



INTERNACIONAL

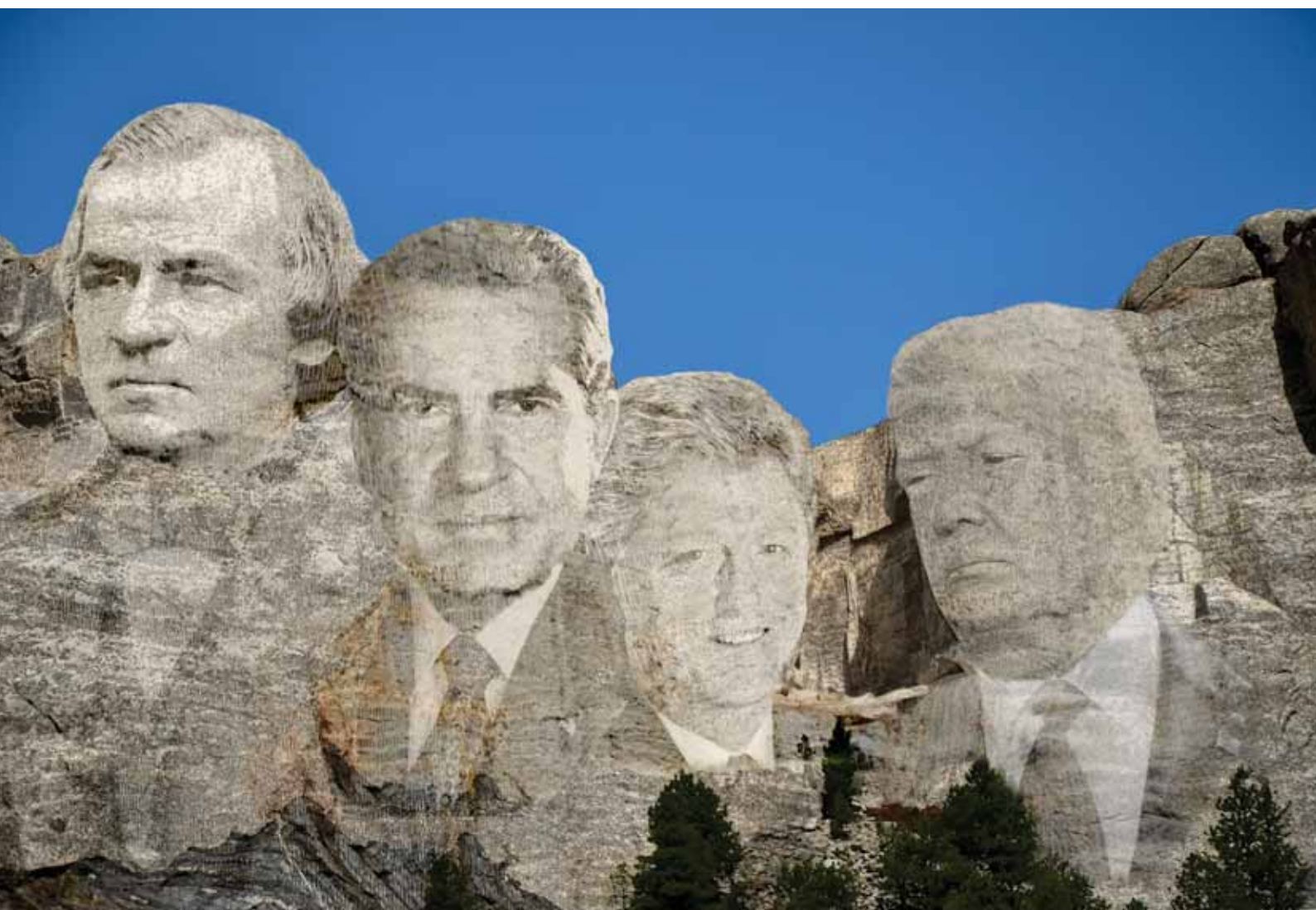


El federalismo y el sistema presidencial en los Estados Unidos. ¿Por qué el *impeachment*?

Beth Erin Jones

Analista política y doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid

Traducción del inglés: **Blanca Domínguez Sobrino**





“Los estadistas ilustrados no siempre estarán al mando”
James Madison, *Selections from The Federalist No. 10*, p. 11.

En sus inicios, la democracia estadounidense no adoptó directamente un principio de frenos y contrapesos –*checks and balances*– dentro de una simple república de tres poderes. En cambio, esta misma estructura evolucionó dentro del marco de transición de una Confederación de Estados. Más específicamente, el sistema presidencial estadounidense surgió cuando la Unión Federal se forjó más de una década después del inicio de la Revolución Americana y se diseñó con el fin de participar en un gobierno federal eficiente, frente a la falta de eficiencia organizativa del anterior sistema estatal confederado y de facciones.

