

DESPUÉS DEL CASO COLLOR

*Comunicación del Dr. Mario D. Serrafiero
Instituto de Filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas*

DESPUÉS DEL CASO COLLOR

Por el DR. MARIO D. SERRAFERO

Hace más de veinte años se iniciaba un proceso de destitución contra el presidente Fernando Collor de Mello que se convertiría en histórico. Fue el primer caso, en la región, en que se pusieron en marcha los mecanismos institucionales prescritos por una Constitución para desplazar a un presidente en ejercicio¹. Luego de la caída de Collor siguieron otros juicios políticos y otras interrupciones presidenciales. El último caso –hasta ahora– ocurrió con la destitución del presidente del Paraguay, Fernando Lugo, en 2012.

Fue así que la experiencia de los presidencialismos latinoamericanos, desde los años noventa mostró cambios importantes respecto de la estabilidad del sistema político. No hubo más golpes militares a la vieja usanza –salvo contadas excepciones– sino desplazamientos institucionales a través, principalmente, de la acción del Congreso y mediante los procedimientos reglados constitucionalmente. Aunque debe decirse que no siempre se siguieron los procedimientos de destitución tal cual señalan los diferentes ordenamientos constitucionales y legales.

¹ Ver Mario D. Serrafiero, “El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, número 92, abril-junio, 1996, pp. 137-162.

Cabe recordar que Juan Linz² había señalado en su clásico trabajo sobre las formas de gobierno presidenciales y parlamentarias, que el presidencialismo era un sistema rígido y no tenía válvulas de escape en casos de crisis políticas e institucionales. En relación con el juicio político, se lo consideraba prácticamente una pieza de museo. Años después de la primera versión del trabajo de Linz comenzaron a producirse desplazamientos presidenciales y renuncias que significaron interrupciones del mandato presidencial.

En este trabajo se analiza brevemente el procedimiento de juicio político y especialmente el éxito del *impeachment* llevado a cabo contra el presidente de Brasil. Luego se reflexiona acerca de los casos de interrupciones presidenciales que, con posterioridad, se produjeron en América Latina y ciertas semejanzas y diferencias con la experiencia de Collor de Mello. Por último, se destaca la importancia que este proceso de *impeachment* tuvo, no sólo para Brasil sino para el resto de América Latina. Efectivamente, las acciones emprendidas contra Collor recondujeron el proceso político del Brasil superando una dura prueba de inestabilidad institucional y, a nivel regional, mostró que era posible sustituir a un presidente a través de vías constitucionales sin recurrir a los conocidos procedimientos de fuerza.

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 judicial³.

² Ver Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, T. I (1990), pp. 51-69 y Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

³ Hamilton, en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, artículos LXV y LXVI, pp. 277-285.

En cuanto a la causa de su puesta en acción, en los EE.UU. 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 funcionarios⁴.

En los Estados Unidos se recurrió al procedimiento de *impeachment* en dos oportunidades y, en otra, un presidente renunció por temor a ser destituido. La primera 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 delito⁵. El segundo caso de *impeachment* desarrollado en el Congreso fue el de Bill Clinton. A raíz del caso “Mónica Lewinsky” y la negación por parte del presidente de la relación con la becaria, Clinton fue acusado de perjurio y

⁴ Ver Frank Kessler, *The Dilemmas of Presidential Leadership: of Caretakers and Kings*, 1982, pág.366-372. En realidad, en los EE.UU. se considera que el procedimiento tiene un marco mucho mayor que el meramente jurídico, ver Walter Mondale, *The Accountability of Power*, New York, David MacCay, CO., 1975, pp. 166 y ss.

⁵ James Q. Wilson, *American Government*, D. C. Heath and Company, Lexington, 1992, pp. 358 y 359. En relación al caso Nixon ver además José R. Montero Gibert, “El impeachment en la Constitución de los Estados Unidos y el caso del presidente Richard Nixon”, en *Politeia*, n° 6 (1977), pág. 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, n.2 (1974), pp. 289-304.

obstrucción a la justicia. Luego del informe del fiscal Kenneth Starr el Comité de Justicia de la Cámara elevó cuatro acusaciones para iniciar el *impeachment*. Progresaron dos en la Cámara de Representantes. El cargo de que Clinton había cometido perjurio en su testimonio frente al Grand Jury fue aprobado por 228 votos a 208. Y el cargo de que el presidente había cometido obstrucción a la justicia fue aprobado por 221 a 212 votos. Finalmente, el 12 de febrero el Senado declaró al presidente “no culpable” del delito de perjurio por 55 votos contra 45 y de obstrucción a la justicia con empate de 50 votos. Al no lograrse los 2/3 exigidos por la Constitución el presidente continuó su mandato.

