

**VII CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES organizado por  
el Instituto de Relaciones Internacionales  
La Plata 23-24 y 25 de noviembre de 2016**

Stella Zeballos<sup>1</sup>

Ana Soledad Pais<sup>2</sup>

## **LA EVOLUCIÓN DE LAS DEMOCRACIAS SUDAMERICANAS EN EL SIGLO XXI: LOS CASOS DE PARAGUAY Y BRASIL**

El objetivo de este escrito es observar la evolución de las democracias regionales en el siglo XXI. En particular, indagaremos sobre las crisis de gobernabilidad a la luz de las bruscas destituciones del Poder Ejecutivo.

Con ese fin nos detendremos en dos casos: el de Paraguay y el de Brasil para reflexionar sobre los instrumentos democráticos que se utilizaron para desplazar a presidentes que no eran del agrado de las élites. También observaremos la permeabilidad de las instituciones, del sistema político y partidario para los fines buscados por estas clases altas.

Examinaremos cómo se generan las oportunidades y los escenarios para cambiar los actores que ganaron las elecciones y que no favorecen a los sectores dominantes, reemplazándolos por otros más afines con los intereses de los sectores políticos y económicos nacionales e internacionales.

Partimos de la hipótesis de que estos cambios que si bien siguen trámites legales encubren estrategias de “Golpes Blandos” para colocar en el Poder Ejecutivo a representantes de esas minorías privilegiadas.

<sup>1</sup> Profesora e investigadora en UBA y UNLZ

<sup>2</sup> Titular interina de derecho Administrativo Universidad Nacional de Catamarca, ex asesor Gral. del Gob de Catamarca y ex fiscal de estado de la provincia de Catamarca



## Introducción

Las democracias regionales fueron consolidándose a fines del siglo XX y a lo largo de los primeros años del siglo XXI. En el aspecto electoral se arraigaron de manera sustancial, sin mayores sobresaltos en el traspaso del poder, y es comprobable viendo los números: entre 2009 y 2016 hubo 34 elecciones presidenciales. Observando a partir de lo puramente electoral, hubo progresos sustanciales, pero nuestro objetivo es indagar lo que hay detrás del escenario electoral y del análisis puramente técnico y observar en lo institucional las fragilidades o déficits que presentan las democracias.

En América Latina la década de los '80 es identificada como la "Tercera ola" democratizadora, es el paso decisivo de las dictaduras a las democracias. En algunos casos esta transición se dio de manera pactada o negociada, Chile, Uruguay, Brasil o como en el caso de Argentina por que la dictadura fue derrotada y no tenía ningún apoyo de la población, no hubo pacto. En la "Tercera ola" surgen democracias desmilitarizadas, con grandes críticas al período autoritario.

Empieza un período de reconstrucción democrática, de recuperación de los derechos y las libertades. Pero es necesario un largo proceso histórico que permita la instalación de hábitos y prácticas para construir una cultura democrática.

## I.- Evolución de las democracias

A fines del siglo XX y durante el período Neoliberal los gobiernos se mostraron incapaces de hacer realidad las reformas sociales que se imponían, poco preocupados por el interés general. Estas clases políticas se mostraron insensibles a las necesidades



de amplias capas de la población y aplicaron con amplitud lo que Guillermo O'Donnell llamó políticas de "baja intensidad"<sup>3</sup>

La "ciudadanía de baja intensidad" para O' Donnell es el peligro que enfrentan los regímenes democráticos de América latina, y requiere para su superación de un programa de expansión de esa ciudadanía hacia dimensiones que pongan nuevamente en valor derechos sociales y civiles constitutivos del propio sistema. También agrega que ese programa no sólo requiere del fortalecimiento de la sociedad civil, sino la construcción de un Estado "fuerte y transparente" que asuma el objetivo de constituir "un ciudadano definido no sólo por su derecho a votar sino por su derecho a vivir dignamente".

Esta clase política finisecular con poca capacidad para responder a las necesidades de la población, para implementar una redistribución de la riqueza, para brindar servicios de calidad y tomar las medidas necesarias para incluir a las mayorías en el sistema económico, entra en crisis.

Surge un nuevo escenario político y la sociedad civil emerge con alta intensidad frente a un Estado debilitado por las medidas del "Consenso de Washington"

A comienzos del siglo XXI nuestras democracias cambian de rumbo en varios países de la región y aparecen otros gobiernos llamados "progresistas" "Estos nuevos gobiernos surgieron de la crisis de legitimidad del neoliberalismo y en base a esa situación estuvieron obligados a cambiar el paradigma de representación, utilizando diferentes estrategias, haciendo una política diferente de las neoliberales, dando soluciones a temas nunca planteados, acercándose a los marginales y nuevos pobres, posicionándose de otra manera en la paleta política, aliándose a los nuevos actores del sistema."<sup>4</sup>

<sup>3</sup> <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/03/ODonnell.Estado-democratizaci%C3%B3n-y-ciudadan%C3%ADa.pdf>

<sup>4</sup> Stella Zeballos "Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política" AUCIP 2012, "siglo XXI la representatividad política sudamericana, cambios y continuidades"



Surgieron nuevos liderazgos que se ubicaron en una posición política de centro izquierda poder obtener los votos de amplios sectores, los cuales le brindaron las fuerzas indispensables para ser mayoritarios y llegar al poder, como en el caso de Lula, que tuvieron posiciones más “progresistas” para desmarcarse de los liderazgos anteriores.