Fuera de los Estados Unidos y especialmente en Europa, el término “*impeachment*” aparece como una vaga insistencia sobre la eventual “destitución” de un presidente que demuestra no ser apto; pero esta idea no es fácil de entender en su totalidad en nuestras sociedades por varias razones. La primera de ellas es que la mayoría de los sistemas en Europa son de naturaleza parlamentaria, o una combinación de ambos: presidencialista y parlamentario. Para bien o, en muchos casos, para mal, el sistema presidencial, por regla general, ha estado más representado en América Central y del Sur y en otras regiones de África¹. La segunda razón de esta falta de comprensión del proceso político y no legal del *impeachment*, tanto fuera como dentro de los Estados Unidos, es la historia que condujo a su implantación en la política democrática estadounidense. El recién instaurado gobierno federal y su equilibrio de tres poderes diferenciados redactado durante la Convención Constitucional de 1787, era muy diferente de los Artículos de la Confederación de 1776. En general, para la mayoría de los delegados de la época, debía evitarse la monarquía y temerse también un poder ejecutivo excesivamente fuerte; pero la ineficiencia de la Confederación trajo consigo la necesidad de una auténtica Unión Federal capaz de funcionar correctamente, lo que se convertiría en una verdadero Estado-nación como Unión y República y no solo en una confederación de estados combinados sin rigor.

Tampoco debemos olvidar que la democracia americana basada en la igualdad y en la libertad, tal como la conocemos hoy día, no existía hasta hace bien poco tiempo. Los Estados Unidos de los Padres Fundadores incluían a muy pocos de los que realmente habían participado verdaderamente en su fundación: hombres blancos contribuyentes y propietarios de inmuebles, para ser específicos. Si bien algunos podrían indicar que tales restricciones a la participación eran comunes en

¹ **Domínguez, Jorge I. & Jones, Anthony** eds. *The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research*, The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2007, p. 107.



► **Fuera de los Estados Unidos y especialmente en Europa, el término “*impeachment*” aparece como una vaga insistencia sobre la eventual “destitución” de un presidente que demuestra no ser apto**

el contexto social del momento, la lamentable falta de inclusión entre los fundadores, así como la carencia de una verdadera democracia representativa –tal como hoy la entenderíamos– fueron bastante evidentes, aun cuando a la par fuera un hecho revolucionario para su época.

No obstante, la democracia más antigua de la historia no contaba con un modelo contemporáneo vigente sobre el que basarse en aquel periodo, de modo que debemos apreciar que la forja de la democracia estadounidense fue solo eso: un simple comienzo dentro de un contexto estricto de compromiso basado en realidades con más de 200 años de antigüedad. Negar su contexto sería negar su actual vigencia o la falta de ella. Pero sobre todo hay que recordar que la “destitución” de un presidente declarado no apto a través de un proceso político de *impeachment* nunca se ha llevado a cabo. Los presidentes Johnson y Clinton se salvaron de ese revés gracias a las decisiones favorables del Senado, mientras que Nixon renunció antes de que comenzara el proceso. En realidad, el *impeachment* es una negación absoluta del régimen electoral democrático: el poder legislativo decide revertir la “voluntad del pueblo” destituyendo al presidente electo del cargo. No hay nuevas elecciones programadas para elegir un nuevo presidente con plena legitimación ante los ojos del pueblo.

Contexto histórico. la creación del poder ejecutivo y la introducción del *impeachment*

Para comprender el contexto en el que se planteó el proceso de *impeachment*, hay que analizar primero la existencia de los poderes legislativo y ejecutivo en el momento de su creación. Por entonces, los Artículos de la Confederación habían establecido un pacto precario entre los estados coloniales para permitirles declarar la independencia y luchar por la Revolución Americana con el fin de liberar las colonias del control de la monarquía británica. Los estados confederados permanecieron como tales hasta después del final de la guerra de la Independencia, tras la firma del tratado definitivo de Paz de París en 1783. Los enfrentamientos habían terminado con la rendición británica en la batalla de Yorktown en 1781. Pero no fue hasta 1787 cuando la Unión Federal se constituyó formalmente y se consagró dentro de la Constitución². En virtud a los Artículos de la Confederación

² Library of Congress. “The Treaty of Paris”. <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/paris.html>



se garantizaba a cada estado su “soberanía, libertad e independencia”, lo que significaba que incluso algunos estados operaban solo con un poder legislativo y otros con consejos ejecutivos. En ambos casos, el régimen legislativo resultó ineficiente, y el despotismo que supuestamente se había evitado al eliminar el poder ejecutivo del gobierno fue reemplazado por un nuevo poder de tipo legislativo. Thomas Paine, crítico con el gobierno monárquico británico y director de la revista *Pennsylvania*, insistió: “se suponía que la única parte peligrosa del gobierno era la ejecutiva”³. Para los artífices de la Constitución, era evidente la necesidad de tener un poder ejecutivo para frenar el poder de los parlamentos estatales, especialmente debido a su faccionalismo. Después de más de una década de débil cooperación estatal, que culminó no solo en una exitosa campaña militar que dio lugar a la independencia de las colonias del imperio mundial más fuerte de la época, se le dio al primer Presidente –un inicialmente reacio Washington–, lo que Madison llamó la “energía”⁴ para equilibrar el nuevo sistema democrático norteamericano. Fueron la confianza depositada en la propia virtud de Washington, y su inicial falta de voluntad para aceptar el cargo, las que otorgaron finalmente una gran cantidad de poder a un solo hombre.

