

Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America.

ANÍBAL S. PÉREZ LIÑÁN

Cambridge University Press. Cambridge, New York. 264 páginas.

Por Santiago López Cariboni*

A mediados de 1990 se argumentaba que los gobiernos presidenciales divididos en democracias no desarrolladas promovían la inestabilidad institucional y el riesgo del quiebre democrático (Linz y Valenzuela 1994, Tsebelis 1995), y a pesar de que los críticos de esta perspectiva explicaron que algunos tipos de presidencialismos eran más proclives al conflicto de poderes que otros (Shugart y Carey 1992, Mainwaring 1993, Jones 1995, Mainwaring y Shugart 1997), nadie cuestionó el supuesto de que el conflicto extremo entre legislativo y ejecutivo era peligroso para la democracia (Pérez Liñán 2007:4). Al mismo tiempo que los estudiosos del presidencialismo alcanzaban a reconocer el hecho de que el *impeachment* podía ser un instrumento constitucional útil, lo veían como un fenómeno aislado y con fuertes constreñimientos para tener probabilidades ciertas de ser puesto en práctica en momentos de crisis institucional. Pero como sostiene Pérez Liñán “*a la historia le gusta burlar a los cientistas políticos*” (2007:5) y en esa misma década los eventos de *impeachment* se multiplicaron exponencialmente en América Latina como forma de superar las crisis ejecutivo-legislativo pero sin quebrar el orden constitucional vigente, lo cual dejó al descubierto la necesidad de formular nuevas preguntas al respecto desde la ciencia política. Ello dio lugar a la excelente investigación de Aníbal Pérez Liñán que culmina con la publicación de su libro *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*.

Los doce años que transcurren entre 1992 y 2004 representan el período fundacional de un nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina: cinco experiencias de procesos de *impeachment* presidencial (Fernando Collor, Carlos Andrés Pérez, Ernesto Samper, Raúl Cubas Grau y Luis González Macchi) y una de declaración de incapacidad mental (Abdalá Bucaram) son casos ilustrativos de este nuevo patrón.

En el plano teórico, Pérez Liñán desafía dos grandes ideas instaladas entre los estudiosos de los regímenes de gobierno: a) que las democracias latinoamericanas no son capaces de resistir el conflicto entre ejecutivo y legislativo cuando el mismo se profundiza; y b) que los presidentes latinoamericanos son demasiado fuertes y por tanto los legisladores son incapaces de hacerlos respetar la *accountability* horizontal

* Licenciado en Ciencia Política. Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

entre poderes. Ambos axiomas son refutados por el libro de Pérez Liñán, pese a que el mismo está lejos de ser una defensa del presidencialismo.

Es particularmente relevante el esfuerzo que realiza el autor para modelizar un patrón de sucesivas etapas que comienzan con la crisis presidencial y culmina con una tipología de nueve resultados políticos posibles –*outcomes*– de las crisis (pp.48-60). Esa elaboración tipológica le permite realizar un análisis conceptualmente ordenado sobre el modo en que los regímenes latinoamericanos han resultado históricamente sus crisis presidenciales.

Las crisis presidenciales sobre las que este libro se enfoca se producen en el marco de la “tercera ola” de democratizaciones donde los presidentes son regularmente electos, las legislaturas reabiertas y los conflictos entre ejecutivos y legislativos forman parte de la política del día a día (página 41). Por tanto, el nuevo patrón de inestabilidad política se enmarca dentro de la caída sistemática de la intervención militar desde la década de 1980. Bajo la definición operacional de “crisis presidencial” tomada por Pérez Liñán¹, la forma de resolución de este fenómeno es empíricamente contraria a lo que han sostenido los críticos del presidencialismo quienes lo visualizan como un factor de desestabilización democrática. En América Latina, más del 60% de las crisis que tuvieron lugar entre 1950 y 2004 no tuvieron efectos perjudiciales sobre la estabilidad régimen político (pp. 60-61), y a su vez, la militarización de la resolución las crisis ha variado en forma decreciente con el transcurso del tiempo (el 73% de las crisis se resolvieron con quiebres o erosiones democráticas hasta 1977, y sólo el 12% tuvo impactos negativos sobre el régimen entre 1978 y 2004). Sin embargo, los niveles de inestabilidad de los sistemas presidenciales no han declinado desde 1977 en adelante, lo cual trajo nuevos desafíos para los poderes legislativos en la resolución de dichos eventos ante la desaparición de los militares como un actor político viable (pp. 60-63)².

1 Episodios caracterizados por la decisión de cualquier poder electo (legislativo o ejecutivo) de disolver al adversario con el fin de modificar su composición. Ello Incluye cualquier episodio en el cual el poder ejecutivo intenta disolver el congreso o impulsa una reforma constitucional para lograr ese propósito, cuando intenta un golpe militar contra el congreso, o suspende el período de la legislatura. A su vez, incluye los episodios donde los líderes del congreso anuncian la decisión de realizar un *impeachment* al presidente, declararlo incapaz, o forzarlo a la renuncia; cuando al menos una de las cámaras del congreso debate alguna de las alternativas planteadas, o cuando el congreso legitima un levantamiento civil o militar contra el presidente mediante la aceptación de su renuncia (página 45).

