes y cohesivos como Acción Democrática en Venezuela. En las elecciones de 1988, AD obtuvo el 48 por ciento de la Cámara de Diputados y el 45 por ciento del Senado. Pero, en contraste con su predecesor Jaime Lusinchi, Carlos Andrés Pérez gobernaría alejado de su partido. Para implementar su ambicioso programa de reforma económica —conocido como *El Gran Viraje*— Pérez convocó a figuras con perfil académico más que político. Por entonces, uno de los principales politólogos venezolanos estimó “que pertenecer al partido de Gobierno, en vez de ser un mérito, era más bien, un obstáculo para llegar a formar parte del gabinete económico” (Rey, 1993: 82).

6. Entrevista con Marco Proaño Maya, Noviembre de 1999.

Según Carlos Andrés Pérez, la resistencia de AD y de COPEI para apoyar su programa de gobierno se debía a "...que estos partidos ya estaban en un proceso de deterioro. El clientelismo ya los había asumido [sic] totalmente. [Los adecos] No podían ver con satisfacción que se cambiaran los lineamientos que le habían servido tan bien a Acción Democrática para mantener el control del país..." (Entrevista con el autor, 7 de julio de 1998). La resistencia pública a la reforma económica, sumada a dos intentos de golpe de estado en 1992, socavarían el apoyo legislativo al presidente. En un intento por negociar con la oposición, Pérez formó un Consejo Consultivo —que cuestionaría su política de reforma— y permitió una reforma de la Corte Suprema —que meses más tarde autorizaría el juicio en su contra. Cuando el juicio llegó al Senado, a fines de mayo de 1993, todos los legisladores de Acción Democrática votaron en bloque contra su presidente.

En los años noventa, el papel clave del Congreso ha sido encapsular la crisis política dentro de un marco constitucional y evitar así la dispersión del conflicto. La experiencia de los años setenta muestra por contraste la importancia del proceso legislativo para lograr una solución a través del juicio político. En las elecciones de marzo de 1973, la derecha chilena esperaba ganar suficientes escaños para controlar dos tercios del Congreso, y así iniciar un juicio político contra el Presidente Salvador Allende. El fracaso de la Democracia Cristiana y del Partido Nacional para alcanzar tal objetivo inviabilizó la salida constitucional e inclinó a la derecha en favor del golpe —que, se creía entonces, sería apenas una intervención militar de corto plazo para luego convocar a nuevas elecciones. En 1976, cuando Argentina afrontaba una de sus peores crisis de gobernabilidad, la oposición al gobierno de Isabel Perón intentó negociar un juicio político con los peronistas disidentes en el congreso, como vía para prevenir un golpe militar que era ya previsible. La polarización política y la resistencia de los legisladores peronistas a "traicionar" a la viuda del General Perón imposibilitó la salida constitucional y abrió, en pocos días, el camino a siete años de dictadura militar (Serrafero, 1997).

#### IV

El elemento clave para potenciar la erosión de autoridad y acelerar la debilidad institucional del presidente ha sido la movilización de la sociedad civil. Los escándalos, sumados a la crisis económica y a la presión del ajuste, generaron profundas frustraciones y despertaron las iras de vastos sectores de la población. Collor de Mello, quien asumió el poder con una tasa de popularidad del 71 por ciento en marzo de 1990, llegó al juicio político con una aprobación de apenas el nueve por ciento 30 meses más tarde. En forma similar, Carlos Andrés Pérez tomó el poder con el respaldo del 70 por ciento de los encuestados en enero de 1989 y fue enjuiciado con una popularidad del 20 por ciento 52 meses más tarde. Bucaram, quien contaba con la aprobación del 48 por ciento en la región de la Sierra y del 52 por ciento en la Costa en junio de 1996, concluyó su gobierno en febrero de 1997 con un apoyo del 6 por ciento y del 21 por ciento,

respectivamente<sup>7</sup>. En todos los casos, la popularidad cayó rápidamente en los primeros meses de gobierno, cuando los presidentes anunciaron sus paquetes de reforma económica, y mantuvo una tendencia declinante en un marco de protestas y acusaciones contra el Ejecutivo.

