

Juicio a los expresidentes: un espinoso camino

JOSÉ MANUEL DEL TORO TORRES*

Resumen: *La consulta popular que propone el presidente de la república para juzgar a los expresidentes ha colocado el tema en la agenda pública. La idea de llevar a juicio a los expresidentes en México supondría uno de los acontecimientos políticos más desafiantes para la democracia y el estado de derecho. El texto presenta algunas implicaciones de orden político que buscan explicar el carácter retador e inaudito del potencial acontecimiento, todo con el fin de contribuir a la deliberación pública.*

Palabras clave: *justicia, impunidad, presidencialismo, democracia, política.*

Abstract: *The referendum proposed by the president of Mexico to prosecute former presidents has put the issue on the public agenda. The idea of bringing former presidents of Mexico to trial would set in motion a contentious political challenge to democracy and the rule of law. This text examines some of the political implications that help to explain the confrontational and unprecedented nature of the potential referendum, with the intention of contributing to public deliberation.*

Key words: *justice, impunity, presidentialism, democracy, politics.*

Mi abuela materna contaba a menudo una anécdota que la llenaba de emoción y orgullo. Siendo todavía muy joven y casi recién casada, el

* Es profesor de asignatura de las carreras de Derecho y de Relaciones Internacionales, adscrito al Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Ha cursado posgrados en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el país y en el extranjero. En 2012 publicó en coautoría el libro *Regulación del sistema económico Internacional. Un análisis holístico desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales*. Sus líneas de trabajo son la filosofía del derecho, la política internacional y la teoría constitucional. Correo electrónico: jmdeltoro@iteso.mx

presidente Adolfo López Mateos acudió al pueblo donde ella vivía. En esa ocasión el presidente visitaba el ingenio de azúcar donde mi abuelo trabajó toda su vida. Mi abuelo y mi abuela fueron invitados a recibir al presidente. La parte emocionante de esta historia es cuando el presidente miró a mi abuela y le extendió una sonrisa cómplice, o al menos así ella lo interpretó.

Traigo a colación esta historia familiar porque la impresión indeleble que la experiencia dejó en mi abuela ilustra el enorme peso simbólico que la figura de los presidentes tiene en el imaginario colectivo. Se puede observar en el trato reverencial que se les concede; el halo mítico que los acompaña; la voluntad casi mesiánica que los anima; su fuerza histórica que nos hace contar nuestra vida personal y social de acuerdo con el sexenio en turno. Cada sexenio es un corte de caja y una vuelta a empezar.¹ Así, los capítulos de nuestra historia pública se abren y cierran con la llegada y salida de cada presidente. En el imaginario colectivo se ha arraigado con fuerza la idea de que el presidente es el responsable histórico y político de todo lo que sucede y deja de suceder en nuestro país. Sin embargo, nunca han dado cuenta de sus actos ante la justicia.

A comienzos del mes de octubre de 2020 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la propuesta del presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, sobre la realización de una consulta para que los ciudadanos decidan si se debe juzgar a los expresidentes por presuntos ilícitos cometidos durante su gobierno estaba dentro del marco constitucional.² En este trabajo no pienso entrar en el análisis

1. Ha sido la literatura con novelas como *Pedro Páramo*, de Juan Rulfo, o *La sombra del caudillo*, de Martín Luis Guzmán, la que mejor ha sabido capturar esta cualidad casi mítica de la figura del presidente. Explicar esa atribución ha sido uno de los temas que más ha ocupado a los historiadores e intelectuales.
2. “La Suprema Corte declara constitucional la consulta de López Obrador para juzgar a los expresidentes”, en *El País*, 1 de octubre de 2020. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2020-10-01/la-suprema-corte-declara-constitucional-la-consulta-de-lopez-obrador-para-juzgar-a-los-expresidentes.html>

jurídico-constitucional de la referida resolución.³ Lo que aquí interesa abordar son algunas consideraciones de orden político sobre la posibilidad, lamentablemente siempre remota, de llevar ante la justicia a los expresidentes, ahora que la consulta y la resolución de la Suprema Corte han vuelto a colocar el tema en la agenda pública. Se deja de lado también la discusión en torno a cuáles son las “verdaderas” intenciones políticas o de otra índole del presidente.⁴