2 Para explicar este fenómeno algunos comparativistas han sostenido que las democracias latinoamericanas estaban desarrollando rasgos “parlamentarios” como si los *impeachment* presidenciales fueran un elemento cercano a un voto pérdida del voto de confianza parlamentario. Otros han enfatizado en que los movimientos sociales han expandido el reino de la ciudadanía mediante la lucha contra las políticas neoliberales y derrocando presidentes impopulares. Desde la perspectiva de Pérez Liñán ambas interpretaciones son parcialmente incorrectas y propone una explicación mucho menos optimista

Por tanto, los *impeachment* presidenciales emergieron como el instrumento más poderoso para desplazar a presidentes “indeseables” sin destruir el orden constitucional (página 3).

En el quinto capítulo el autor muestra como los procesos de *impeachment* están asociados a una fuerte caída de los niveles de aprobación de la gestión presidencial (página 89). Los altos niveles de desempleo, la imposición de reformas neoliberales, y los escándalos mediáticos son fuentes de erosión de la aprobación pública de la figura presidencial. Sin embargo, luego de aplicar distintos modelos de regresión para testear el peso de estos factores, así como de analizar cualitativamente la secuencia histórica de los eventos que llevaron a los casos de *impeachment*, Pérez Liñán alcanza conclusiones interesantes sobre el modo en que interactúan las variables incluidas en el modelo: a) los escándalos aislados tienen bajas probabilidades de desencadenar una caída en la aprobación de la opinión pública; b) los miembros de la prensa pueden ser vistos como un actor estratégico que desciende su producción de escándalos mediáticos cuando el presidente tiene un fuerte apoyo en la opinión pública, y por el contrario, los factores externos que hieren la popularidad de la administración –la marcha de la economía o las reformas liberales– provocan una debilidad en el gobierno que alienta la investigación periodística destinada a la producción de escándalos; c) la remoción del presidente de su cargo es más probable cuando el declive de la aprobación presidencial está acompañada de una significativa movilización pública (pp. 93-131)

Sin embargo, uno de los mejores capítulos de este libro está destinado a comprender el rol de los poderes legislativos del continente en los procesos de crisis presidencial e *impeachment*. Cuando la literatura más expandida sobre relaciones entre los poderes de los sistemas presidenciales hace pensar que la interacción de los presidentes con las asambleas es un factor de riesgo para la estabilidad, Pérez Liñán conceptualiza al legislativo como un “veto player” o “escudo” presidencial contra los procesos de *impeachment*, que pueden desatarse por el aumento de las fuentes –no institucionales– de debilidad política del presidente analizadas en el quinto capítulo.

De este modo, la decisión del Congreso de proteger o castigar al presidente depende de la interacción de cuatro factores: las reglas constitucionales, el sistema de partidos, la relación del presidente con el Congreso, y la naturaleza del contexto político (tipos de escándalos o el calendario electoral).

En términos de hechos estilizados, la diferencia entre la proporción de legisladores leales al presidente y la proporción de votos constitucionalmente requeridos para el *impeachment* representa el tamaño del “escudo” del presidente frente al *impeachment*. Los apoyos al presidente contra el *impeachment* son el resultado de la interacción de tres factores: el tamaño del partido del presidente, la cohesión de ese partido y la capacidad del presidente de ganar apoyos dentro de la oposición (pp. 145-146). Esos factores arrojan un resultado que, combinado con los mínimos constitucionales

para aprobar el *impeachment*, determinan la suerte de los presidentes. Los factores que principalmente explican el apoyo individual de los legisladores hacia el presidente son: a) la capacidad de los mismos de construir coaliciones extendidas (esto no es lo más novedoso por cierto); b) y por el contrario, las estrategias de aislamiento presidencial y de confrontación con el legislativo terminan siendo letales una vez que los procesos de *impeachment* se desataron (pp. 171-175). En el penúltimo capítulo, Pérez Liñán combina en forma excelente técnicas cualitativas y cuantitativas para explicar las tres consecuencias políticas de las crisis presidenciales sin quiebre democrático posibles: *impeachment*, golpe militar fallido, y derrumbamiento del presidente.

Una de las conclusiones más preocupantes que deja el libro refiere a que el “empoderamiento popular” relativo a estos procesos de inestabilidad política, no tiene un correlato en la profundización de la democracia.

Finalmente, el libro muestra como muchas veces los presidentes latinoamericanos son los únicos actores a los cuales es posible delegar enormes cuotas de poder y crédito político para enfrentar crisis de distinto tipo, y paradójicamente, son el único blanco donde todos apuntan –incluidos los poderes legislativos– cuando no tienen éxito o se les comprueba hechos de corrupción. Por lo tanto, a pesar de que los poderes legislativos a veces son capaces de lograr *accountability* presidencial después que el fracaso político está consumado, no logran prevenirlos.

Referencias

- Jones, Mark P. 1995. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo. 1994. *The Failure of presidential democracy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. 1993. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy - the Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*. 26(2): 198-228.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. 1997. “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”. *Comparative Politics*. 29(4): 449-471.
- Pérez Liñán, Aníbal S. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge; New Cork: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. y Carey, John M. 1992. *Presidents and assemblies : constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. 1995. “Decision-Making in Political-Systems - Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”. *British Journal of Political Science*. 25: 289-325.