Lograron estos objetivos a través de introducir cambios en sus programas y sus métodos. Estos se adaptaron y se concentraron en temas que produjeran convergencias con diferentes sectores de la sociedad

Sus políticas se concentraron en combatir el hambre, las injusticias sociales, la desocupación y la subocupación, mejorar la distribución de la riqueza integrar a las mayorías excluidas: indios, pobres, marginales, desocupados.

Sus mayores coincidencias están en la inclusión de sectores abandonados o ignorados por la política tradicional, entre los cuales obtienen un gran caudal de votos.

Por otra parte tienen una dialéctica que se sitúa entre las demandas sociales y sus propuestas. A éstas las incorporan a su retórica, la cual se desplaza con habilidad entre proyectos para paliar la miseria, el hambre, el desempleo y una retórica innovadora que acerca a sectores que antes no interesaban a los gobiernos y atrae a sectores sociales medios que antes le temían”.<sup>5</sup>

Con respecto a estos electores con mayor formación o poder adquisitivo tuvieron que esforzarse para atraerlos y con gran pragmatismo dejaron de lado ideologías radicales y los atrajeron con un discurso moderado.

La diferencia que muestran estas fuerzas políticas con respecto a las tradicionales es su flexibilidad, su capacidad de incluir. Los líderes son sensibles a las demandas populares y se sienten en la necesidad de aplicar una democracia de “alta intensidad”

Estas fuerzas políticas son las que en realidad se transforman en la locomotora del proceso que llevó a progresos en los derechos humanos, en colaborar con pedidos y

<sup>5</sup> Stella Zeballos “Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política” AUCIP 2012 “siglo XXI la representatividad política sudamericana, cambios y continuidades”



movilizaciones que llevaron a reducir los déficits democráticos. Algunos se transformaron en fuerzas política como en Brasil, Bolivia y Argentina, Ecuador.

Estos movimientos sociales desempeñaron un papel fundamental en la integración de grandes masas de marginados dejados a la vera del camino por el sistema económico, social y por el sistema partidario. Esta integración de los excluidos se da de manera diferente según las regiones y según los países.

Sin embargo avanzado el siglo se observan muchos déficits, carencias y falta de inclusiones. Déficit en combatir la pobreza, la desigualdad, en la democratización del sistema partidario, en combatir la corrupción.

Uno de los desafíos de América Latina es pasar de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos, señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>6</sup>

Nuestra región tiene 3 determinantes básicos: Democracia-Pobreza-Desigualdad, de acuerdo con el informe del PNUD. Este mismo documento agrega que “Estudios de opinión pública indican que los ciudadanos creen que las instituciones y los gobernantes no se están desempeñando bien” y que “el informe muestra que 43 por ciento de los entrevistados tiene una orientación prodemocrática. Pero frente a la alternativa desarrollo económico y democracia, se evidencia una tensión.”

## II.- Estudio de casos

### A.- El Caso de Paraguay

El presidente Lugo había asumido la presidencia en 2008 y fue destituido en junio de 2012 por el Parlamento. El ex mandatario “señaló que, en su caso, hubo un golpe de Estado parlamentario sin tanques en las calles, donde todo es aparentemente normal, y

<sup>6</sup> <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/pnud/pnud.html>





precisó que fue un acto jurídico y político. “Más político que jurídico”, agregó. “Hoy la sociedad paraguaya está dividida entre golpistas y demócratas. Y los golpistas nos quieren enseñar de democracia”, expresó...y “consideró que a los paraguayos “no se los engaña así nomás” y remarcó que suelen hacer una lectura y relectura de los hechos, así como también de lo que dicen los medios. “Lo que la gente lee es que hubo otra Triple Alianza. La alianza de la oligarquía, de los partidos tradicionales y de las multinacionales”.<sup>7</sup>

El proceso de destitución comenzó con antelación con campañas de prensa y de desprestigio, pero nos dedicaremos a analizar el juicio del año 2012: el 20 de junio un diputado del partido Colorado propuso el tratamiento del pedido de juicio político al presidente, el cual se enmarca en la Constitución Nacional.

Tras la aprobación del Proyecto de Resolución “Por el que se formula acusación ante la Honorable Cámara de Senadores, contra el presidente de la República, Fernando Lugo Méndez, a los efectos de la instauración del Juicio Político previsto en el Art. 225 de la Constitución Nacional”, se conformó la comisión acusadora que sostuvo la acusación de la Cámara de Diputados, ante la Cámara de Senadores.