1. EL “JEFE SUPREMO”

La configuración institucional formal e informal que se gestó posterior a la revolución mexicana colocó por mucho tiempo al jefe del Ejecutivo federal en el vértice del poder y lo convirtió en el motor de la política nacional.⁵ La bibliografía especializada ha denominado al sistema político mexicano como hiperpresidencialismo o presidencialismo exacerbado. Este tipo de sistema se caracteriza, en palabras de María Amparo Casar, por la conformación de un gobierno unitario e indiviso. Esto supone un presidente que es a la vez jefe de estado y jefe de gobierno, y que, además, y esto es lo más relevante para entenderlo, es capaz de intervenir con éxito en los contrapesos constitucionales —federación, poder Judicial y Congreso— para acomodarlos a sus proyectos e intereses y así anular la separación de poderes.⁶ Este entramado de reglas explícitas e implícitas terminó por delinear la imagen de un ser casi “omnipotente”, al que se le rinde pleitesía y honores con el propósito

3. Sin embargo, no quiero dejar pasar las interesantes y muy necesarias discusiones que se han tenido entre los académicos de los alcances e implicaciones constitucionales del artículo 35 constitucional con respecto a la figura de la “consulta popular” de no muy lejana incorporación al texto constitucional.
4. El hecho de que el presidente esta vez haya optado por realizar una consulta a través del artículo 35 no deja de ser extraño, y en algunos sectores ha despertado suspicacias de todo tipo.
5. Algo muy semejante sucedió en los planos estatal y municipal. Gobernadores y presidentes municipales eran principio y fin de la política local; sin embargo, en ellos también gravitaban en torno a la figura del Ejecutivo federal.
6. Casar, M.A. “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol.3, núm.1, 1996, pp.61-92.

de poder acceder a todo tipo de privilegios, cargos oficiales e información privilegiada. La amistad o cercanía con el presidente es uno de los mayores recursos de poder del que alguien puede disponer en México, y su enemistad, por el contrario, el mayor de los peligros.

No voy a abundar más a fondo en todas las causas sociales, culturales e históricas que explican este fenómeno político, pero sí es importante para los propósitos de este trabajo mencionar, en lo particular, dos factores: el primero, la conformación de un sistema de partidos que hasta hace no mucho era no competitivo o de partido hegemónico, lo que anuló en los hechos y por vías legales la democracia liberal prevista en la Constitución de 1917 y acentuó el papel protagónico del Ejecutivo.⁷ Y, segundo, la “necesidad histórica” de una figura fuerte como dador de sentido a la vida política y artífice casi único del destino nacional (el caudillo, el Tlatoani, el cacique⁸). Estos dos factores, entre otros, se combinaron para situar al presidente más allá del control democrático y del estado de derecho.

2. OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

Ningún expresidente de México ha sido juzgado por presuntos ilícitos cometidos durante su encargo. Han existido algunos esfuerzos en la historia reciente del país. Por ejemplo, durante la campaña presidencial del año 2000 y en los primeros años del gobierno de Vicente Fox el tema cobró interés particularmente. En ese momento se pensaba que la transición democrática y su consolidación pasaba por recuperar la memoria histórica y llamar a cuentas a aquellos que abusaron del poder durante el largo periodo autoritario de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que al fin había llegado a su conclusión. En este proceso, el juicio al expresidente Luis Echeverría (1970–1976)

7. Merino, M. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003, pp. 13–33.

8. Krauze, E. *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1890–1910)*, Tusquets, México, 1994.

por su probable responsabilidad jurídica —la historia ya lo habría juzgado— durante la época denominada como la “guerra sucia”, era una parte fundamental.⁹ Otro ejemplo reciente es la demanda presentada ante la Corte Penal Internacional para juzgar al expresidente Felipe Calderón (2006–2012) por crímenes de lesa humanidad durante la llamada “guerra contra el narcotráfico” que emprendió casi al inicio de su gobierno.¹⁰ Sin embargo, estos esfuerzos fracasaron o parece que presentan insalvables obstáculos políticos o jurídicos. En resumen, poco o nada se ha avanzado en el tema y parece un escenario distante o casi inalcanzable.

En México, por lo tanto, la posibilidad de juzgar a los expresidentes parece ser una idea remota y casi descabellada. Sencillamente no existen antecedentes. Solo de pensarlo nos sentimos exultantes con la idea, e inmediatamente después, completamente abrumados. Esta reacción aparentemente contradictoria se debe, al parecer, a la existencia de ciertas dificultades que aquí llamaré “políticas” y que considero son atendibles. Una primera, y que contó con gran éxito durante muchos años, fueron los arreglos que desde la clase política aseguraron total impunidad, y una suerte de exilio político para los expresidentes —sumamente cómodo y tranquilo— a cambio de no intervenir en los asuntos del presidente entrante y mantener un total silencio.¹¹ Una vez afuera, siempre afuera. Si bien ese acuerdo parece que ha quedado sin efectos con la alternancia política o al menos parcialmente modificado en lo que se refiere al “silencio” que debían guardar los presidentes salientes, aun así, es importante considerar este hecho porque es una