La pérdida de apoyos se tradujo en movilización activa contra el presidente. Apenas iniciado, el gobierno de Pérez se vio rápidamente afectado por los violentos saqueos de fines de febrero de 1989, que dejaron un saldo superior a los 300 muertos (Kornblith, 1998, cap. 1; López-Maya, 1999). La oposición a la reforma económica, sumada a las acusaciones de corrupción y al clima de inestabilidad política desatado a partir de 1992, despertó en años siguientes un "ciclo de protesta" (López-Maya, 1999) que mostraría tanto a enemigos como a aliados la creciente debilidad política de Carlos Andrés Pérez.

En el caso de Collor, las movilizaciones contra la corrupción y en favor del juicio político fueron las mayores vistas desde el movimiento popular en favor de la elección presidencial directa (*direitas já*) de 1984. Los manifestantes se vistieron de negro en señal de luto y los jóvenes se pintaron la cara con los colores de la bandera brasileña. "...Creo que los medios tuvieron una importancia fabulosa —comenta el diputado Luiz Moreira, uno de los pocos legisladores que se opuso al *impeachment*. Ellos involucraron al pueblo en general, involucraron a la juventud, crearon un sentimiento de revuelta en esa juventud— aquella historia de los *caras pintadas*, ¿recuerda? Eso contribuyó para que muchos parlamentarios estuviesen temerosos de ir en contra [del juicio político], de aquel clamor en las calles, de aquellas movilizaciones..." (Entrevista con el autor, 14 de octubre de 1999).

De acuerdo con la evidencia disponible, la protesta popular en favor de los juicios políticos no solamente ha convocado a todas las clases sociales, sino que ha movilizado a los sectores más altos en mayor proporción. Una encuesta realizada en São Paulo por *Datafolha* a fines de agosto de 1992 mostraba que un 7 por ciento de los entrevistados con ingresos menores o iguales a cinco salarios mínimos había participado de las protestas contra Collor, frente a un 10 por ciento de participantes en el grupo con ingresos entre cinco y diez salarios mínimos, y un 17 por ciento en la clase por sobre 10 salarios. Las protestas en Venezuela también mostraron este patrón. En marzo de 1992, la empresa *Consultores 21* preguntó en su encuesta nacional quiénes habían participado en los recientes *cacerolazos* contra Carlos Andrés Pérez. Un 17 por ciento del sector clasificado como "popular-bajo" reconoció haber participado en las protestas, frente a un 32 por ciento del sector "medio," y un 46 por ciento del sector "alto."

En Ecuador, la protesta popular contra el gobierno de Abdalá Bucaram se expandió a partir de enero de 1997, cuando comenzaron a conocerse los ajustes tarifarios y el proyecto de reforma basado en la convertibilidad monetaria. Una coalición de sindicatos y poderosos movimientos sociales, denominada *Frente Patriótico*, convocó a un paro

7. Los datos corresponden a encuestas de alcance nacional realizadas por *Datafolha* (São Paulo), *Consultores 21* (Caracas) e *Informe Confidencial* (Quito).

general para el 5 de febrero, despertando la progresiva adhesión de la clase media y las cámaras empresariales. El gobierno no anticipó las consecuencias de la protesta hasta que las posiciones dentro del movimiento ya estaban radicalizadas. Se ha estimado que más de dos millones de personas participaron en las protestas durante los días 5 y 6, ofreciendo al congreso una oportunidad inigualada para confrontar al presidente.

También en este caso, una encuesta realizada por *Informe Confidencial* alrededor del 15 de febrero sugirió que los estratos sociales “altos” participaron en mayor medida que los “populares” (el 43 por ciento vs el 37 por ciento en Quito, y el 30 por ciento vs el 9 por ciento en Guayaquil). Al analizar esta experiencia que involucró a muy diversos sectores sociales, Luna Tamayo (1997) describió la movilización contra Bucaram como “la voz de los movimientos profundos” del Ecuador. En forma similar, Abente Brun (1999) ha notado que en Paraguay “...el apoyo popular en favor del juicio político creció rápida y dramáticamente...” tras el asesinato del vicepresidente Argaña el 23 de marzo de 1999. Los manifestantes comenzaron a instalarse en las plazas que rodean el congreso, donde fueron afrontados por francotiradores leales al General Oviedo. La escalada de movilización y violencia alarmó a las elites paraguayas y a los países vecinos forzando una salida negociada en los días subsiguientes.