Según el Artículo 1 – Resolución de H Cámara de Diputados N° 1431/2012. Los hechos que motivaron la acusación son:

*Creciente Inseguridad:* Según el libelo acusatorio el Presidente Lugo ha sido incapaz de desarrollar una política y programas que tiendan a disminuir la creciente inseguridad ciudadana. Un diputado manifestó que se ha demostrado la falta de voluntad del gobierno para combatir al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que se ha convertido, al amparo y con la complicidad del mismo, en el azote de los ciudadanos de los departamentos de Concepción y San Pedro. “No se visualiza posibilidad alguna de que Fernando Lugo rectifique su conducta, y por eso este juicio político”, dijo el legislador.

*Protocolo de Ushuaia II:* “atentado contra la soberanía de la República del Paraguay”, ha sido calificado el documento conocido como Protocolo de Ushuaia II, suscrito por el Presidente Lugo, “con el avieso propósito de obtener un supuesto respaldo en su

<sup>7</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-205829-2012-10-18.html>



descarada marcha contra la institucionalidad y el proceso democrático de la República”, explicó un diputado.

*Comando de Ingeniería:* Otra causal para enjuiciar a Lugo, se refiere al acto político desarrollado en el 2009, supuestamente con autorización del Presidente Lugo. “Esas instalaciones fueron utilizadas para la reunión de los jóvenes, quienes colgaron banderas con alusiones políticas, llegando a izarse una de ellas en sustitución del pabellón patrio” dijeron.

*Caso Ñacunday:* En el libelo acusatorio se establece, igualmente, que fue el Gobierno del Presidente Lugo el único responsable como instigador y facilitador de las recientes invasiones de tierras en la zona de Ñacunday. “La falta de respuesta de las fuerzas policiales ante las invasiones de supuestos carperos y sin tierras a bienes del dominio privado, solo han sido parte de esa conducta cómplice”, significó el legislador.

La llamada “*Masacre de Curuguaty*”: tras tres semanas de toma, el viernes 15 de junio de 2012 el Ministerio del Interior ordenó el desalojo de la propiedad, resultando en enfrentamientos violentos entre ocupantes y la fuerza policial. Resultaron muertos 5 policías y 11 campesinos. Se lo acusa de negligencia, inoperancia, ineptitud y también improvisación que amerita la acusación de la Cámara de Diputados por mal desempeño de funciones ante la Cámara de Senadores.

El presidente de Paraguay, Fernando Lugo, fue destituido por el Congreso tras un juicio político que se le llevó a cabo en el Senado por "mal desempeño de sus funciones".

En total, 39 de los 43 senadores presentes entendieron que el mandatario es culpable de las acusaciones y quedó automáticamente destituido, ya que alcanzaron los dos tercios (30 de 45 sin importar las ausencias) que exige la Constitución del país.

El vicepresidente Franco asumió la presidencia en una ceremonia realizada una hora después de la destitución de Lugo.

La destitución de Lugo como presidente de Paraguay, decidida por el Congreso, es la primera de un mandatario por juicio político, y es la primera destitución desde 1989, cuando terminó la dictadura de Alfredo Stroessner.



En este caso cinco diputados ejercieron como Fiscales y en media hora presentaron la acusación. Paraguay se caracteriza por tener un “presidencialismo atenuado”, según la Constitución de 1992, lo cual le proporciona más poder al Congreso.

Recordemos que el partido Colorado gobernó durante 60 años y ante la aparición de un gobierno de coalición, sin mayoría en las Cámaras estamos ante una de las paradojas del presidencialismo, que en este caso le dio amplios poderes al Legislativo. Durante los gobiernos anteriores a 1990 este problema no fue importante, porque el Partido Colorado, ganador en los comicios, consiguió los 2/3 de las Cámaras. Posterior a la sanción de la Constitución, el Presidente comienza un creciente proceso de “dependencia del Congreso” –porque disposiciones legislativas y constitucionales generaron pérdida de competencias ejecutivas a favor del Poder Legislativo. Esta es la causa por la que la dificultad de “vacío parlamentario” se ve profundizada.

Además la Alianza Patriótica mostró signos de resquebrajamiento desde el inicio mismo de la Presidencia. Por otra parte un socio de la Alianza es el partido Liberal y por eso el vicepresidente fu Franco, un liberal

También hay que tener en cuenta que el Partido Colorado dejó de ser mayoría después de seis décadas, sin que medie un golpe de Estado y que, se produce a través de un recambio partidario.