Desde una óptica 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 la estabilidad institucional y el normal funcionamiento del sistema⁶. En relación al primer enfoque, un notable constitucionalista argentino 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”⁷. Desde la óptica del cuestionamiento al gobierno y la continuidad institucional, Juan Linz –como se mencionó y 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 censura⁸, con lo cual los riesgos son

⁶ En realidad el juicio político debe ser enfocado desde la doble perspectiva.

⁷ Joaquín V. González, *Manual de Derecho Constitucional*, Bs. As., Angel Estrada y Cía, s/f, pág. 341.

⁸ Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, citado anteriormente, pág. 65.

mayores. Es así que la naturaleza y finalidad del juicio político han motivado posiciones distintas 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 graves⁹.

Lo cierto es que 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 sistema¹⁰. 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 o bien se produce una aguda y repentina crisis, el único recurso que se plantea dentro del presidencialismo es el juicio político (también por cierto la poco esperable renuncia del magistrado, salvo que se encuentre forzado a una dimisión casi inevitable). 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

⁹ Ver Jean Blondel y Waldino Suárez en “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”, en *Criterio*, n.1853 (1981), pág. 61; y Humberto Nogueira Alcalá en “El presidencialismo en la práctica política”, en *Síntesis*, n.3 (1987), pp. 16 y 17.

¹⁰ Mario D. Serrafero, “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 8 (1991); y del mismo autor, “Instituciones políticas de América Latina: revisión de enfoques teórico-metodológicos”, en *Sistema*, n° 122 (1994).

el inicio del procedimiento difieren según los países, siendo en algunas taxativas y en otros más flexibles.

En el cuadro que figura a continuación se observan los motivos que pueden iniciar los juicios políticos. En la mayoría se observa que la comisión de delitos es causal, sean comunes o bien en el ejercicio del cargo. Los motivos que aparecen como más difusos son los relativos a los que comprometen la seguridad, el honor y la traición. Y los referidos al mal desempeño o la mala conducta son causales más amplias que permiten una valoración de los actos del presidente en atención a su conveniencia y oportunidad evaluando la gestión del mandatario.

Cuadro I

Mal desempeño, Mala conducta	Delitos en el ejercicio de sus cargos y de responsabilidad. Delitos comunes	Actos que comprometen la seguridad y el honor de la Nación y traición	Infringir la Constitución y/ las leyes	Concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito	Impedimentos para la celebración de elecciones, disolución del Congreso
Argentina Colombia Paraguay República Dominicana	Argentina Brasil Bolivia Colombia Costa Rica El Salvador Guatemala México Paraguay Perú República Dominicana Uruguay	Chile Colombia Ecuador México Perú	Chile Panamá Perú Uruguay	Ecuador	Perú

Fuente: Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, p. 163

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 dificultosa o 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).

Respecto al juicio político, Pérez Liñán¹¹ se pregunta qué determina la decisión del Congreso de proteger al presidente o de iniciarle juicio político. Y responde que es el resultado de cuatro factores: las normas constitucionales, el sistema de partidos políticos, la relación del presidente con el Congreso y el contexto político general (la naturaleza de los escándalos y el calendario electoral, por ejemplo). Señala el autor que los factores institucionales son importantes, pero el estilo del liderazgo presidencial es también un factor relevante en la fortaleza del denominado “escudo legislativo”.

Como se señaló en un estudio anterior¹², el rendimiento del juicio político se vincula, al menos, con dos aspectos: la estructura institucional y la dinámica política. El diseño institucional se refiere a las reglas relativas a los actores del juicio, las mayorías requeridas, las normas de procedimiento, los efectos del proceso y sus posibles resultados. En relación con la dinámica política, es probable que una serie de conductas hayan influido en la escasa utilización histórica del instituto –antes de 1992 y principalmente en lo referido al juicio al primer mandatario–, entre otras: el

¹¹ Aníbal Pérez Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press. Cambridge, New York, 2007.

¹² Mario D. Serrafiero, “Juicio político: la experiencia argentina”, en los *Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología*, n° 12, 2005, pp. 104-120; publicado también en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires*, Tomo XXVIII (2)-Año 1994.