## V

La conjunción de escándalo, debilidad legislativa y movilización popular no es una fatalidad que acontece aleatoriamente contra una administración. La proliferación de crisis en la América Latina de los noventa se vincula, en buena medida, a la forma en que muchos presidentes entendieron la naturaleza institucional de su cargo. El elemento subyacente en todas las crisis presidenciales, que da cohesión –si bien no genera– a los tres factores mencionados más arriba, es una confrontación latente del presidente con importantes sectores de la elite nacional. Este aislamiento es usualmente el resultado de un *estilo* presidencial sumado al fracaso (o la expectativa de fracaso) del programa de gobierno.

Los ejemplos de Brasil y Venezuela muestran un patrón característico: presidentes que se muestran particularmente fuertes en términos institucionales y peligrosamente débiles para abordar los problemas estructurales. Los líderes del Ejecutivo comandan una institución que dispone de más recursos materiales y facultades jurídicas que cualquier otra en las nuevas democracias. Esto a menudo les permite ignorar la voluntad del Legislativo, controlar el Poder Judicial, y desconocer otros límites institucionales de un modo que O'Donnell (1994) consideró característico de las “democracias delegativas.” Por otra parte, sin embargo, el electorado y los grupos de interés cargan sobre el Ejecutivo la responsabilidad de resolver problemas estructurales frente los cuales su oficina tiene poderes limitados –hiperinflación, inequidad, el impacto de los mercados internacionales, un estado colapsado, y el legado de la “década perdida” de los años ochenta.

En este contexto, la reacción característica de los presidentes del fin de siglo fue una compleja mezcla de fortaleza y debilidad. Mientras que la debilidad estructural los forzó a imponer políticas de ajuste para recuperar las capacidades del estado, la fortaleza institucional los tentó a hacerlo sin consideración (y muchas veces en abierta confrontación) a los legisladores, los jueces, las organizaciones económicas, e incluso los líderes de sus propios partidos. El resultado de este estilo de gobierno “delegativo” o más sencillamente centrado en la oficina del presidente, fue un progresivo aislamiento del Ejecutivo y una actitud de sospecha y cauta espera de las elites (véase Weyland, 1993)<sup>8</sup>. En Brasil y Venezuela, los partidos aliados del presidente en el congreso ofrecieron un apoyo pasivo –en medio de permanentes protestas porque el presidente ignoraba o subestimaba a sus aliados legislativos.

Al mismo tiempo, la combinación de ajuste e incapacidad para mostrar resultados definitivos en el frente económico alienó el apoyo de importantes grupos sociales. En Brasil, los empresarios debieron maniobrar entre una ausencia de liquidez generada por el primer “Plan Collor”, una creciente apertura a los mercados internacionales y un gobierno que muchas veces se mostraba explícitamente insensible a sus demandas o los presionaba con un vasto esquema de corrupción. Los sindicatos brasileños, entretanto, amagaban con negociar un pacto social sin verdadera decisión. “...El primer día de gobierno –sostiene Ricardo Fiuza, Ministro Jefe de la Secretaría de Gobierno en 1992– Collor debería haber conformado un pacto de gobernabilidad con las empresas, con la inteligencia nacional, con la iglesia, los militares, los tribunales superiores, y los sindicatos ubicados más a la derecha. Pero Collor, en cambio, no les dio la menor atención...” (Entrevista con el autor, 19 de octubre de 1999).