Es histórico el hecho que los procesos electorales, en particular después de la reforma constitucional de 1991 y del sistema electoral, han tendido a asegurar elecciones libres. Es la primera vez en la historia del país que durante un periodo de dos décadas los cargos electivos se deciden mediante elecciones libres y transparentes y toda la elite política –oficialismo y oposición se somete y acepta las normas del juego democrático. Todo lo expresado anteriormente explica el porqué del empeño del sector conservador en llevar a Lugo al Juicio político.

## B.-El caso de Brasil





En Brasil el Juicio político como instrumento para desplazar a un Presidente ya fue utilizada anteriormente. Collor De Mello, el primer presidente elegido democráticamente, después de 25 años, se mantuvo en su cargo menos de tres años, porque el Congreso le aplicó la figura del impeachment, debido a las denuncias de corrupción y negociados. Fue reemplazado por su vicepresidente Franco. En este caso, es sorprendente la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Acá la dinámica entre estos dos poderes se da en detrimento del primero mientras que el segundo actuó de manera “democrática”, defendiendo al estado de la corrupción, o de manera “corporativa” aprovechando la relación de fuerzas desfavorable al ejecutivo.

El Juicio Político es una figura constitucional: “ante el desgaste de la figura presidencial y el plazo fijo del mandato constitucional propio del presidencialismo, la institución del juicio político ha sido considerada por la mayoría de los investigadores como un mecanismo ineficaz en los ordenamientos institucionales latinoamericanos<sup>8</sup>”.

“No hay duda: las experiencias recientes en América Latina han ubicado al juicio político como un tema de renovada actualidad. El proceso de impeachment seguido en Brasil contra el ex presidente Fernando Collor de Mello (1992) y la suspensión y posterior destitución del ex mandatario de Venezuela, Carlos Andrés Pérez (1993), invitan a reflexionar sobre la normativa y el rendimiento de esta institución y de los procedimientos de juzgamiento a los presidentes (1) y sus posibilidades futuras<sup>9</sup>”

En el caso de Dilma Russeff el proceso por la destitución de la ex presidenta de Brasil comienza entre mayo y septiembre de 2015, cuando diferentes grupos opositores presentan varios pedidos de destitución contra Rousseff por presuntas manipulaciones de las cuentas públicas para ocultar el verdadero déficit fiscal, las llamadas "ruedas" o "pedaladas fiscales". A finales de año, en diciembre Eduardo Cunha, entonces

<sup>8</sup> [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElImpeachmentEnAmericaLatina-27389%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElImpeachmentEnAmericaLatina-27389%20(1).pdf)

“El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela, Serrafiero Mario

<sup>9</sup> [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElImpeachmentEnAmericaLatina-27389%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElImpeachmentEnAmericaLatina-27389%20(1).pdf)

“El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela, Serrafiero Mario



presidente de la Cámara de Diputados, acepta una de las denuncias contra el Gobierno e inicia con ello el proceso de "impeachment". Poco antes, la bancada del gubernamental Partido de los Trabajadores (PT) había apoyado una investigación contra Cunha por presunta corrupción.

Ya en 2016, el 17 de marzo la Cámara de Diputados elige a una comisión especial para analizar la solicitud de juicio político contra Rousseff, el 29 de marzo El Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), del entonces vicepresidente Michel Temer y de Cunha, abandona la coalición gubernamental que formaba con el PT de Rousseff desde 2011.

En abril El pleno de la Cámara de Diputados aprueba con una mayoría de más de dos tercios el proceso de "impeachment", que es enviado al Senado para una decisión sobre la suspensión temporal de la presidenta y a fines de ese mes el Senado crea una comisión especial para analizar la solicitud de juicio contra Rousseff. Después el Supremo Tribunal Supremo de Brasil suspende del cargo de presidente de la Cámara de Diputados a Cunha por obstaculizar investigaciones en su contra y la Comisión Especial del Senado recomienda la apertura del proceso de "impeachment" contra Rousseff.

El 9 de mayo el presidente interino de la Cámara de Diputados anula la votación a favor del "impeachment" del 17 de abril. Horas después, sin embargo, revoca esa decisión. Tres días después el Senado acepta el proceso de "impeachment" y suspende a Dilma Rousseff por 180 días. El vicepresidente Michel Temer, acusado públicamente de "conspirar", asume la presidencia de forma interina. El 6 de julio el abogado de Rousseff presenta por escrito su defensa ante el Senado y en agosto una comisión especial del Senado aprueba el informe del legislador Antonio Anastasia, relator de la Comisión Especial a cargo del "impeachment", recomendando la apertura del juicio. El pleno de la Cámara alta aprueba con una clara mayoría el informe de Anastasia y abre el juicio definitivo contra Rousseff.



El 25 de agosto empieza el juicio final del "impeachment", el 29 Rousseff se defiende personalmente de las acusaciones en su último discurso como presidenta ante el pleno. La mandataria de 68 años reitera sus acusaciones de que el juicio es un "golpe de Estado" y deja claro que no renunciará. Finalmente el 31 de agosto el Senado de Brasil destituye a Rousseff con una clara mayoría superior a los dos tercios de la Cámara, compuesta por 81 senadores.