control que sobre el Congreso tuvieron no pocos presidentes, la obsecuencia partidaria de los legisladores y –en conjunto– la sujeción del Legislativo al Ejecutivo, la no utilización plena por parte del Parlamento de las herramientas institucionales, la devaluación de los procedimientos constitucionales y su sustitución por vías de hecho no normatizadas en un contexto donde el poder militar era la fuerza predominante y reguladora del juego político en la región. *Pero en los años 90, los escándalos de corrupción que debilitaron a los presidentes, una inestabilidad institucional emergente y las protestas ciudadanas parecen haber “empujado” a los legisladores a descongelar los mecanismos de juicio político que se encontraban presentes en las constituciones decimonónicas. Así ocurrió, al menos, en el caso Collor.* Cuando la situación política y social se complica y el presidente es visto como el principal responsable es más probable ahora que se inicie un juicio político. Si el presidente tiene el número necesario de legisladores para rechazar un pedido de *impeachment* y, en su caso, una condena, el mandatario estará protegido de la acción legislativa. Pero los legisladores pueden también darle la espalda al mandatario si la protesta popular es extensa e intensa en un marco de ingobernabilidad incrementada y no aparecen otras vías de solución a la vista.

El cambio de conducta, a partir de los noventa, parece deberse a un conjunto de factores¹³, entre otros: la menor injerencia de los militares, el desprestigio de las fuerzas armadas, la movilización ciudadana, la vigencia del paradigma democrático, la influencia internacional y el efecto demostración que significó la primera caída de un presidente democrático a través de vías institucionales, justamente, la que es motivo es este trabajo.

¹³ Ver Aníbal Pérez Liñan, “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿Hacia un nuevo presidencialismo?”, en *Latin American Research Review*, n°3 (2003), pp.149-164 y Mario D. Serrafiero, “Regímenes políticos y globalización: América Latina”, en Bercholc-Carnota-Ferreira-Girotti-Ortiz-Rajland-Serrafiero-Zaffaroni, *El Estado y la globalización*, Bs. As., Ediar, 2008, pp. 315-328.

El triunfo de Fernando 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 presidencial¹⁴.

El candidato Fernando 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 primer vuelta electoral había obtenido poco más del 28,52%, seguido por Luis Ignacio “Lula” da Silva¹⁵ del Partido de los Trabajadores (PT) con el 16% y, en tercer lugar, Brizola (PDT) que con un 15,45% pisaba los talones de Lula pero se quedaba fuera de la competencia. En la segunda vuelta electoral Collor venció a “Lula” obteniendo un 49,94% de los votos contra el 44,23%, ayudado por un enorme despliegue de recursos financieros y publicitarios.

¹⁴ 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 en el cargo– y José Sarney. Por otra parte, en la transición política brasileña los militares habían combinado en forma atípica el autoritarismo con formas semirepresentativas. Ver Manuel Alcántara Sáenz, *Sistemas Políticos de América Latina*, Volumen I, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 77-81.

¹⁵ Lula era un destacado sindicalista metalúrgico que había fundado, en 1980, el PT.

Cuadro II. Elecciones presidenciales de 1989

Eleições Presidenciais de 1989: Primeiro Turno 1989 Presidential Elections: First Round		
Candidato, Partido Candidate, Party	Número de Votos Number of Votes	%
Fernando Collor de Mello, PRN	22.611.011	28,52
Luís Inácio Lula da Silva, PT	11.622.673	16,08
Leonel Brizola, PDT	11.168.228	15,45
Mário Covas, PSDB	7.790.392	10,78
Paulo Maluf, PDS	5.986.575	8,28
Guilherme Afif Domingos, PL	3.272.462	4,53
Ulysses Guimarães, PMDB	3.204.932	4,43
Roberto Freire, PCB	769.123	1,06
Aureliano Chaves, PFL	600.838	0,83
Ronaldo Caiado, PSD	488.846	0,68
Affonso Camargo, PTB	379.286	0,52
Enéas Ferreira Carneiro, PRONA	360.561	0,50
Marronzinho, PSP	238.425	0,33
P.G., PP	198.719	0,27
Zamir, PCN	187.155	0,26
Lívia Maria, PN	179.922	0,25
Eudes Mattar, PLP	162.350	0,22
Fernando Gabeira, PV	125.842	0,17
Celso Brant, PMN	109.909	0,15
Pedreira, PPB	86.114	0,12
Manuel Horta, PDCDOB	83.286	0,12
Corrêa, PMB	4.363	0,01
Eleições Presidenciais de 1989: Segundo Turno 1989 Presidential Elections: Second Round		
Candidato, Partido Candidate, Party	Número de Votos Number of Votes	%
Fernando Collor de Mello, PRN	35.089.998	49,94
Luís Inácio Lula da Silva, PT	31.076.364	44,23
Votos em Branco / Blank Votes	986.446	1,40
Votos Nulos / Null Votes	3.107.893	4,42

Fonte / Source: Instituto Inter-Americano de Direitos Humanos / Inter-American Institute of Human Rights.