Los empresarios venezolanos recibieron la reforma económica con recelo, e incluso aquellos que decían apoyar al gobierno se mostraron estratégicamente cautos a la hora de defender el “Gran Viraje”. Imelda Cisneros, Ministra de Fomento de la administración Pérez, recuerda que

Esas elite económica, cuando vio que el panorama se ponía difícil y complicado, no fue capaz de respaldar el proceso [de reforma] públicamente. ¿A qué aspirábamos nosotros? A que públicamente respaldaran lo que se estaba haciendo, que le comunicaran al país lo que estaba sucediendo: que económicamente íbamos por el camino adecuado, que a la postre iba a terminar mejorando el ambiente para toda la población. Que hubiesen ido al Congreso a respaldar ciertos proyectos de leyes que nosotros habíamos introducido –que sólo defendíamos y respaldábamos quienes estábamos en el gabinete– que hubiesen conversado con las elites políticas para demostrarles que el país iba por el camino adecuado y que estaban jugando con fuego si paraban el proceso. (...) Algunos sí lo hicieron, pero no hubo una actitud realmente

8. Prefiero hablar de un estilo de gobierno centrado en la presidencia, porque mis unidades de análisis son administraciones, no regímenes, y porque el caso de Venezuela no corresponde estrictamente al tipo delegativo descripto por O'Donnell.

activa de parte del mundo empresarial (Entrevista con el autor, 20 de julio de 1998).

Así, frente al potencial fracaso de la política económica del presidente y la caída de la popularidad presidencial, las elites políticas y económicas estuvieron fácilmente predisuestas a abandonar el barco y pasar a ejercer la oposición. En el caso de Collor, este fracaso fue una combinación de la incapacidad para contener la inflación y el escándalo desatado por su propio hermano. En el caso de Pérez, los indicadores macroeconómicos comenzaban a mejorar cuando dos intentos de golpe (con fuerte apoyo público) mostraron que la capacidad política del ejecutivo ya estaba vastamente erosionada. A partir de allí, las expectativas sobre la viabilidad del ajuste colapsaron.

Los casos de Bucaram y Cubas Grau responden a una dinámica algo diferente porque la fugacidad del mandato ni siquiera dio tiempo para un fracaso (o éxito) visible de las políticas macroeconómicas. Pero la base del problema continua siendo la misma: ambos presidentes actuaron basados en su fortaleza institucional, ignorando las limitaciones impuestas por las fuerzas sociales circundantes y alienando el respaldo de poderosos sectores de la elite. En el caso de Cubas Grau, el respaldo abierto a Oviedo y su negativa a aceptar la decisión de la Corte puso a la mayor parte del Partido Colorado en su contra, mientras que el estilo “populista” de Bucaram y su intento por imponer una política económica de convertibilidad le impidió forjar alianzas con los “patricios” –sectores más tradicionales de la economía y la política ecuatorianas (Paredes, 1997; Pachano, 1997). En tanto Collor y Pérez llegaron al poder con cierto apoyo inicial de las elites (Collor por ser la única alternativa viable a la izquierda encarnada en el PT y Pérez por ser un hombre del sistema), Bucaram y Cubas asumieron la presidencia bajo sospecha (el primero por su tradición de lucha populista, el segundo por su alianza con Oviedo), lo que aceleró grandemente el proceso de aislamiento y la consecuente caída.

La conclusión más obvia es que la fortaleza relativa de la institución presidencial resulta a veces un engañoso espejismo. Cuando la opinión pública abandona al ejecutivo –como sucedió en los casos analizados en este artículo– las elites desplazadas encuentran la oportunidad para forjar una alianza y castigar (constitucionalmente, sin intervención militar) al presidente. Al alimentar el escándalo, lo que no es sino otra muestra de que desconocen sus propios límites, los presidentes ofrecen a la oposición el justificativo jurídico necesario para desatar un juicio político.

Algunos contracasos respaldan esta hipótesis por la negativa. Cuando el ejercicio “delegativo” del poder se ve acompañado con un fuerte éxito macroeconómico contra la inflación y un respaldo sostenido de la opinión pública –como en los casos de los Presidentes Carlos Menem de Argentina o Alberto Fujimori de Perú– la posición del ejecutivo se ve fortalecida y las elites desplazadas deben aceptar la centralidad de la oficina del presidente y reacomodarse de acuerdo a la nueva relación de fuerzas. Los escándalos, en este contexto, causan una escasa o nula erosión de la autoridad presidencial. La centralidad del ejecutivo fue menor en Argentina, donde el presidente debía

negociar con su partido y la prensa, y mayor en Perú, donde estas contrafuerzas carecían de peso específico. Una interesante paradoja presentada por estos casos es que, al estar más limitado por un partido tradicional, el Presidente Menem también parecía más protegido contra el riesgo de un juicio político en el caso –contrafáctico– de un fracaso económico y pérdida de apoyo público.

Por otro lado, cuando el presidente evita el aislamiento político, la probabilidad de supervivencia es claramente más alta. El ejemplo del Presidente Ernesto Samper (1994-98) de Colombia es ilustrativo en este sentido. Samper fue acusado de recibir contribuciones financieras del Cartel de Cali para su campaña presidencial. A medida que las investigaciones avanzaban, el tesorero de su campaña y el ministro de defensa (quien había dirigido la campaña) fueron arrestados y declararon que el presidente tenía conocimiento de la operación. El juicio político parecía inevitable, pero dos factores claves sostuvieron a Samper en la Casa de Nariño. En primer lugar, Samper era visto por buena parte de la opinión pública como una alternativa moderada a las políticas de ajuste de su antecesor, César Gaviria, y buena parte de la opinión pública percibió las denuncias como una maniobra norteamericana para presionar sobre las políticas antinarcóticos. Esto ayudó a controlar el desgaste de la imagen presidencial –que de cualquier modo ocurrió en cierta medida. En segundo lugar, Samper contaba con la lealtad del Partido Liberal, que controlaba una mayoría en el congreso y finalmente bloqueó el pedido de juicio político contra el presidente (Victoria, 1997). De este modo, Samper terminó su mandato y entregó dignamente el poder al mismo candidato conservador al que había derrotado cuatro años antes.

## VI

Lamentablemente la pregunta que abre este ensayo, “¿juicio político o golpe legislativo?”, no puede ser respondida todavía. La práctica del juicio político se ha propagado en la América Latina de los noventa como un mecanismo constitucional para resolver crisis presidenciales que tradicionalmente detonaban una intervención militar. En un contexto internacional favorable a la democratización, con actores políticos (incluyendo a los líderes militares) que han aprendido los altos costos de la dictadura, las democracias latinoamericanas han generado una práctica que permite disolver el *gobierno* presidencial sin violentar el *régimen* presidencialista.

Los juicios políticos de los años noventa fueron ampliamente celebrados como una muestra de democratización. Esta interpretación es ciertamente legítima, pero cabe recordar que la democracia implica no solamente la rendición de cuentas de los gobernantes, sino también la previsibilidad de la ley propia del estado de derecho. Este aspecto merece una nota de advertencia. Cuando el Poder legislativo destituye a un presidente en forma intempestiva, o incorpora pruebas contra el presidente que difícilmente podrían ser aceptadas en un proceso judicial, puede estar –más allá de que la acción parezca legítima en el momento– comprometiendo la credibilidad institucional del juicio político en el futuro.

La naturaleza institucional de esta práctica deberá ser definida en la década que se inicia. Si los líderes políticos latinoamericanos aceptan que es posible invocar el juicio político en forma flexible, como si fuese un voto parlamentario de desconfianza, entonces surgirá una forma “constitucional” de golpe legislativo, jurídicamente derivada, pero políticamente distante, del modelo de *impeachment* estadounidense. Si, por el contrario, existe un desarrollo jurídico e institucional de las condiciones bajo las cuales el juicio político o la declaración de incapacidad pueden ser invocados legítimamente, entonces asistiremos a un fortalecimiento de estas prácticas como mecanismos favorables a la rendición de cuentas y al fortalecimiento de la democracia.