Estos son los principales acontecimientos que condujeron desde el año pasado a que el Senado destituyera en un controvertido "impeachment" a la primera presidenta mujer de Brasil.

Por 61 votos a favor de la destitución y 20 en contra, Dilma Rousseff fue apartada del cargo de presidenta de Brasil, más de cinco años y medio después de haber sido electa por primera vez y luego reelecta.

La acusación central contra Rousseff se basa en que presuntamente violó normas fiscales, maquillando el déficit presupuestal.

La denuncia alude en particular a lo que en Brasil se denominan "pedaladas fiscales", que implican el uso de fondos de bancos públicos para cubrir programas de responsabilidad del gobierno. El argumento es que esa práctica está prohibida por una ley de Responsabilidad Fiscal. El gobierno de Rousseff presuntamente lo habría hecho para exhibir mayor equilibrio entre ingresos y gastos.

Aunque no es primera vez que se utilizan esas maniobras contables, hay datos oficiales que indican que se volvieron mucho más frecuentes durante la gestión de Rousseff.

Además, los denunciantes aseguran que las prácticas irregulares continuaron en 2015, una parte trascendental del argumento, ya que varios juristas creen que la presidenta sólo puede ser juzgada por delitos cometidos en su actual mandato.

Rousseff, que nunca ha sido acusada de enriquecimiento ilícito, niega haber cometido delito alguno que vuelva legal el juicio político.



"¿"Impeachment" sin crimen de responsabilidad qué es? Es golpe (de Estado)", dijo Rousseff hace unas semanas. Además, su defensa en el Congreso negó que los actos denunciados tengan su firma y afirmó que, desde que fue reelecta, sus opositores buscan la forma de terminar su mandato.

Al finalizar la dictadura no sobrevivieron los viejos partidos, nacieron nuevos pero mantuvieron el rasgo permanente de la fragilidad, con una organización y disciplina laxas, con compromisos programáticos débiles, por lo tanto no logran retener la confianza de sus electores. Además sus plataformas y sus diseños son puramente electorales. Pero existen excepciones que son los tres partidos de izquierda (el PT, el PPS y el PC do B) tradicionalmente son altamente disciplinados, son cohesivos en el Congreso y tienen fuertes vínculos con los sindicatos y los movimientos sociales.

Los partidos que se ubican en la centroizquierda el PDT y el PSDB y de la izquierda el PSB y también el Liberal Conservador, se encuentran en la categoría intermedia, no tienen una ideología tan fuerte y en cuanto a su disciplina es mediana.

Brasil se caracteriza por tener un sistema partidario que presenta como particularidad su fragmentación. Existen una multiplicidad de partidos que nunca obtienen bancas en el parlamento ni candidatos con alguna representación, pero en esa red partidaria se destacan cuatro partidos principales: el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y los Demócratas (DEM).

Brasil se caracteriza por tener un sistema partidario que presenta como particularidad su fragmentación. Existen una multiplicidad de partidos que nunca obtienen bancas en el parlamento ni candidatos con alguna representación, pero en esa red partidaria se destacan cuatro partidos principales: el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y los Demócratas (DEM).



También existe el fenómeno de la migración partidaria, mediante la cual los representantes de las fuerzas políticas van migrando de una coalición a otra según sus conveniencias, por lo tanto la fidelidad a un partido no es una práctica constante.

“Por mucho tiempo el Brasil ha correspondido a un caso de notorio subdesarrollo partidario. Los aspectos más distintivos de los partidos políticos brasileños son su fragilidad, su naturaleza efímera, sus débiles raíces en la sociedad y la autonomía que gozan los políticos de los partidos “captatodos” en relación a sus partidos”<sup>10</sup>.

### III.- Nuevas técnicas que terminan en caídas presidenciales

Desde fines del Siglo XX y comienzos del XXI nuestra región tuvo una evolución histórica, en apariencia contradictoria porque surge un período democrático estable pero con gobiernos inestables. Desde la “tercera ola democrática” no cesó la remoción de Presidentes electos que debieron renunciar a sus cargos con antelación:

Año	País	Presidente
1985	Bolivia	Siles Suazo
1989	Argentina	Alfonsín
1992	Brasil	Collor de Mello
1993	Guatemala	Serrano
1993	Venezuela	C.A. Pérez
1996	Rep. Dominicana	Balaguer
1997	Ecuador	Abdalá Bucaram
1999	Paraguay	Cubas Grau
2000	Ecuador	Mahuad
2000	Perú	Fujimori
2001	Argentina	De la Rúa
2003	Bolivia	Sánchez de Lozada

<sup>10</sup> [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/19/Capitulo\\_11.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/19/Capitulo_11.pdf)  
Scott Mainwaring, Brasil. Partidos Débiles, Democracia Indolente