El discurso del que se valió el ex presidente fue el apropiado para quien prefirió presentarse como una suerte de “antipolítico”, 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”¹⁶. La televisión fue la 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 y, en cambio, profundizó la inestabilidad y la recesión económicas. La contraccara 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

¹⁶ Ver 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.

a otros partidos y el ingreso de políticos tradicionales a puestos ministeriales relevantes¹⁷.

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, aún 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 presidente¹⁸, 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” –tráficos de influencia, 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 publicación¹⁹ 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, decla-

¹⁷ Ver *Situación Latinoamericana*, Madrid, CEDEAL, Año 3, nº 3 (febrero 1993), pp. 55-61; y los números 12 (diciembre 1992) y 15 (junio 1993).

¹⁸ 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.

¹⁹ Se trató de la revista *Veja*. En su nº 22 del mes de mayo de 1992 aparece una amplia cobertura en relación a las denuncias de Pedro Collor.

raciones de renta, y otros papeles— y tras meses de funcionamiento emitió un informe que denunciaba la comisión de “ilícitos penales y crímenes de responsabilidad”.

En cuanto al procedimiento de *impeachment* 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° 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° 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° Entre tanto no se dicte sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, el Presidente de la República no estará sujeto a prisión. 4° El Presidente de la República durante la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones”.

Collor de Mello intentó movilizar a la gente en su favor convocando a la ciudadanía para que le prestara su apoyo. La convocatoria resultó un fracaso pues la solicitud del presidente provocó la indignación general. El 16 de agosto se llenaron las calles,

pero de gente que clamaba por el *impeachment* contra Collor²⁰. Es innegable que *la movilización ciudadana obró como un factor de presión en relación a los legisladores que no estaban todavía convencidos de votar en favor del impeachment*. La idea generalizada en el ámbito político era que el juicio político “no servía para nada”. Pero la 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 ocurrido²¹.

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 tendientes 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 Presidente²². Sobre un total de 503 miembros, votaron a favor 441 diputa-

²⁰ 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).

²¹ Ver *Situación Latinoamericana*, Año 3, n° 13, pág. 58.

²² Ver Elimar Pinheiro do Nascimento, “Brésil: l’affaire Collor de Mello”, en *Problèmes d’Amérique latine*, n° 8, enero-marzo 1993, pág. 65-77; Osvaldo Iazzetta, “La reciente crisis política brasileña: ¿nuevas señales para repensar la esfera pública política de la región?”, en *Estudios Sociales*, n° 5 (1993), pp. 51-69.

dos, 38 en contra, 1 abstención y 23 ausencias. Cumpliendo on lo consagrado en la Constitución de la República, el Presidente Collor fue suspendido de inmediato y temporariamente de sus funciones. También siguiendo la normativa constitucional, el 2 de octubre 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 presidente²³. 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 a 3– privarlo 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”²⁴.

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 en 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”²⁵.

En los meses que duró el procedimiento de *impeachment*, como era de esperarse, la inestabilidad económica y la recesión

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ *La Nación*, 31 de agosto de 1995, pág. 4.

umentaron 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 gobierno²⁶.

El éxito del *impeachment*

¿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 solo 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 del 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*. 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 momen-

²⁶ Ver *Situación Latinoamericana*, Madrid, CEDEAL, Año 2 n° 2 (1992), pp. 60 y 61.

to. 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 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 brasilero y que amplían lo señalado arriba. En este sentido, hay que destacar la fragilidad de un sistema de partidos²⁷ 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.

²⁷ Ver entre otros: Scott Mainwaring, “Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone”, en *Comparative Politics*, octubre (1988), pp. 91-120; Scott Mainwaring, “Politicians, Parties, and Electoral Systems. Brazil in Comparative Perspective”, en *Comparative Politics*, octubre (1991), pp. 21-43.

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 del Brasil: *el consociativismo, el corporativismo y el presidencialismo*²⁸. 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 las condiciones estructurales de debilidad e indisciplina partidaria y de un presidente en minoría en el Congreso, coadyuvaron 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 que el *impeachment* tuviera menos obstáculos de concreción.

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 parlamentaria o presidencial. Los resultados fueron manifiestamente a favor del presidencialismo por el 55,43% contra el 24,65 de proparlamentarismo²⁹. Algunos autores señalaron que, entre los factores que influyeron en

²⁸ Bolívar Lamounier, “El modelo institucional de los años treinta y la presente crisis brasileña”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, n° 126 (1992), pp.185-198;

²⁹ Puede verse Helmut Wittelsbürger, “Plebiscito sobre la forma de gobierno en Brasil”, en *Contribuciones*, n° 2 (1993), pág. 157-159. Para comparar los resultados del plebiscito con anteriores preferencias acerca de ambos sistemas ver Bolívar Lamounier y Amaury de Souza, *A Opiniao Pública Frente ao Plebiscito*, Sao Paulo, IDESP, n° 40, mayo 1992.