9. “El expresidente mexicano Echeverría será juzgado por una matanza de 1971”, en *El País*, 16 de junio 2005. Recuperado de https://elpais.com/diario/2005/06/16/internacional/1118872813_850215.html

10. “Recibe Corte Penal Internacional denuncia contra Calderón”, en *Animal Político*, 25 de noviembre de 2011. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2011/11/recibe-corte-penal-internacional-denuncia-contra-calderon/>

11. Algo que se iniciaría, al parecer, con el exilio obligado de Plutarco Elías Calles ordenado por el presidente Lázaro Cárdenas.

práctica que explica mucho la ausencia de cualquier intento serio de procesamiento judicial a los expresidentes.¹²

Otra consideración, que es a la vez política, histórica y cultural, es la extendida y resistente impunidad en México. Los datos son abrumadores. La impunidad está en la base de los altos índices de corrupción.¹³ Abundan los señalamientos de corrupción en todos los niveles de gobierno, y de vez en cuando algún político de cierta jerarquía es procesado penalmente, pero, en general, los intentos terminan fracasando o poco o nada han aportado al combate efectivo de la corrupción. El caso de la “estafa maestra” viene bien a cuento. La investigación periodística reveló una trama amplísima y profunda de corrupción que al final derivó en un proceso judicial a la extitular de la Secretaría de Desarrollo Social. Y poco más.¹⁴ La impunidad trae consigo el desencanto de la democracia, la desconfianza en las instituciones y la frustración social. En este contexto, la posibilidad de juzgar a los expresidentes por presuntos actos ilegales durante su gobierno sería una de las mayores pruebas a nuestro debilitado estado de derecho y, con ello, las posibilidades de éxito parecen improbables.

A lo anterior se le pueden sumar los múltiples riesgos y obstáculos políticos que se han presentado en otros contextos latinoamericanos, como son:

- El uso político-electoral del proceso judicial.

12. Lo que ha sucedido con la alternancia política ha sido la actuación activa desde la vida civil de los expresidentes panistas. El caso de Vicente Fox con sus recurrentes señalamientos al gobierno de Andrés Manuel López Obrador y su apoyo al candidato del PRI durante las elecciones de 2012, o el caso de Felipe Calderón con su intercambio de dichos con López Obrador, el apoyo decidido a su esposa para la presidencia que lo llevó a romper con su partido y la conformación de un partido político que se presenta como una oposición al proyecto que encabeza el mismo presidente López Obrador.

13. Ugalde, L.C. “Rendición de cuentas limitada”, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, Aguilar, México, 2012, pp. 49-121.

14. Castillo, M., Roldán, M. y Ureste, M. “La estafa maestra”, en *Animal Político*, México, 5 de septiembre de 2017. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

- La utilización espuria del proceso como venganza o “revancha” política.
- El temor de iniciar una investigación que pudiera descubrir una trama de corrupción que incluya a otros funcionarios, entre los que se podrían encontrar miembros o allegados al gobierno en turno.
- La figura del “chivo expiatorio” como coartada casi perfecta para simular la lucha contra la corrupción.
- El temor de que surjan intentos de aferrarse al poder, ya sea por medios violentos o a través de reformas legales y constitucionales, con el fin de eludir o evitar cualquier intento de juicio una vez que se abandone el cargo.
- El circo mediático en que se puede transformar cualquier intento de juicio y que termine por convertirse en una “cortina de humo” que oculte o desvíe la atención pública de otros temas de la agenda pública de mayor o igual trascendencia.

En el caso de sociedades altamente polarizadas como las latinoamericanas, en las que se incluye México, los procesos judiciales contra expresidentes podrían significar el aumento todavía mayor del encono social y la confrontación política del que ya existe, teniendo, por lo tanto, efectos políticamente desestabilizadores. En estos contextos, tocar la figura presidencial y de quien la encarnó es como tocar el sistema nervioso del cuerpo: todo se conmueve y desajusta.

Existen antecedentes recientes en América Latina que resultan muy pertinentes para ilustrar estos “riesgos y obstáculos”. La pertinencia de estos ejemplos se debe a las enormes similitudes de las sociedades latinoamericanas. En especial, la conformación institucional de ejecutivos dominantes y la experiencia histórica de liderazgos políticos con inclinaciones autoritarias.¹⁵

15. Gargarella, R. *La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz Editores, Buenos Aires, 2014.

Un primer antecedente es el caso del expresidente de Chile, Augusto Pinochet. En 1973 Pinochet llegó al poder por medio de un golpe de estado y dejó el cargo por el resultado adverso de un referéndum en 1988. En octubre de 1998 el exdictador fue detenido mientras se encontraba en Londres por órdenes de un fiscal español que iniciaría un proceso judicial en su contra por actos de abuso de poder y violaciones graves a los derechos humanos durante su gobierno. El fiscal pidió que las autoridades británicas presentaran al exmandatario chileno ante las autoridades judiciales españolas. De inmediato, el caso tuvo un impacto mediático enorme, generó una crisis diplomática entre España, Inglaterra y Chile y confrontó a la sociedad chilena y a su clase política.¹⁶ Al final, Pinochet no fue llevado ante los tribunales de España y regresó a Chile, donde se intentó llevarlo a juicio, pero por diferentes motivos no prosperó el intento y vivió sus últimos años sin mayores apuros que los estragos de su ya avanzada edad.