2005	Ecuador	Gutiérrez
------	---------	-----------

Fuentes propias

Desde el retorno a la democracia varios ejecutivos de la región tuvieron presidencias interrumpidas. Shugart y Carey expresan en su libro *Presidents and Assemblies*, en 1992 que los juicios políticos que surgían en esa época eran el iceberg de una tendencia que comenzaba a surgir en la política latinoamericana

El problema es analizado por diferentes autores que hablan de la “Tercera Ola” democratizadora. Kim y Bahry y dicen que un tercio de los países de esta ola, sufrieron la renuncia o remoción de un presidente electo entre 1974 y 2003 (Kim y Bahry, 2008). Pérez Liñán atribuye la inestabilidad latinoamericana a la preponderante influencia militar en la región. El tener en cuenta la debilidad institucional debe extenderse a los partidos políticos. Pues su rol central, en relación al presidente y al congreso obliga a incorporar la reflexión siguiente, que en buena parte de nuestras democracias los partidos distan de ajustarse a un funcionamiento institucionalizado.

Conjuntamente con el avance democrático en la región fue apareciendo un nuevo modelo de inestabilidad política, en la cual los militares ya no son actores. Lo novedoso es que la inestabilidad democrática ahora proviene de otros factores: crisis económicas, pérdida de legitimidad o de mayoría del Poder Ejecutivo, ruptura de alianzas, corrupción. También son otros los actores: el Poder Legislativo o Judicial. Todo esto se da sin ruptura democrática.

Últimamente se dan crisis presidenciales a causa de la tensión institucional entre el Presidente y el Congreso (Helmke, 2007), es el caso de Paraguay y de Brasil.

Un juicio político produce efectos de destitución inmediata en la mayoría de los casos y cuando se trata de faltas consideradas menos leves, sobreviene la inhabilitación para el ejercicio del cargo.

El juicio político es un proceso que solamente se puede iniciar en el Congreso en su primera fase, después, para los delitos cometidos de carácter civil o penal, pasan a cargo de los Tribunales, generalmente del Tribunal o Corte Suprema de Justicia según sea el rango del encausado. El juicio trata de la falta de responsabilidad de los Servidores



Públicos en el desempeño de sus funciones que la ley les señala, especialmente a los más altos funcionarios o funcionarias del país, comenzando por el Presidente de la República, Secretarios de Estado, fiscales, magistrados y jueces, Jefes de las Fuerzas Armadas, Policía, etc.

Pérez Liñán utiliza el término “golpe legislativo” cuando habla de hechos iniciados por los legisladores contra el Poder Ejecutivo. Sostiene que “el juicio político es uno de los múltiples desenlaces posibles de una crisis presidencial<sup>11</sup>” “...la combinación de política democrática con el desarrollo de cadenas de televisión, y grupos corporativos de medios y la profesionalización de las redacciones generó mayores incentivos para el uso del escándalo como arma política por parte de los políticos”

Los Ejecutivos que llegan al poder a partir de coaliciones y alianzas partidarias tienen una situación de fragilidad que les da la dependencia de otros partidos. En caso de tensión no resuelta con los otros partidos de la mayoría, el presidente puede encontrarse en minoría.

El instrumento que se ha utilizado en el caso paraguayo es desenterrar una serie de medidas constitucionales, hacer un juicio constitucional sumario, y defenestrar al presidente en pocos días.

Para Juan Gabriel Tokatlián, profesor en la Universidad Torcuato di Tella (Buenos Aires), el caso paraguayo sigue la línea de los "golpes constitucionales" que se habría iniciado en Ecuador en el año 2000 con la destitución de Jamil Mahuad, y que continuó hasta el intento de golpe contra el presidente ecuatoriano Rafael Correa en 2010.

Cada caso, exitoso o fallido, incluyendo Venezuela, Haití y Honduras, tiene grandes diferencias, pero para Tokatlián indican una tendencia a utilizar la Constitución para deshacerse de presidentes molestos.

<sup>11</sup> Pérez Liñán, Aníbal, *Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad política en América latina*, Fondo de cultura económica, Buenos Aires, 2009



El caso de Lugo es particularmente expresivo del enfrentamiento entre élites y sectores populares en un país donde perduran estructuras de poder arcaicas.

Pérez Liñán se interroga “Los juicios políticos ¿son el equivalente funcional de los antiguos golpes de estado? ¿Estamos en presencia de un giro en las relaciones entre el ejecutivo y el Legislativo en toda la región?”<sup>12</sup>

Se puede observar que existe un método que parece repetirse y que tiene varias etapas antes de llegar al derrocamiento del presidente: se producen críticas de manera cada vez más insistentes desde sectores opositores y en las redes sociales, las cuales se reproducen de una manera repetitiva en varios medios de comunicación a tal punto que la opinión pública al comienzo empieza a interrogarse, luego se acostumbra a esas críticas, las incorpora y termina convencida que corresponden a la realidad. Esto produce con el tiempo un desgaste importante de la imagen del funcionario.