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 responsable³⁰.

El caso Collor de Mello y otras caídas presidenciales

La caída del presidente Collor de Mello tuvo un fuerte impacto en la región. Fue el principio de una serie de interrupciones presidenciales en distintos países. Los presidentes fueron desafiados y en varios casos, tuvieron que dejar el poder, sea porque tuvieron procesos de juicio político en su contra o bien porque se vieron forzados a renunciar. En el siguiente cuadro aparecen los casos de *impeachment*, renuncia forzada del presidente y otros procedimientos como la declaración de incapacidad mental o incompetencia moral.

El siguiente cuadro muestra el panorama de las caídas presidenciales en América Latina, en la tercera ola de la democratización.

Cuadro III. Casos de caídas presidenciales*.

Presidente	País	Año de cese del mandato	Crisis y/o causas caídas presidenciales
Siles Zuazo	Bolivia	1985	Crisis económica. Huelgas y protestas sociales.

³⁰ Bolivar 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.

ANALES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

Alfonsín	Argentina	1989	Crisis política y económica. Renuncia antes de asumir el nuevo presidente electo.
Collor de Mello	Brasil	1992	Corrupción. Proceso de <i>impeachment</i> . Renuncia.
Carlos A. Pérez	Venezuela	1993	Malversación de fondos. El Congreso destituye al presidente.
Jorge Serrano	Guatemala	1993	El presidente intenta un autogolpe. El Congreso lo destituye.
Abdalá Bucaram	Ecuador	1997	El Congreso destituye al presidente por “incapacidad mental”.
Raúl Cubas Grau	Paraguay	1999	El presidente enfrenta un proceso de Juicio Político por el Congreso. Finalmente renuncia.
Alberto Fujimori	Perú	2000	Corrupción generalizada. El presidente abandona el país y el Congreso lo remueve por incompetencia moral.
Jamil Mahuad	Ecuador	2000	Protestas generalizadas y acción de los militares en la remoción del presidente. Resolución institucional a través del Congreso y la influencia de los militares.
Fernando de la Rúa	Argentina	2001	Protestas callejeras, cacerolazos, violencia. El presidente renuncia y el Congreso se reúne en dos oportunidades en Asambleas Legislativas a efectos de designar sucesor.
Gonzalo Sánchez de Lozada	Bolivia	2003	Protestas callejeras y falta de apoyo político. El presidente renuncia a su cargo.
Lucio Gutiérrez	Ecuador	2005	Protestas callejeras. El Congreso declaró la vacancia presidencial por abandono del cargo. Las Fuerzas Armadas le retiran su apoyo al presidente.
Carlos Mesa	Bolivia	2005	Protestas callejeras, disturbios. Renuncia del presidente.
“Mel” Zelaya	Honduras	2009	Es arrestado por las Fuerzas Armadas y expulsado del país. El Congreso lo destituye.
Fernando Lugo	Paraguay	2012	El Congreso destituye al presidente a través de un juicio político “relámpago”.

*En el cuadro no se incluyen los casos de renuncias mediante elecciones anticipadas

Fuente: Elaboración propia.

Una breve reflexión acerca del caso Collor y algunas de las experiencias de interrupciones presidenciales, principalmente por juicio político y renuncias forzadas, en la región, se desarrolla en los siguientes puntos.

- 1) En situaciones de grave crisis institucional pueden ocurrir alguna de estas situaciones: *la renuncia forzada del presidente, el inicio del «impeachment», algún tipo de declaración por parte del Congreso –inhabilidad mental, incapacidad moral, abandono del cargo–, o en casos residuales, una suerte de golpe de Estado.*
- 2) Las situaciones de renuncia forzada y de *impeachment* han sido las más frecuentes. Hubo dos casos asimilables a los golpes de Estado: uno en Ecuador (Jamil Mahuad) y otro en Honduras (“Mel” Zelaya).
- 3) En la mayoría de los casos de *impeachment* –Collor, Pérez, Cubas Grau y Lugo– los presidentes vivieron los procesos como un *complot o conspiración* contra su persona o la democracia que decían «encarnar». En el caso de Cubas Grau, se ha señalado que existió cierta razonabilidad en las denuncias del imputado ex presidente paraguayo³¹. El hecho de que el presidente sea votado popularmente parece que es el factor que le impide reconocer la legalidad de los procedimientos de acusación. Es evidente que antes de poner en marcha un juicio político existen especulaciones, reuniones, acciones conjuntas entre los políticos de la oposición y son “vividitas” como la trama de un complot ilegal. Pero son también las conductas esperables de quienes están legitimados – los legisladores– a iniciar el juicio contra el presidente. También la denuncia de complots ha sido argumento de

³¹ Detlef Nolte, “Paraguay: The President in his General’s Labyrinth”, en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 147-161.

presidentes que renunciaron en forma forzada. Existe una mezcla de confusiones, rumores, “operaciones políticas”, movimientos de opositores que enrarecen el clima institucional. De la Rúa, en la Argentina de la crisis de 2001, es un caso paradigmático del argumento del “complot”.

- 4) Las condiciones de progreso del *impeachment* o la salida de la renuncia forzada fueron de variada índole. Cuestiones de estructura política, coyuntura de crisis, movilización ciudadana, diseño institucional del procedimiento –en el caso del *impeachment*–, de las reglas de sucesión y, según los casos, cierto grado de conciencia de responsabilidad política, ciudadana e institucional de los actores políticos y sociales.
- 5) El papel del Congreso ha sido diferente en las distintas caídas presidenciales. El *impeachment* llevado a cabo en Brasil contra Collor de Mello, en 1992, mostró un Congreso activo que obró con independencia de acuerdo a la separación de poderes del régimen presidencial³². Como se señaló anteriormente, para el progreso del caso fue importante la formación de una Comisión Parlamentaria de Investigación. En otros casos como Paraguay (1999), Venezuela (1993), Perú (2000) y Ecuador (1996) en el Congreso se replicaron la inestabilidad y los conflictos existentes en los sistemas de partido o bien vinieron a sellar y darle textura legal a las crisis y su resolución.
- 6) En Brasil (1992), un sistema de partidos débil y un partido oficial tipo «fantasma» coadyuvaron al aislamiento legislativo del presidente Collor; en Venezuela (1993), a pesar del bipartidismo supuestamente consolidado, el partido del presidente fue aumentando la distancia con

³² Argelina Cheibub Figueiredo, “The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil”, en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, citado anteriormente, pp. 111-127.

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 Paraguay³³ fueron las disidencias internas dentro del Partido Colorado el factor fundamental que llevó la crisis al seno de los órganos del Estado, en 1999. En el caso de Ecuador —Bucaram, Mahuad y Gutiérrez— la conformación de coaliciones débiles que iban desvaneciendo fue una causa principal de la inestabilidad política ecuatoriana³⁴, sumada a cuestiones de diseño institucional y prácticas políticas³⁵. En el caso de Fernando de la Rúa la coalición —“La Alianza”— se fue disolviendo³⁶ y el presidente se fue distanciando cada vez más de la fracción más importante de su partido y que estaba en su conducción.

- 7) Para la caída de los presidentes, sea a través del inicio del *impeachment* como de los casos de renuncia forzada y/o destitución por el Congreso, *parece haber sido necesario un grado intenso y extenso de movilización social en contra del gobierno y del presidente*.
- 8) En torno de las movilizaciones ciudadanas existen diferencias entre los casos y una serie de interrogantes abiertos lo que amerita investigaciones más precisas³⁷. En los

³³ Detlef Nolte, “Paraguay: The President in his General’s Labyrinth”, en *Presidential Breakdowns in Latin America*, citado anteriormente y Aníbal Pérez Liñan, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, citado anteriormente.

³⁴ Andrés Mejía Acosta y John Polga-Hecimovich, “Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, N° 2 (2011), pp. 87-111.

³⁵ Ver Flavia Freidenberg, *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*, . Barcelona: CIDOB, 2008.

³⁶ Mario D. Serrafiero, “Argentina: Rebelión en el granero del mundo”, en *Revista de Occidente*, Madrid, n° 251, abril (2002), pp. 19-51.

³⁷ Ver Aníbal Pérez Liñan, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, citado anteriormente.

países donde el Congreso había iniciado acciones contra los presidentes, la protesta social obró como presión para que los legisladores siguieran adelante. En algunos países las movilizaciones contra los presidentes vinieron con posterioridad al inicio de acciones por parte del Congreso, por ejemplo en Brasil con Collor³⁸ y en Paraguay, en 1999³⁹. En otros casos, la movilización ciudadana fue un disparador del proceso de caída, por ejemplo la Argentina de Fernando de la Rúa, en 2001⁴⁰. En algunos países no hubo prácticamente violencia como sucedió en Brasil (1992) y, en otros, el saldo fue una gran cantidad de muertos como en Argentina (2001) y Venezuela (1993)⁴¹. Se ha interpretado que estas movilizaciones constituyen una suerte de juicio político o retiro de confianza realizado precisamente por la población. De alguna manera, la protesta social estaría representando a una ciudadanía que reclama responsabilidad política al presidente. Es así que, para algunos autores, la protesta callejera implicaría el ejercicio de una “*accountability vertical*”.

9) Respecto a cuando y cómo se originan *las movilizaciones de la población* los casos difieren. En Bolivia⁴² ha sido central el papel de la sociedad civil y las protestas callejeras tanto

³⁸ Argelina Cheibub Figueiredo, “The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil”, en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, citado anteriormente y Mario D. Serrafiero, “El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, número 92, abril-junio, 1996, pp. 137-162.

³⁹ Detlef Nolte, “Paraguay: The President in his General’s Labyrinth”, en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, citado anteriormente.

⁴⁰ Mario D. Serrafiero, “Argentina: Rebelión en el granero del mundo”, citado anteriormente.

⁴¹ Kathryn Hochstetler, “Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur”, en *América Latina Hoy*, Vol. 49 (2008), pp. 51-72.

⁴² Miguel A. Buitrago, “Civil Society, Social Protest, and Presidential Breakdowns in Bolivia”, en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, citado anteriormente, pp. 91-107.

en la caída de Sánchez de Lozada (2003) como de Carlos Mesa (2005). En Paraguay (1999) la fracción opuesta al presidente dentro del Partido Colorado, llamó activamente a la movilización ciudadana contra el mandatario. En Argentina, el presidente De la Rúa denunció que fueron políticos opositores los que habían organizado las acciones de desestabilización y violencia ciudadana. La movilización activada por la oposición al presidente o bien su carácter espontáneo, e incluso la combinación entre ambas, es un tema para investigar con mayor profundidad.

- 10) En el caso Collor y en la mayoría de los procesos de *impeachment* y de renuncia presidencial forzada, una de las causas que provocaron la movilización ciudadana fue la *corrupción*. El presidente, en estas situaciones, probablemente, obró como símbolo de la corrupción de *todo un sistema político*. La causa de corrupción fue clara en los casos de *impeachment* de Collor, de Pérez y en el desplazamiento de Bucaram. En otros casos hubo crímenes graves de por medio, como en la acusación a Cubas Grau (1999) por el asesinato del vicepresidente Argaña, aunque en el trasfondo del problema político institucional, como se señaló, estaba la división del partido Colorado. En el caso de Fernando de la Rúa (2001), parecería que la causa principal de la acción en su contra fue supuesta *ineptitud* para conducir el Estado y el gobierno, más allá de la existencia de graves cargos de corrupción que fueron el motivo formal de la renuncia de su vicepresidente⁴³ comenzando así un proceso de desintegración de la coalición de gobierno.
- 11) El presidente Collor no había sido electo por mayoría absoluta y resultó presidente tras la segunda vuelta elec-

⁴³ Ver Mario D. Serrafiero, "Vicepresidencia efímera y ruptura anunciada: el caso de la Alianza", en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 2007, pp. 5-31.

toral. Lo mismo había ocurrido con los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, en Ecuador y Sánchez de Lozada (2da. vuelta parlamentaria). Pero también sufrieron interrupciones presidenciales mandatarios elegidos por mayoría o cercanos al 50% de los sufragios, como Alfonsín (52%), Carlos Andrés Pérez (54%), De la Rúa (48,40%), Cubas Grau (55,4%), “Mel” Zelaya (49,90%). La oposición política fue factor de impulso o directamente la ejecutora de la caída presidencial, en determinados casos. No existió, por lo tanto, interés de auxiliar a los gobiernos en crisis terminal, sea mediante “pactos de gobernabilidad”, “compromiso institucionalizado de defensa de la democracia”, etc. La oposición no aceptó conformar una coalición de crisis, allí donde los presidentes lo intentaron como último recurso antes del inicio del *impeachment* o la renuncia forzada.

- 12) En los casos de caídas presidenciales, el presidente obró como símbolo de la corrupción o ineficacia de *todo un sistema político*. En este sentido, la imputación de responsabilidad que es una supuesta ventaja del presidencialismo⁴⁴ parece haber existido. En la Argentina, existía –y existe– la figura del Jefe de Gabinete que, teóricamente, debería obrar como fusible en casos de inestabilidad política, pero fue inocua⁴⁵. La gente percibía a De la Rúa como el causante de la crisis política y económica.

⁴⁴ Scott Mainwaring, y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

⁴⁵ Ver Mario D. Serrafiero, “La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa”, en *Revista SAAP, Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Política*, Vol. 1, n° 2, 2003, pp. 247-272.

Importancia del primer *impeachment*

La importancia del proceso contra Collor debe destacarse. A nivel nacional, se recondujo el proceso político a pocos años de comenzada la democracia brasilera. Brasil constituye uno de los casos donde la caída presidencial y el reemplazo del mandatario implicaron un reequilibramiento del sistema político⁴⁶. La salida de Collor de Mello coadyuvó a que Brasil retomara la senda de la institucionalidad y significó la salida de una crisis política grave. Luego vendrían las administraciones de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva que hicieron que el país encontrara un camino firme de crecimiento y desarrollo económico y político.

A nivel regional, el caso Collor significó un precedente importante pues mostró que un presidente podía ser destituido a través de procedimientos institucionales llevados a cabo por el Congreso. Se demostró que, en primer lugar, utilizando los otros poderes del Estado los mecanismos constitucionales, un presidente no es el ser todopoderoso que usualmente se ha creído; su conducta tiene límites y, además, es responsable ante el pueblo que lo eligió. En segundo lugar, que un presidente que no cumple lo prometido y defrauda la confianza popular puede, institucionalmente, ser alejado del cargo antes del plazo fijo estipulado constitucionalmente, y dar otra oportunidad a la continuidad del régimen democrático. El poder “arbitral o moderador” de los uniformados para “reconducir el proceso político”, puede así evitarse. En tercer lugar, el Congreso puede ser más fuerte de lo que ha sido históricamente si se decide a utilizar los mecanismos institucionales. La preponderancia presidencialista puede tener el límite de los representantes del pueblo. Es claro que para que esto ocurra, los legisladores

⁴⁶ Sobre el tema ver Kathryn Hochstetler, y David Samuels, “Crisis and Rapid Reequilibration. The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America”, *Comparative Politics*, Vol. 43, n° 2 (2011), pp. 127-145.

deben representar más a los electores que a los intereses de las cúpulas partidarias o los deseos de los presidentes. La excesiva “disciplina de partido” y la fidelidad obsecuente al “líder” pueden traducirse en un congelamiento institucional, agravando la rigidez del sistema frente a las crisis políticas. El mayor protagonismo del Poder Legislativo sería una instancia para evitar o superar estas situaciones críticas que “inviten” al intervencionismo militar ante la remanida inoperancia de las instituciones políticas.

Luego del caso Collor vinieron otros procesos en el ámbito del Legislativo como los de Carlos A. Pérez en Venezuela (1993), Abdalá Bucaram en Ecuador (1996), Raúl Cubas Grau (1999) y el juicio político “relámpago” contra Fernando Lugo, en Paraguay (2012) y las renuncias forzadas en distintos países. En algunos de estos casos existieron aspectos cuestionables desde el punto de vista del procedimiento, pero en el caso de Brasil las instituciones obraron en forma más transparente y ajustada a derecho. Lo cual no es poco.

Las crisis presidenciales en sentido amplio, esto es en referencia a conflictos horizontales interpodereos o bien de tipo vertical con la sociedad civil, se han encausado a través de distintos comportamientos y mecanismos. Como se ha visto, la experiencia empírica ha mostrado las siguientes: las renuncias, las elecciones anticipadas, el mecanismo de juicio político y la declaración de incapacidad. También han existido unos pocos casos próximos a los golpes de Estado o bien donde no se han respetado plenamente las reglas institucionales.

No hay duda que estas acciones han significado un avance en los sistemas políticos latinoamericanos pues se han evitado quiebres democráticos. En este sentido se ha hablado de una suerte de flexibilización y parlamentarización del régimen presidencial⁴⁷,

⁴⁷ Leiv Marsteintredet, “Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Vol. 49, 2008, pp. 31-50 y Kathryn Hochstetler,

por ejemplo, en la caída del presidente Lugo el *impeachment* parece haber funcionado en cercanía con el mecanismo del voto de censura del parlamentarismo. Pero cabe por cierto mantener una actitud equilibrada sobre lo acontecido en la región respecto de las caídas presidenciales. Por ejemplo, respecto del resurgimiento de los Legislativos debe preguntarse hasta qué punto existe un poder congresional realmente incrementado. *La realidad parece mostrar un Congreso que suele ser débil cuando el presidente es fuerte y se torna fuerte cuando el presidente ingresa en el terreno de la debilidad. Asimismo, en varios casos de caídas presidenciales no se respetó totalmente la normativa constitucional. Pero el caso Collor de Mello es quizá, el que mejor resiste a las objeciones que pueden realizarse respecto de la forma en que se realizaron, en algunos casos, los desplazamientos de los presidentes cuestionados y desafiados. Otra razón más para recordar el primer e histórico juicio político contra un presidente latinoamericano.*

“Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur”, citado anteriormente y Leiv Marsteintredet, Mariana Llanos y Detlef Nolte, “Paraguay and the Politics of Impeachment”, en *Journal of Democracy*, Vo. 24, n° 4 (2013), pp. 110-123.