Un segundo antecedente es el caso del expresidente brasileño Luiz Inácio *Lula* da Silva, quien fue encarcelado y luego liberado por supuestos actos de corrupción durante su gobierno, lo cual le impidió presentarse a unas nuevas elecciones presidenciales.¹⁷ El asunto mantiene dividida y confrontada a la sociedad brasileña. Los simpatizantes del expresidente acusan a la oposición que, junto con el apoyo cómplice del Poder Judicial, utilizaron el proceso judicial como un medio ilegítimo para sacarlo de la contienda electoral y como una suerte de revancha política contra la gente más cercana al proyecto político del exmandatario. Sus detractores sostienen que, muy al contrario, el Poder Judicial ha demostrado ser independiente e implacable con la corrupción.

16. Montes, R. "La detención de Augusto Pinochet: 20 años del caso que transformó la justicia internacional", en *El País*, 16 de octubre 2018. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/10/16/america/1539652824_848459.html

17. "Cronología de la investigación que llevó a la condena de Lula da Silva", en *El País*, 5 de abril de 2018. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/04/05/actualidad/1522917041_563602.html

Más allá de averiguar en este momento quién tiene la razón, lo que es un hecho es que este episodio ha sido parte importante de una de las épocas más convulsas y complejas del Brasil contemporáneo, que sigue teniendo efectos políticos y hasta económicos.

Otro caso que se puede citar es el de Alberto Fujimori, expresidente de Perú, que fue juzgado y sentenciado por violaciones graves a los derechos humanos. El proceso ha sido largo, con eventos tan controvertidos como el “indulto humanitario” otorgado al exmandatario por el presidente, hoy depuesto, Pedro Pablo Kuczynski, y que se ha convertido en un tema recurrente durante las campañas presidenciales, dejando a su paso graves confrontaciones políticas que, sumadas a otros problemas, ha tenido efectos desestabilizadores.¹⁸

No obstante, estos ejemplos son escasos para la cantidad de señalamientos que se han hecho a tantos presidentes de la región por actos de corrupción, abuso de poder y violación de los derechos humanos. Lo que exhiben estos tres antecedentes son la debilidad institucional y la poca madurez política de las sociedades latinoamericanas para procesar estos casos debidamente siendo ya países democráticos.

Sin embargo, y a pesar de todo lo anterior, la posibilidad de juzgar a los expresidentes es un reclamo legítimo y un derecho de la ciudadanía de llamar a cuentas a quienes ocuparon un cargo de tal trascendencia. Las acciones de los presidentes en México, y en toda la región de América Latina, han tenido una repercusión desmedida en el devenir económico y político de sus respectivas sociedades, por lo que su vigilancia y control debe ser de lo más estricta. Someter a todos los funcionarios, no importa su jerarquía, a la ley y el estado de derecho es el primer paso para la consolidación democrática y la garantía de los derechos humanos.

18. “El indulto a Alberto Fujimori y otras 3 crisis que marcaron este convulso año político en Perú”, en *BBC Mundo*, 24 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46627427>

3. CONCLUSIÓN

Una vez que fui entendiendo el alcance simbólico y político que la figura del presidente tiene en México, la anécdota de mi abuela cobró pleno sentido. Como todas las personas, mi abuela fue hija de su época. Aun cuando la época de presidencias omnímodas y presidentes altivos ha quedado en el pasado y la alternancia política se ha consolidado, esto no supone que todos los obstáculos se han removido ni que todos los riesgos se han conjurado. Las persistentes prácticas e inercias autoritarias, la corrupción inmovible, las complicidades entre la clase política y las élites económicas para asegurar el *statu quo*, el escepticismo social, la fragilidad institucional y el imaginario colectivo que sigue concibiendo al presidente como único responsable de lo que sucede y no sucede en el país, y que su destino es el destino de toda la nación, ensombrecen cualquier luz esperanzadora de ver por fin a un expresidente rendir cuentas ante la justicia y a un país con la madurez política y la fortaleza institucional de asumirlo como un problema de estado de derecho y de rendición de cuentas, y nada más.