Progresivamente se logra deslegitimar al gobierno y en general llega a producirse una división en las fuerzas que lo apoyan, una fractura, de tal manera que se debilita su posición política y esto lo puede llevar al juicio político o a renunciar por falta de apoyo institucional y de la opinión pública.

El golpe parlamentario que terminó con el gobierno de Dilma Rousseff es el eslabón más reciente de una serie de golpes blandos que empezó con el derrocamiento del presidente de Honduras, Manuel Zelaya, en el 2009, y siguió con el de Paraguay, Fernando Lugo, en 2014.

Santiago O’Donnell dice con respecto al golpe contra Dilma “Esta vez se respetaron los tiempos y rituales que marca la formalidad, en un proceso parlamentario que fue supervisado in situ por el presidente de la Corte Suprema. Pero nuevamente se trata de una interrupción del régimen democrático para imponer un gobierno de facto de una elite nostálgica de poder, a través de mecanismos constitucionales previstos para sancionar acciones criminales a pesar de que no se acusa a la presidenta de haber cometido crimen alguno, aprovechando el mal humor social por una prolongada

<sup>12</sup> ibidem



recesión y un persistente escándalo de corrupción que involucra a muchos de los principales empresarios y dirigentes políticos del país, pero no a Dilma.<sup>13</sup>

## Conclusión

Nuestras democracias avanzaron si observamos a partir de lo puramente electoral, hubo progresos sustanciales, entre 2009 y 2016 hubo 34 elecciones presidenciales.

Surgió un nuevo escenario a comienzos de siglo con gobiernos post Consenso de Washington. A medida que avanza el siglo se observan progresos, nuevos derechos, inclusión de nuevos sectores antes relegados, pero también hay carencias y déficits democráticos

Uno de los principales déficits del proceso democratizador se produjo en el defasaje entre la política y la sociedad. Los partidos políticos y el Congreso en varios países son las instituciones en las que menos confianza tiene la ciudadanía latinoamericana.

O'Donnell se expresó en este sentido diciendo que las bases de un estado democrático deberían ser que el Estado no sólo se constituya como agente de ciudadanía política o facilitador de los mercados sino que motorice el paso de "una democracia de votantes a una de ciudadanos".

Conjuntamente con el avance democrático en la región fue apareciendo un nuevo modelo de inestabilidad política, en la cual los militares ya no son actores. Lo novedoso es que la inestabilidad democrática ahora proviene de otros factores: crisis económicas, pérdida de legitimidad o de mayoría del Poder Ejecutivo, ruptura de alianzas, corrupción. También son otros los actores: el Poder Legislativo o Judicial. Todo esto se da sin ruptura democrática.

Si bien los nuevos gobiernos surgidos hace dos décadas llamados "progresistas" lograron avances muy importantes en lo referido a inclusión de nuevos sectores en el sistema económico y político por otra parte quedan por superar muchos déficits democráticos.

<sup>13</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-308295-2016-09-01.html> Santiago O' Donnell



También hay que considerar la corrupción que debilita la cohesión social y reduce la posibilidad de construir un pacto social sólido entre la población. La desigualdad, a través de múltiples canales, impide la creación y consolidación de una base social bastante amplia capaz de sustentar el desarrollo de democracias sólidas y efectivas.

Sin embargo en estos últimos años se amplificó la inestabilidad presidencial debido a varios factores y a sectores que tradicionalmente tuvieron el poder político y lo habían perdido.

Pérez Liñán atribuye la inestabilidad latinoamericana a la preponderante influencia militar en la región. El tener en cuenta la debilidad institucional debe extenderse a los partidos políticos. Pues su rol central, en relación al presidente y al congreso obliga a incorporar la reflexión siguiente, que en buena parte de nuestras democracias los partidos distan de ajustarse a un funcionamiento institucionalizado.

Últimamente se dan crisis presidenciales a causa de la tensión institucional entre el Presidente y el Congreso (Helmke, 2007), es el caso de Paraguay y de Brasil.

Paraguay tiene un “presidencialismo atenuado”. En el caso de la destitución del presidente Lugo en 2012 en Paraguay se utilizaron mecanismos constitucionales.

El ex mandatario “señaló que, en su caso, hubo un golpe de Estado parlamentario sin tanques en las calles, donde todo es aparentemente normal, y precisó que fue un acto jurídico y político. “Más político que jurídico”

El instrumento que se ha utilizado en el caso paraguayo es desenterrar una serie de medidas constitucionales, hacer un juicio constitucional sumario, y defenestrar al presidente en pocos días.

Por 61 votos a favor de la destitución y 20 en contra, Dilma Rousseff fue apartada del cargo de presidenta de Brasil, más de cinco años y medio después de haber sido electa por primera vez y luego reelecta.