Por supuesto, la propia creación de la figura del presidente electo generó también una gran preocupación, no porque los representantes no tuvieran fe en Washington –que sí la tenían–, sino por el temor a los demás presidentes que pudieran venir en el futuro. Citando a Benjamin Franklin: “El primer hombre que tome el timón será el adecuado, pero nadie sabe qué clase de hombre puede venir después”⁵. Por consiguiente, la discusión se inició sobre cómo remover a un presidente si este era considerado no apto para el cargo durante su mandato de cuatro años. En realidad, históricamente, el *impeachment* había sido una costumbre británica utilizada en las costas inglesas así como en las colonias para destituir a los jueces y ministros corruptos, aunque de uso poco común durante los siglos XVII y XVIII, por oponerse a la voluntad del soberano y, en el caso de una república, a la del pueblo. Y finalmente se acordó esta figura del *impeachment* en el caso de que el Presidente “tuviera que marcharse”, en vez de la otra supuesta alternativa, el “asesinato”, que los representantes consideraron una opción violenta e ilegal puesto que condenaría a la república a un prematuro final⁶.

³ Engel, Jeffrey A. “The Constitution”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, pp. 14-15.

⁴ Engel, Jeffrey A. “The Constitution”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, p. 25.

⁵ Engel, Jeffrey A. “The Constitution”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, p. 29.

⁶ Engel, Jeffrey A. “The Constitution”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, pp. 31-36.



► La “destitución” de un presidente declarado no apto a través de un proceso político de *impeachment* nunca se ha llevado a cabo. Johnson y Clinton se salvaron de ese revés gracias a las decisiones favorables del Senado, mientras que Nixon renunció antes

Luego vino la discusión sobre la terminología apropiada para impulsarlo: “peculado” (malversación de fondos públicos), “traición a la confianza con potencias extranjeras”, “perfidia”, “soborno” y “mala administración”. La mala administración fue finalmente eliminada por la insistencia de Madison, que defendía que hacer mal su trabajo no era justificación para un *impeachment* y que en ese caso debería dejarse la decisión al pueblo. Finalmente, los delegados se pusieron de acuerdo en lo siguiente: “El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de su cargo por *impeachment*, en caso de condena por traición, soborno u otros crímenes y delitos menores”⁷. Si bien la traición y el soborno resultan comprensibles para los tiempos modernos, no lo son así los “crímenes y delitos menores” en el sentido en que parece los consideraron los artífices de la Constitución, como simples delitos y faltas menores de carácter político no perseguibles judicialmente a menos que tuvieran relación con las actividades presidenciales, y que en todo caso pudieran ser considerados como crímenes y delitos menores de carácter político contra el pueblo. En principio, un Presidente en el cargo no puede ser juzgado por delitos ilegales mientras esté en el ejercicio del poder. De hecho, posee inmunidad judicial hasta que haya cumplido su periodo en el cargo. Estos “crímenes y delitos menores” estrechamente relacionados con el *impeachment* los explica Alexander Hamilton de la siguiente manera:

“Los asuntos [del *impeachment* presidencial] son aquellos delitos que proceden de la mala conducta de los hombres públicos, en otras palabras, constituyen el abuso o la violación de cierta confianza pública. Son de una naturaleza que con particular propiedad puede ser denominada POLÍTICA, ya que se relacionan principalmente con los daños causados inmediatamente a la propia sociedad”⁸.

En otras palabras, ningún futuro presidente sería destituido por una diferencia política o de opinión, sino por crímenes y delitos que perjudicaran a la república e infringieran la “confianza pública”. Y solo se le podría encausar de cualquier otro delito después de que el Presidente dejara el cargo.

⁷ Engel, Jeffrey A. “The Constitution”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, pp. 41.

⁸ Barker, Scott S. *Impeachment: A Political Sword*, History Publishing Company LLC: Palisades New York, 2018, p. 2.



► **Ningún futuro presidente sería destituido por una diferencia política o de opinión, sino por crímenes y delitos que perjudicaran a la república e infringieran la “confianza pública”. Y solo se le podría encausar de cualquier otro delito después de que el Presidente dejara el cargo**

Andrew Johnson

El presidente Andrew Johnson, que sucedió a Abraham Lincoln tras su asesinato, tuvo el ‘honor’ de ser llevado el primero al proceso de *impeachment*. Se acabó salvando al final tan solo por el voto de siete republicanos, que rompieron su disciplina y le votaron como “inocente” en el Senado. Curiosamente, Johnson fue acusado ante la Cámara incluso antes de la presentación de los Artículos (que representan una especie de acusación para que el juicio pueda celebrarse en el Senado). Básicamente, el *impeachment* a Johnson se basó en diferencias políticas: por ejemplo, su rechazo a la Decimocuarta Enmienda, que significaba conceder la ciudadanía a todos los nacidos en los Estados Unidos e incluía a los esclavos tras la recién abolida esclavitud. Al respecto, Johnson vetó algunos proyectos de ley de derechos civiles, aunque el Congreso anuló su veto por un voto de dos tercios. Sin embargo, el verdadero *impeachment* fue impulsado por la insistencia de Johnson en destituir de su cargo a Edwin M. Stanton, secretario de Guerra, después de que el Congreso aprobara la denominada Ley de Tenencia del Cargo, Johnson la vetara y de nuevo el Congreso anulara el veto, lo que finalmente le impidió destituir a Stanton⁹. Aunque algunos historiadores discrepan en cuanto a por qué fue realmente llevado a *impeachment*, sí hay acuerdo general en que el Partido Republicano estaba “convencido de que la política de Reconstrucción [tras la Guerra de Secesión] no podría completarse con éxito mientras Johnson ocupara la Casa Blanca”¹⁰.

Johnson, un demócrata del sur antiguo propietario de plantaciones de esclavos, se había unido a la candidatura republicana de Lincoln como vicepresidente. Pero en 1860 ya había roto con sus socios por la cuestión de secesión, e incluso terminó rompiendo con los republicanos moderados por el asunto de la Reconstrucción durante su mandato¹¹. Así, en lugar de trabajar a favor de la Reconstrucción del sur respaldando el sufragio limitado y los derechos de propiedad, Johnson se esforzó por restablecer el “viejo orden” del sur perdonando a los altos funcionarios confederados y dificultando la transferencia de la pro-

⁹ Trefousse, Hans L. *Impeachment of a President: Andrew Johnson, the Blacks and Reconstruction*, Fordham University Press: New York, 1999, p. 131-134.

¹⁰ Trefousse, Hans L. *Impeachment of a President: Andrew Johnson, the Blacks and Reconstruction*, Fordham University Press: New York, 1999, p. 140.

¹¹ Trefousse, Hans L. *Impeachment of a President: Andrew Johnson, the Blacks and Reconstruction*, Fordham University Press: New York, 1999, p. 7.



riedad de la tierra a los negros. Así, los Códigos Negros que “reducían los libertos a la servidumbre” aparecieron por todo el sur¹². Pero mientras que la mayoría de los compatriotas de Johnson compartían en aquel momento sus prejuicios raciales tanto en el norte como en el sur, el futuro de la Reconstrucción diseñada por el Partido Republicano incluía el sufragio negro. Básicamente fue la resistencia de Johnson a implementar la Reconstrucción en el sur –una reconstrucción en la que los republicanos juzgaron como vital la elevación de la comunidad negra al rango de ciudadanía– lo que rompió sus relaciones con los republicanos radicales y moderados de su tiempo.

Aunque finalmente, en el juicio de *impeachment* a Johnson, el Senado concluyó que los delitos (los once Artículos presentados por la Cámara) no eran encausables judicialmente. El principal, la insistencia en no permitírsele destituir al secretario de Guerra, fue considerado finalmente como “improcedente, al forzar tener un consejero confidencial no deseado a un presidente no dispuesto”¹³. A medida que la estabilidad de la propia “supervivencia de las divisiones de poder (legislativo y ejecutivo) en el gobierno” se hizo más importante que soportar el mandato de Johnson, el juicio en el Senado llegó a su fin con un veredicto de “inocente”. Eric Foner, historiador estadounidense, lo deja claro al describir los Artículos que la Cámara envió al Senado:

“Por ninguna parte se ven las verdaderas razones por las que los republicanos querían deshacerse de Johnson: su perspectiva política, la forma en que había administrado las Leyes de Reconstrucción y su pura incompetencia. En un sistema parlamentario, Johnson se habría ido hace mucho tiempo, pues casi todos los republicanos ya estaban de acuerdo con el juez del Tribunal Supremo, David Davis, quien describió al Presidente como ‘obstinado, soberbio, combativo y totalmente incapaz para desempeñar el cargo’. Pero estos, aparentemente, no eran delitos perseguibles judicialmente en un *impeachment*”¹⁴.

Johnson era un supremacista blanco que condenó hasta el final el sufragio negro, e incluso después de que el proceso político de *impeachment* terminase “continuó con su política obstruccionista”. Como ampliamente se ha dicho, Johnson no era Lincoln, pero en muchas de las opiniones el proceso judicial de *impeachment* se mantuvo como originalmente fue entendido por aquellos que lo habían acordado. Recordemos que Madison fue claro al expresar que se basaba en un delito directo contra el pueblo, no en una opinión partidista o en la incompetencia de un líder.

¹² Trefousse, Hans L. *Impeachment of a President: Andrew Johnson, the Blacks and Reconstruction*, Fordham University Press: New York, 1999, p. 12-13.

¹³ Trefousse, Hans L. *Impeachment of a President: Andrew Johnson, the Blacks and Reconstruction*, Fordham University Press: New York, 1999, p. 174.

¹⁴ Meacham, Jon. “Andrew Johnson”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, p. 94.



► **Johnson era un supremacista blanco que condenó hasta el final el sufragio negro, e incluso después de que el proceso político de *impeachment* terminase “continuó con su política obstruccionista”**

Además, es importante tener en cuenta que el momento en que todo esto se consideraba era la posguerra civil de Estados Unidos, mientras que el movimiento de los derechos civiles no sería realidad hasta casi un siglo después, lo que nos lleva a reflexionar sobre la oportunidad perdida entonces por el gobierno para avanzar en las relaciones raciales en todo el país, no solo en el sur. Sin embargo, aunque algunos concluyeron que el *impeachment* era de hecho un “cuchillo sin filo, ineficaz para la destitución de los presidentes”, quedó probado que una diferencia de opinión en la política o en el carácter personal del presidente no debería ser motivo para la destitución. En cualquier caso, la “resiliencia del sistema americano” fue puesta a prueba y no fracasó, ya que no hubo violencia durante el proceso¹⁵.

Como quiera que se mire, el presidente Johnson, a pesar de no haber sido admirado por muchos contemporáneos por razones de diversa índole, fue sometido a un *impeachment* que en última instancia no tuvo éxito porque se respetaron todos los motivos por los que dicha figura se había creado. El *impeachment* no debe basarse en desacuerdos políticos, sino en “traición, soborno y delitos, así como en faltas graves” contra el pueblo estadounidense en el contexto de la época. Contexto, bien es cierto, bastante poco inclusivo cuando se tiene en cuenta el trato hacia la población esclava recientemente liberada, ciudadanos o no, y la insistencia de Johnson en impedir su sufragio y su integración en la sociedad. Pero en aquel momento, aquellas eran decisiones políticas, y no delitos punibles.

Richard Nixon

Nixon nunca llegó a someterse al *impeachment* porque renunció antes de tiempo cuando la opinión pública a su favor disminuyó y finalmente perdió el apoyo de su propio partido republicano. La amenaza de destitución de Nixon no se basó en la investigación criminal por el allanamiento de morada del Comité Nacional Demócrata en junio de 1972, sino en el resultado del encubrimiento que tuvo lugar posteriormente. En el caso de Watergate no fue la ofensa perseguible, sino la serie de eventos denominados como la “Masacre del sábado por la noche” los que trajeron el *impeachment* a escena.

¹⁵ Trefousse, Hans L. *Impeachment of a President: Andrew Johnson, the Blacks and Reconstruction*, Fordham University Press: New York, 1999, p. 182-183.



► **Mientras Johnson y Nixon fueron acusados de utilizar la autoridad presidencial de manera inapropiada, Clinton lo fue de mentir y encubrir su relación con Monica Lewinsky. La cuestión no era el adulterio, sino el perjurio y la obstrucción a la justicia**

En julio de 1973, Archibald Cox, el fiscal especial del Watergate y la Fuerza de Fiscalización Especial del Watergate se enteraron de que Nixon había autorizado secretamente la grabación de conversaciones telefónicas y creyeron que dichas grabaciones servirían como prueba en su investigación. Cox pretendía conseguir diez grabaciones, pero Nixon decidió deshacerse del fiscal antes de que llegara a la Corte Suprema. Consiguió despedirle el 20 de octubre de 1973, después de que el fiscal general, Elliot Richardson, y el fiscal general adjunto, William Ruckelshaus, renunciaran a sus cargos al negarse a hacerlo. El procurador general, Robert Bork, ahora fiscal general en funciones, acordó despedir a Cox y enviar al FBI para que cerrara las oficinas de Cox, Richardson y Ruckelshaus. Hasta ese momento, el *impeachment* ni siquiera había sido considerado por la “clase política y la élite mediática del país, por no hablar de la mayoría de los estadounidenses”. El apoyo a la destitución de Nixon pasó de un 19 a un 38 por ciento tras el despido de Cox, pero aun así, el 51 por ciento continuaba oponiéndose al proceso de *impeachment*¹⁶.

Incluso antes de la destitución de Cox, el FBI se implicó en el escándalo Watergate desde que el allanamiento involucró escuchas telefónicas, considerado un crimen federal. En junio de 1972, cuando se enfrentó al Comité para la reelección del presidente, Nixon ordenó a H. Robbins Haldeman, su jefe de gabinete, que hiciera que la CIA mintiera al FBI para que creyera que el asunto tenía algo ver con la seguridad nacional, con la esperanza de que se cerrara la investigación, una acción que más tarde se conocería como la “pistola humeante”. El abogado personal de Nixon, Herbert Kalmbach, pagó a las familias de los ladrones para que permanecieran callados, pero la trama no se detuvo ahí. En una conversación grabada el 15 de septiembre de 1972, Nixon dejó claro cómo esperaba que el IRS (Servicio de Impuestos Internos) investigara a sus enemigos políticos. En este momento, durante el otoño de 1972, todavía mantenía una ventaja bastante considerable en las encuestas y ganó las elecciones con una victoria arrolladora. Mientras tanto, el 21 de marzo de 1973, el abogado de la Casa Blanca, John Dean, advirtió a Nixon de que el pago a las familias de los ladrones podría incurrir en un gasto adicional de un millón de dólares. El 30 de abril de 1973, Nixon obligó a su jefe de personal, Haldeman, y al asesor de asuntos internos, John Ehrlichman, a renunciar, y también despidió a Dean por el escándalo Watergate. Fue entonces

¹⁶ Naftali, Timothy. “Richard Nixon”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, p. 94.



cuando a Dean se le concedió inmunidad para testificar en la audiencia del Comité Watergate del Senado, y así lo hizo sobre el encubrimiento¹⁷.

Meses más tarde, en octubre de 1973, después de la destitución de Cox, la Cámara de Representantes se involucró en el asunto y de esta manera se inició una investigación de *impeachment*. En diciembre de 1973, el juez Sirica, que presidía el gran jurado del Watergate, junto con su asistente legal D. Todd Christofferson, escuchó las cintas que Cox había citado en su comparecencia. Y a la vista de ir a ser procesado y condenado por un grave delito, a lo que se sumaba el inicio de la investigación de *impeachment*, a Nixon parecía no quedarle otro horizonte que no fuera la renuncia o ir a un *impeachment* completo en el Senado.

Mientras tanto, se debatió la verdadera consideración de los “delitos y faltas graves”, esto es, si el delito tenía que ser la violación de la ley penal o si se refería a los “delitos políticos” no penales. Básicamente, una vez más había que decidir lo que era encausable en el proceso y lo que no lo era. Lo que finalmente se hizo evidente después de que los miembros del comité escucharan las cintas –tras una larga pelea entre la Casa Blanca y la Cámara de Representantes por la manipulación de Nixon de las transcripciones frente a la entrega de las cintas, las citaciones, etc.– fue que se había cometido un delito y, lo que es más importante, un encubrimiento.

En el verano de 1974, Nixon contaba con el índice de aprobación más bajo de todos los tiempos: un 24 por ciento de votos populares frente al 53 por ciento que apoyaba un *impeachment*¹⁸. Finalmente, el 27 de julio de 1974, el comité votó cuatro Artículos del procedimiento de *impeachment*. Los tres primeros: obstrucción a la justicia, abuso de poder y negativa a cumplir con las citaciones del comité, fueron aprobados, mientras que no lo fueron los que trataban sobre el bombardeo de Camboya y la evasión de impuestos de Nixon. Una vez más, la política y los delitos personales quedaron fuera de escena (el error crucial cometido en el *impeachment* de Andrew Johnson). El delito tenía que ser cometido contra la sociedad en general mediante el abuso de la autoridad por parte del Presidente. Al sumarse una coalición bipartidista con el gran número de republicanos y demócratas sureños al apoyo de los dos primeros Artículos del *impeachment*, la dimisión de Nixon parecía inminente. El 5 de agosto de 1974, la Casa Blanca publicó las transcripciones de la cinta del 23 de junio de 1972, en la que el Presidente ordenaba a la CIA obstruir la investigación del caso Watergate, con lo que sus apoyos quedaron

¹⁷ Naftali, Timothy. “Richard Nixon”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, p. 104-107.

¹⁸ Naftali, Timothy. “Richard Nixon”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, p. 174.



► **El proceso de *impeachment* se concibió bajo la premisa central de no iniciarse por un delito legal, sino por uno político contra el pueblo en su conjunto. Y no ser tampoco una herramienta de uso partidista para atacar a un adversario político**

reducidos a solo siete senadores republicanos. El 8 de agosto de 1974 Nixon anunciaba a la nación su renuncia¹⁹.

Brevemente, Clinton

Bill Clinton, por su lado, mantuvo un gran apoyo de la opinión pública durante todo su *impeachment*, apoyo que no le fue retirado cuando el proceso se envió al Senado con mayoría republicana para su votación. En realidad, fue la mentira bajo juramento y la manipulación de testigos lo que llevó a que se le abriese una investigación. La principal diferencia radicó en que mientras Johnson y Nixon fueron acusados de utilizar la autoridad presidencial²⁰ de manera inapropiada, Clinton simplemente lo fue de mentir y encubrir su relación con Monica Lewinsky. De nuevo, la preocupación fue más el encubrimiento que el delito en sí mismo: la cuestión no era el adulterio, sino el perjurio y la obstrucción a la justicia. Afortunadamente para él, y a pesar de que los republicanos en ese momento tenían la mayoría en el Senado con cincuenta y cinco de los cien escaños, su condena podría darse solo con un voto de dos tercios, y era improbable que perdiera doce votos demócratas. Al final, solo cuarenta y cinco senadores votaron a favor de su culpabilidad por el cargo de perjurio, mientras que en lo relativo al de obstrucción a la justicia el resultado fue de empate a cincuenta. En líneas generales, el pueblo estadounidense parecía creer que la destitución del cargo era “desproporcionada en relación al delito”.

Citando a Newt Gingrich: “Francamente, puede que haya sido el resultado correcto. Hemos enviado la señal de que los presidentes, incluso cuando son populares, no pueden violar la ley. Pero al mismo tiempo, considero que el país no quería un *impeachment*, una condena en el Senado²¹”. En este caso, las razones que explican el resultado del *impeachment* se vuelven bastante turbias en el sentido de que si bien era claro que Clinton no usó su autoridad presidencial, de la misma manera que Johnson y especialmente que Nixon, la opinión pública influyó decisivamente en el resultado, tal como lo demuestran las cifras de apoyo demócrata dentro del Senado y el cambio de voto de algunos republicanos.

¹⁹ Naftali, Timothy. “Richard Nixon”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, p. 175-180.

²⁰ Baker, Peter. “Bill Clinton”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, pp 216-17.

²¹ Baker, Peter. “Bill Clinton”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, pp 238-39.



► **Sería poco realista negar que el peso de la opinión pública recae sobre los políticos individualmente dentro de un sistema presidencial estadounidense en el que son los individuos, y no los partidos, los que votan candidatos presidenciales**

La cuestión es la siguiente: el proceso político de *Impeachment* sobre Clinton no fue probablemente lo que los Padres Fundadores tenían en mente cuando propusieron la destitución de un Presidente, particularmente porque dicha remoción debería basarse en “un incumplimiento grave de la confianza pública relacionada con el desempeño de sus funciones oficiales como presidente”²²; pero el fracaso del proceso se basó en última instancia en un voto mayoritario en el Congreso apoyado por la opinión pública. Es evidente que en la política moderna la opinión pública trae consigo una influencia cada vez mayor sobre la política partidista.

Conclusiones

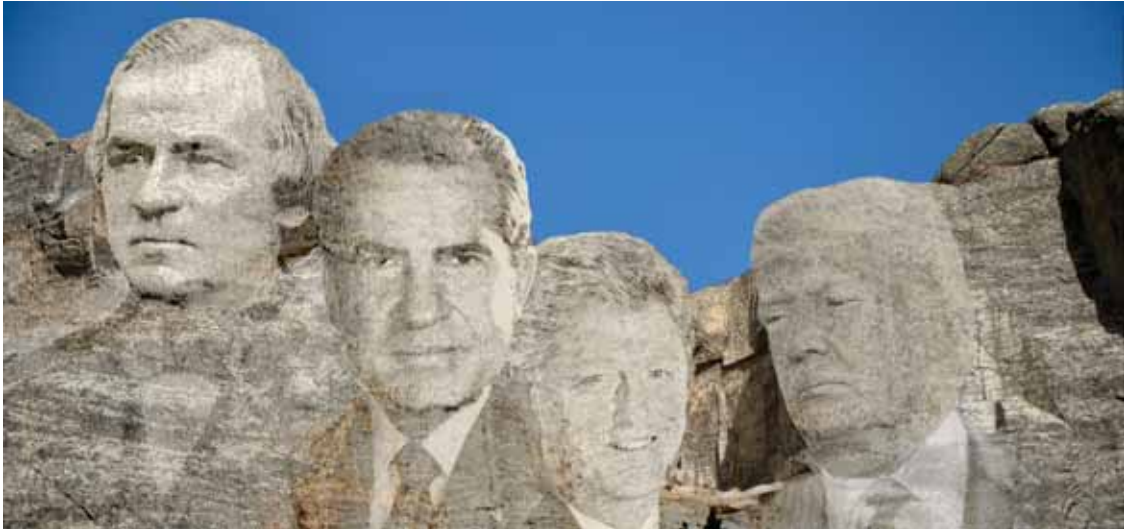
El proceso de *impeachment* se concibió bajo la premisa central de que no tenía que ser iniciado por un delito legal, sino por un delito político contra el pueblo en su conjunto. Además, tampoco debería ser simplemente una herramienta de uso partidista para atacar a un adversario político (esa fue la lección aprendida del *impeachment* a Johnson). Como a Johnson no le quedaba mucho más tiempo en el cargo (no había sido nominado como candidato demócrata para la reelección), pareció que el Senado había votado en contra de su *impeachment* por razones técnicas, no partidistas, pues siete republicanos rompieron sus filas y le declararon “no culpable”²³.

Cuando surgió el *impeachment* inminente de Nixon, incluso cuando los propios legisladores parecían no comprender en su totalidad el propio proceso, Nixon lo puso muy fácil en el sentido de que sus acciones tras el allanamiento en las oficinas de Watergate establecieron una hoja de ruta ejemplar para los delitos perseguibles. Sin embargo, Nixon renunció no solo por la gravedad de sus delitos, sino también por la falta de apoyo en el Congreso, tanto de demócratas como de republicanos, tras la abrumadora evidencia de sus irregularidades.

Clinton, independientemente de si sus delitos eran perseguibles por *impeachment* y de si se podían categorizar como dentro de los cometidos contra la sociedad democrática en su conjunto, tenía de su lado a la opinión pública y el apoyo de los demócratas. Entonces, ¿qué debe ser lo primero: los delitos encausables, el apoyo partidista o la opinión pública?

²² Barker, Scott S. *Impeachment: A Political Sword*, History Publishing Company LLC: Palisades New York, 2018, p. 2.

²³ Meacham, Jon. “Andrew Johnson”. *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018, p. 93.



Si nos basáramos simplemente en la importancia institucional del Estado de derecho, los delitos encausables serían lo primordial, tanto si estos fueran definidos como simples actos ilícitos contra el pueblo en general o como delitos punibles relacionados con la autoridad presidencial. De hecho, el pueblo tiene oportunidad de elegir a su presidente solo cada cuatro años: la voluntad popular se cimienta en el acceso de cada ciudadano al sufragio en un sistema democrático representativo, no necesariamente en la acción de los cargos electos tras las elecciones, especialmente dentro de un sistema presidencial. Pero sería poco realista negar que el peso de la opinión pública recae sobre los políticos individualmente dentro de un sistema presidencial estadounidense en el que son los individuos, y no los partidos, los que votan candidatos presidenciales.

Desafortunadamente, sumergirse en un debate teórico sobre si los políticos deben hacer lo que sus electores desean o lo que en última instancia es mejor para el interés general, particularmente en la era Trump, parece casi irrelevante. Pero sí debiera serlo, y más ante esta actual irrelevancia, porque precisamente de eso trata –o al menos esa era la intención– el proceso de *impeachment*: de la posibilidad de que la sociedad democrática, tras unas elecciones, emprendiera un juicio político sobre los posibles delitos cometidos contra el pueblo. La presidencia estadounidense fue creada para equilibrar una Unión Federal democrática plagada de facciones en sus par-

► **El *impeachment* fue instaurado para permitir como último recurso la “destitución” de un líder considerado no apto por cometer un delito contra el propio pueblo que le había llevado al poder, lo cual es una negación de la voluntad inicial del pueblo**



► **Como la historia ha demostrado, la implementación del *impeachment* hasta el día de hoy ha sido mal definida e incluso aplicada de manera arbitraria según cada ocasión, lo que ha complicado muchísimo el éxito de su propósito**

lamentos estatales, y el proceso de *impeachment* fue instaurado para permitir como último recurso la “destitución” de un líder considerado no apto por cometer un delito contra el propio pueblo que le había llevado al poder, lo cual constituiría una negación completa de la voluntad inicial del pueblo. Aun así, y especialmente en la política estadounidense actual, la propia configuración del sistema presidencial y el procedimiento de *impeachment* hacen imposible separar el Estado de derecho, la mayoría partidista y la opinión pública, generando así una gran confusión.

Antes que nada, la discusión más generalizada que sigue a una investigación por *impeachment* es la de si los delitos son o no realmente encausables y por qué lo son o no, tal y como debería darse en esas circunstancias. A medida que Estados Unidos se embarca en su cuarta investigación de *impeachment* contra Donald Trump hay mucho que considerar: la llamada telefónica al presidente ucraniano; las transcripciones de la Casa Blanca –primero trasladadas a un servidor secreto y luego difundidas²⁴–; la retirada de la embajadora de los Estados Unidos, Marie Yovanovitch; el papel en la “sombra” en política exterior de Rudy Giuliani y las relaciones comerciales con Ucrania²⁵; la voluntad real de la Casa Blanca de colaborar o de entorpecer el proceso de *impeachment*; y cualquier otra circunstancia no mencionada anteriormente, así como las que puedan aparecer mientras la Cámara lleve a cabo la investigación. Todos los asuntos deberán ser sometidos a los criterios establecidos por los Padres Fundadores, pero también considerados cuidadosamente dentro de su contexto actual.

Al final, no está claro si tal embrollo en que se ha convertido el proceso fue buscado o no por los artífices de la Constitución de los Estados Unidos, o si es el resultado de la evolución política dentro de un contexto histórico. Lo que sí resulta claro e inquietante, cuando uno analiza las investigaciones y procesos políticos de *impeachment* anteriores, son los motivos inespecíficos del proceso real, posiblemente una falta de especificidad intencionada que permite un mayor análisis caso

²⁴ **Barnes, Julian E., Crowley, Michael, Rosenberg, Matthew, & Mazzetti, Mark**, *White House Classified Computer System Is Used to Hold Transcripts of Sensitive Calls*, The New York Times, September 27, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/09/27/us/politics/nsc-ukraine-call.html>

²⁵ **Vogel, Kenneth P., Kramer, Andrew E., Sanger, David E.** *How a Shadow Foreign Policy in Ukraine Prompted an Impeachment Inquiry*, The New York Times, September 28, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/09/28/us/politics/how-a-shadow-foreign-policy-in-ukraine-prompted-impeachment-inquiry.html>



por caso a lo largo de los años de la democracia estadounidense. Aun así, como la historia ha demostrado, la implementación del *impeachment* hasta el día de hoy ha sido mal definida e incluso aplicada de manera arbitraria según cada ocasión, lo que ha complicado muchísimo el éxito de su propósito (destituir realmente a un presidente en funciones de su cargo). Tanto la política partidista como la opinión pública deben contar de forma muy significativa en el asunto. Después de haber profundizado en los precedentes históricos, es evidente que la aversión de muchos legisladores a todo este proceso de *impeachment* es más que comprensible, aun cuando dicho proceso siga siendo indispensable.

“El enjuiciamiento de ellos [*impeachments*]... rara vez dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad y de dividirla en partes más o menos amistosas u hostiles con los acusados. En muchos casos, se conectará con las facciones preexistentes y enumerará todas sus animosidades, parcialidades, influencias e intereses de un lado o del otro; y en tales casos siempre existirá el mayor peligro, que la **decisión sea regulada más por la fuerza comparativa de las partes que por las manifestaciones reales de inocencia o de culpabilidad**”.

Alexander Hamilton, *The Federalist No 65*²⁶

Bibliografía

- Baker, Peter.** “Bill Clinton” *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018.
- Barker, Scott S.** *Impeachment: A Political Sword*, History Publishing Company, LLC: Palisades New York, 2018.
- Barnes, Julian E., Crowley, Michael, Rosenberg, Matthew, & Mazzetti, Mark.** *White House Classified Computer System Is Used to Hold Transcripts of Sensitive Calls*, The New York Times, September 27, 2019 <https://www.nytimes.com/2019/09/27/us/politics/nsc-ukraine-call.html>
- Domínguez, Jorge I. & Jones, Anthony**, eds. *The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research*, The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2007.
- Engel, Jeffrey A.** “The Constitution” *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018.
- Library of Congress.** “The Treaty of Paris” <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/paris.html>
- Madison, James.** *Selections from The Federalist No. 10*, Appleton-Century-Crofts, Inc.: New York, 1949.
- Meacham, Jon.** “Andrew Johnson” *Impeachment: An American History*, Random House: New York, 2018.
- Trefousse, Hans L.** *Impeachment of a President: Andrew Johnson, the Blacks and Reconstruction*, Fordham University Press: New York, 1999.
- Vogel, Kenneth P., Kramer, Andrew E., Sanger, David E.** *How a Shadow Foreign Policy in Ukraine Prompted an Impeachment Inquiry*, The New York Times, September 28, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/09/28/us/politics/how-a-shadow-foreign-policy-in-ukraine-prompted-impeachment-inquiry.html>

²⁶ Barker, Scott S. *Impeachment: A Political Sword*, History Publishing Company LLC: Palisades New York, 2018, p. 2-3.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:
www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362
Suscripción a la newsletter:
www.fundacionfaes.org/es/newsletter

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
28014 Madrid
Tlf 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

Multimedia