Resulta difícil anticipar la dirección que tomará la práctica del juicio político (o, eventualmente, del “golpe legislativo”) en los años venideros. Pero es fácil predecir que América Latina, asistirá a otras crisis presidenciales en el futuro próximo. El fortalecimiento de la prensa independiente, sumado al alto costo de la actividad política en la era de la televisión (que incentiva la corrupción en gran escala –véase Weyland, 1998)– sugiere que el escándalo continuará siendo un elemento cotidiano de la vida política. La erosión de muchos partidos tradicionales, el interés de los candidatos por presentarse como “outsiders” sin vinculaciones con las élites y la presión de los problemas económicos y sociales, posiblemente llevará a algunos presidentes a confrontar abiertamente al Congreso y a gobernar en un marco de aislamiento. El ejemplo alarmante de la administración Chávez en Venezuela sugiere que la resolución constitucional de las crisis presidenciales es un tema de máxima importancia para la agenda latinoamericana en la década que comienza.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE BRUN, Diego (1999): “People Power in Paraguay”. *Journal of Democracy* 10 (3): 93-100.
- ACOSTA CERÓN, Ramiro (1997): “El levantamiento del 5 de febrero: una visión jurídica”. En *5 de Febrero: La Revolución de las Conciencias*. Quito: CECS-FETRAPEC-Fundación José Peralta.
- CARRIÓN, Andrés (1997): “Y llegó el comandante y mandó a parar”. En *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*. Quito: Eskeletra Editorial.
- CHITTY LA ROCHE, Nelson (1993): *Doscientos cincuenta millones. La historia secreta*. Caracas: Pomaire.
- DULLES, John W. F. (1970): *Unrest in Brazil: Political-Military Crises, 1955-1964*. Austin: University of Texas Press.
- FIGUEIREDO, Argelina y Fernando LIMONGI (1999): *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- KORNBLITH, Miriam (1998): *Venezuela en los '90: Las crisis de la democracia*. Caracas: Ediciones IESA.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (1999): “La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo)”. En Margarita LÓPEZ MAYA (ed.): *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste* (pp. 211-238). Caracas: Nueva Sociedad.
- LUNA TAMAYO, Milton (1997): “Bucaram, Fuera!! La voz de los movimientos profundos”. En *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*. Quito: Eskeletra Editorial.
- O'DONNELL, Guillermo (1988): *Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in comparative perspective*. Berkeley: University of California Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1994): “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy* 5: 55-69.
- PACHANO, Simón (1997): “Bucaram, Fuera! Bucaram, ¿Fuera?”. En *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*. Quito: Eskeletra Editorial.
- PAREDES, Willington (1997) “Guayaquil, Ciudad-Puerto y Bahía”. En *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*. Quito: Eskeletra Editorial.
- REY, Juan Carlos (1993): “La crisis de legitimidad en Venezuela y el enjuiciamiento y remoción de Carlos Andrés Pérez de la Presidencia de la República”. *Boletín Electoral Latinoamericano IX* (enero-junio): 67-112.
- RODRÍGUEZ VICÉNS, Antonio (1997): *La Patria Boba: Artículos sobre el gobierno de A. Bucaram*. Quito: Artes Gráficas Señal.
- SERRAFERO, Mario Daniel (1997): “Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina (1976)”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 8(2): 41-66.
- STEPAN, Alfred (1971): *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- TURNER, Brian (1999): “The 1998 Elections in Paraguay.” Presentado en el XX congreso del Middle Atlantic Council of Latin American Studies, Marzo 26-27, Ursinus College, Collegeville, PA.
- VICTORIA, Pablo (1997): *Yo Acuso. Un documentado pliego de cargos contra el Presidente Samper*. Bogotá: Ediciones Temas de Hoy.
- WAISBORD, Silvio (1994): “Knocking on Newsroom Doors: Press and Political Scandals in Argentina”. *Political Communication* 2: 19-33.
- WAISBORD, Silvio (1996): “Contando histórias de corrupção: narrativa de telenovela e moralidade populista no Caso Collorgate.” *Comunicação e Política* 3(2): 95-110.
- WEYLAND, Kurt (1993): “The Rise and Fall of President Collor and its Impact on Brazilian Democracy”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35: 1-37.
- WEYLAND, Kurt (1998): “The Politics of Corruption in Latin America”. *Journal of Democracy* 9(2): 108-121.