La acusación central contra Rousseff se basa en que presuntamente violó normas fiscales, maquillando el déficit presupuestal. Rousseff, que nunca ha sido acusada de enriquecimiento ilícito, niega haber cometido delito alguno que vuelva legal el juicio político. "¿"Impeachment" sin crimen de responsabilidad qué es? Es golpe (de Estado)", dijo Rousseff hace unas semanas

Cada caso, exitoso o fallido, incluyendo Venezuela, Haití y Honduras, tiene grandes diferencias, pero para Tokatlian indican una tendencia a utilizar la Constitución para deshacerse de presidentes molestos.

Pérez Liñán se interroga "Los juicios políticos ¿son el equivalente funcional de los antiguos golpes de estado? ¿Estamos en presencia de un giro en las relaciones entre el ejecutivo y el Legislativo en toda la región?"<sup>14</sup>

Se puede observar que existe un método que parece repetirse y que tiene varias etapas antes de llegar al derrocamiento del presidente: se producen críticas de manera cada vez más insistentes desde sectores opositores y en las redes sociales, las cuales se reproducen de una manera repetitiva en varios medios de comunicación a tal punto que la opinión pública al comienzo empieza a interrogarse, luego se acostumbra a esas críticas, las incorpora y termina convencida que corresponden a la realidad. Esto produce con el tiempo un desgaste importante de la imagen del funcionario.

Progresivamente se logra deslegitimar al gobierno y en general llega a producirse una división en las fuerzas que lo apoyan, una fractura, de tal manera que se debilita su posición política y esto lo puede llevar al juicio político o a renunciar por falta de apoyo institucional y de la opinión pública.

El golpe parlamentario que terminó con el gobierno de Dilma Rousseff es el eslabón más reciente de una serie de golpes blandos que empezó con el derrocamiento del presidente de Honduras, Manuel Zelaya, en el 2009, y siguió con el de Paraguay, Fernando Lugo, en 2014.

<sup>14</sup> ibidem



El objetivo de un golpe de este tipo no es tanto el derrocamiento de determinado un gobierno como la fundación de un nuevo orden

## BIBLIOGRAFÍA

<http://www.academia.edu/1023727/Ciudadan>

[%C3%ADa\\_de\\_baja\\_intensidad.\\_El\\_aporte\\_conceptual\\_y\\_algunas\\_pistas\\_para\\_su\\_estudio\\_en\\_el\\_caso\\_chileno](#) O' Donnell

- <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaDemocraciaEnParaguay-3395877.pdf>

La democracia en Paraguay, M López

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160624045419/GolpeEnBrasil.pdf> Golpe en

Brasil- genealogía de una Farsa

- [https://www.redib.org/recursos/Record/oai\\_articulo499468-institucionalizacion-democratica-callejon-inestabilidad-presidencial-argentina-1999-2003](https://www.redib.org/recursos/Record/oai_articulo499468-institucionalizacion-democratica-callejon-inestabilidad-presidencial-argentina-1999-2003)

María Matilde Ollier "La institución democrática en el callejón"

- Abente Brun, D. (2008) "Paraguay: ¿Jaque Mate?". Revista de Ciencias Políticas, Santiago de Chile, Vol. 28, N° 1, pp. 329-345. Bareiro, L. y Soto, L. (2008)

- "Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay" en Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina . México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/Unam, pp. 739-766. Bareiro, L. (2003)

- Lacci, Marcello (2010) "El debate ideológico en la era 'Lugo'". Observatorio Latinoamericano 2. Dossier Paraguay, pp. 98-102

- CAREY y SHUGART, (2000), *Executive Decree Authority*, en *Política y Gobierno*, v VII, n 1, primer semestre, disponible en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/> , ingresado 11/06/2014.

- FIGUEIREDO, Marcelo (2008), "La evolución político-constitucional de Brasil", Estudios constitucionales, Santiago, v. 6, n. 2, pp. 209-246. Disponible en, [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002008000100008&script=sci\\_arttext#3](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002008000100008&script=sci_arttext#3)

- LIMONGI, Fernando y FIGUEIREDO, Argelina (1998), "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão", *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política 44, pp. 81-106



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

- NEGRETTO, Gabriel (2010), “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso”, *Desarrollo Económico*, v 50, n 198, julio setiembre, pp. 197- 221
- O’DONNELL, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5, pp. 55-69.
- PEREZ LIÑAN, A. (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- ROMER HERNANDEZ, Patricia y ZEBALLOS, Stella (2013), “Las reformas constitucionales, su implicancia en la democracia y la emergencia de nuevos derechos”, XIV Congreso Nacional y IV Latinoamericano de sociología jurídica, Córdoba, Argentina.
- Constitución de la República del Paraguay
- Constitución de la República Federativa de Brasil



**Instituto de Relaciones Internacionales**

21

**Universidad Nacional de La Plata** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp