

# El juicio político: teoría e historia en Latinoamérica

A lo largo de los siglos XX y XXI, los países latinoamericanos han vivido grandes cambios en torno al surgimiento y la formación de sus democracias. El establecimiento de dictaduras, la transformación de sistemas semidemocráticos, la creación de democracias<sup>1</sup> y la inestabilidad y crisis presidenciales han impreso una dinámica compulsiva en el ambiente político de la región.

Los estados latinoamericanos han habitado en escenarios de constantes crisis de gobernabilidad cuyo desarrollo desembocó en la década de los setenta, en un patrón de democratización que siguió fortaleciéndose hasta el siglo XXI, pese a que los países de la región han estado estancados en bajos índices democráticos. Con la formación de la democracia en varias naciones, el juicio político llegó a las constituciones presidencialistas como un mecanismo para juzgar al presidente o

---

1 Un régimen democrático cumple con cuatro características: 1) gobierno elegido por justas y libres elecciones, 2) protección de las libertades civiles, 3) el electorado comprende la mayoría de la población adulta y 4) no hay intromisión en los poderes elegidos de actores militares o de aquellos que no han sido elegidos. Cuando se compromete parcialmente una o más de estas condiciones, se tiene un régimen semidemocrático. Cuando se pasa por alto completamente alguna de estas, se tiene un régimen autoritario o no democrático (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005, p. 15; 2016, p. 268). Sobre la clasificación de los regímenes políticos (democráticos, semidemocráticos y autoritarios) puede verse Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001), Pérez-Liñán y Mainwaring (2014) y Mainwaring y Pérez-Liñán (2013).

a la presidenta y permitir la interrupción de su periodo de gobierno<sup>2</sup>. Los congresos tienen facultades para solicitar la salida del líder del Ejecutivo cuando lo consideran necesario, usualmente ubicados en un escenario de crisis política, económica o social.

En efecto, el uso del juicio político hay que situarlo en un contexto de crisis presidencial, en la que los presidentes pueden experimentar una búsqueda de supervivencia en el gobierno y el enfrentamiento a su inminente salida. La interrupción presidencial a través de medios “legales” puede darse por renuncia, declaración de incapacidad o por juicio político<sup>3</sup> (Pérez-Liñán, 2018); quien renuncia se anticipa a la ejecución de un juicio político. La interrupción presidencial o salida

---

2 Pérez Liñán afirma que “la expresión ‘juicio político’” describe un tipo especial de juicio al presidente mediante el cual se faculta al Congreso (a veces con acuerdo necesario del Poder Judicial) a remover al presidente de su cargo” (2009, pp. 25-26). “Por ‘juicio político’ entiendo ampliamente todo proceso legal por el cual el Congreso delibera para remover al presidente de su cargo. En América Latina existen tres modelos constitucionales de juicio político: el esquema legislativo —esencialmente tomado de la Constitución estadounidense— en donde el Congreso remueve al presidente sin depender de otras instituciones; el esquema judicial, en donde el Congreso autoriza una acusación que es evaluada por el poder judicial, y el sistema mixto, que combina elementos de ambas tradiciones” (2000, p. 68). Para profundizar en algunas figuras de juicio político en países latinoamericanos pueden verse los casos de Ecuador (Mejía y Polga-Hecimovich; 2010; Oyarte, 2005; Salgado, 2004), Perú (Cairo, 2013; Eguiguren, 2008; García, 2008; Matsuno, 2007; Rivas, 2016), Chile (Rubano, 2012; Zúñiga, 1993), Argentina (Llanos, 2010; Sagüés, 2002; Serrafiero, 1997; Zaffaroni, 2008) Bolivia (Buitrago, 2010) y México (Arteaga, 2008; Gutiérrez M., 2015; Luna, 2008, 2010; Vázquez, 2016); además, en perspectiva comparativa (Forno, 2013; García, 2013; Serrafiero, 1996). La bibliografía sobre los casos de Brasil (Gentili, 2016; Patto, 2017; Secco, 2016) y Paraguay (Balbuena, 2013; López, 2014; Marsteintredet, Llanos y Nolte, 2013), refleja no solo el funcionamiento del juicio político en cada constitución, sino además el estudio de las experiencias recientes de juicios políticos a Dilma Rousseff y Fernando Lugo respectivamente.

3 Existe una variada terminología para referirse a un mismo fenómeno confeccionada por algunos autores: “inestabilidad presidencial (Ollier, en este número), caídas presidenciales (Hochstetler, en este número), fracasos presidenciales (Edwards, 2007), remoción del presidente (Pérez Liñán, 2007) o presidencias interrumpidas (Kim y Bahry, 2008; Negretto, 2006; Valenzuela, en este número)”. Esto es referible a presidentes electos que por motivos políticos

anticipada puede darse por múltiples causas que abarcan diferentes factores políticos como problemas institucionales, motivos económico por presión social con movilizaciones, causas que guardan una estrecha relación con las causas del juicio político: “los diversos tipos de interrupciones presidenciales pueden implicar diferentes consecuencias para los regímenes presidencialistas, aunque puedan compartir las mismas causas” (Marsteintredet, 2008, p. 34)<sup>4</sup>.

En este capítulo queremos enfocarnos en la teoría que construye principalmente Aníbal Pérez-Liñán, en colaboración con otros autores, acerca de algunos aspectos fundamentales en torno a la inestabilidad política, las crisis presidenciales y el juicio político en Latinoamérica. Queremos centrarnos en las causas principales que han originado y que pueden ocasionar la salida del presidente o la presidenta por medio del juicio político. Pérez-Liñán desarrolla una teoría que abarca gran parte de las tendencias y procesos que históricamente han causado la caída o permanencia de presidentes a través del juicio político en un contexto de crisis política.

Entender las causas de los juicios políticos vividos en Latinoamérica, nos da muchas luces para comprender por qué en Colombia ha existido un patrón de omisión de este mecanismo constitucional. Si bien no explica la diversidad de elementos que se encuentran en las particularidades del caso colombiano, las lógicas y contingencias de los

---

“concluyen su mandato antes de tiempo por motivos –se diría con cierta elegancia eufemística– ajenos a su voluntad” (Pérez-Liñán, 2008, p. 107).

- 4 Pese a que nuestro interés está en examinar el caso colombiano a la luz de la teoría que propone Pérez-Liñán y otros teóricos como Polga-Hecimovich y Mainwaring, es importante mencionar varios trabajos que han estudiado la interrupción y las crisis presidenciales en Latinoamérica muy útiles para profundizar en este tema. Estas investigaciones han versado fundamentalmente en entender las causas y las consecuencias de las crisis presidenciales y las interrupciones presidenciales mayormente en Latinoamérica, cuyas propuestas han sido también analizadas o tenidas en cuenta en los balances teóricos de Pérez-Liñán (Aversa, 2016; Edwards, 2007, 2014, 2015; Hochstetler, 2006; Hochstetler y Edwards, 2009; Kim y Bahry, 2008; Llanos y Marsteintredet, 2010; Marsteintredet, 2008, 2009, 2014; Marsteintredet y Berntzen, 2008; Martínez, 2015, 2017; Negretto, 2006; Ollier, 2008; Pérez-Liñán, 2008, 2009, 2014; Valenzuela, 2008).

juicios políticos en Latinoamérica constituyen un punto de partida fundamental en la comprensión de las dinámicas colombianas en torno al juicio político.

En primer lugar, nos ocuparemos de mostrar un breve recuento de lo que Pérez-Liñán nos comenta a propósito de los estudios sobre juicios políticos. En segundo lugar, explicaremos algunos conceptos y enfoques teóricos del autor muy útiles para poder analizar la omisión del juicio políticos en el caso colombiano.

## Balance teórico de los juicios políticos en América Latina

En el libro *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América* (Pérez-Liñán, 2009), se observa un patrón de inestabilidad política durante los noventa hasta la primera década del siglo XXI, cuando se evidencia una concentración de crisis presidenciales y juicios políticos que suscitan una serie de interrogantes ineludibles:

La falta de una teoría comparativa sobre el juicio político ha dificultado la búsqueda de respuestas a estas preguntas. Los juicios políticos son acontecimientos poco comunes (y en el pasado han sido especialmente inusuales en esta región). Por lo tanto, la literatura tradicional sobre las instituciones latinoamericanas ha tendido en su mayor parte a prestarles poca atención. (Pérez-Liñán, 2009, p. 19)

En este sentido, incluso un análisis comparativo sobre juicios políticos más allá de Latinoamérica es necesario, pues “los estudiosos y artífices de políticas carecen de un marco comparativo para interpretar tales casos; y como el juicio político es un evento raro, no han podido desplegar su poderoso arsenal estadístico para abordar este problema investigativo” (Pérez-Liñán, 2009, p. 25).

Los golpes y las formas de destitución legal de presidentes comparten ciertas características que hacen posible un estudio unificado.

Es posible observar una falta de teorías que expliquen diversos aspectos del juicio político en América Latina<sup>5</sup>.

## Juicios políticos y la construcción de democracias en Latinoamérica

Los juicios políticos se ubican en un momento crucial en la historia de la democracia en Latinoamérica. La tercera ola de democratización inicia una tendencia a democratización y a la continuidad y permanencia de las democracias en los Estados, pese a las constantes inestabilidades y a la existencia de autoritarismos e intervenciones militares en la región.

Las “olas” de democratización corresponden a los periodos 1904-1944 (desde la independencia de Panamá, hasta el fin de la segunda guerra mundial), 1945-1977 (a partir del fin de la segunda guerra hasta 1977) y 1978-2006 (Pérez-Liñán y Castagnola, 2009). Aunque cada época tiene características interesantes, solo nos ocuparemos de la tercera.

Pese a que la mayoría de los países latinoamericanos antes de 1978 habían experimentado por lo menos una etapa democrática o semidemocrática, muchos de esos regímenes cayeron al poco tiempo de su constitución. Los regímenes competitivos empezaron a sobrevivir fuertes crisis luego de 1978, y para 1991 el número de países con este tipo enfoques democráticos era mucho mayor: “la tasa de quiebra de los regímenes competitivos [...] se redujo del 9.3 % en 1945-1977 al 0.8 % en 1978-2005 (la tercera ola de democratización)” (Pérez-Liñán y Mainwaring, 2014, p. 144). Al menos el 80 % de los países

---

5 Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich afirman que “an extensive literature has examined the institutional, structural, and economic determinants of military coups, and a smaller literature looks at the causes of constitutional presidential breakdown in the region”, entre las cuales se cuenta el juicio político. Siguiendo esta línea, “with few exceptions, the literature has failed to offer a unified theory of coups and legal removals, and has not identified the common and the unique causes of each form of instability” (2016, p. 2).

en Latinoamérica podían considerarse como democracias para 1995 (Pérez-Liñán, 2005, p. 56).

Antes de la tercera ola, las crisis presidenciales terminaban a menudo en una intervención militar y se convertían en regímenes autoritarios que, además, inspiraban otros golpes de Estado y autoritarismos en la región. Después de 1978<sup>6</sup>, Latinoamérica experimentó una extensión de la democracia que propició la reducción de las vías militares<sup>7</sup>. El juicio político como método para remover a un presidente durante su gobierno fue un mecanismo recurrente justamente hasta la tercera ola de democratización, dado que es un elemento propio de regímenes competitivos: “hasta la tercera ola de democratización, el juicio político era virtualmente desconocido en América Latina”, excepto el juicio al presidente Guizado de Panamá en 1955 (Pérez-Liñán, 2001, p. 7; 2009, p. 24; 2018, p. 2); fue la principal forma para solucionar las crisis que surgían entre el Ejecutivo y el Legislativo en la década de los noventa (y ha sido una de las características de las constituciones presidencialistas).

## Crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo e inestabilidad política

Antes y después de la tercera ola de democratización la crisis presidencial es una variable importante a la hora de observar la permanencia o discontinuidad de una democracia. Las crisis presidenciales se definen como un conflicto constitucional en el cual alguno de los poderes, ejecutivo o legislativo, busca o acepta la anulación o la disolución del otro, ya que son “un patrón de conflicto institucional que afecta la estabilidad del gobierno (el Ejecutivo en su relación con la

---

6 Como lo afirma Pérez-Liñán, en este año, excepto por Cuba, todos los países (16) comenzaron como “a democracy (Costa Rica, Colombia, and Venezuela) or experienced a transition to a competitive regime during the third wave of democratization” (Pérez-Liñán y Mainwaring, 2013, p. 379).

7 “Latin American democracies have also experienced virtually no successful military coups since the late 1970s, resulting in a pattern of largely peaceful resolution of presidential crises” (Kim y Bahry, 2008, p. 810).

legislatura) en el contexto de una Constitución presidencialista” (Pérez-Liñán, 2009, p. 28).

Este tipo de crisis ha sido resuelto tanto por vía democrática como por vía no-constitucional (la cual implica en algunos casos intervención militar), cuya solución contempla tres caminos: el que favorece al congreso, el que favorece al presidente o en el que termina de “forma simétrica”. El juicio político ha sido un método para la remoción del presidente contemplado desde una vía democrática, convirtiéndose “en un rasgo distintivo del nuevo panorama político de América Latina” (Pérez-Liñán, 2009, p. 12). A pesar de las innumerables crisis presidenciales vividas en Latinoamérica desde la década de los cincuenta hasta los años noventa, los gobiernos con un mayor grado de democratización presentaban mayor posibilidad de carecer de una caída de su régimen a causa de una crisis presidencial: “Tras la tercera ola de democratización, la pugna de poderes ha resultado menos nociva para la estabilidad política de la región que en décadas anteriores” (Pérez-Liñán, 2001, p. 16).

La estabilidad de los regímenes democráticos no solo se debe al fracaso de muchas dictaduras, sino a la cada vez más complicada intervención militar y a la “disminución en la capacidad de los oficiales militares de intervenir en la política a largo plazo” (Pérez-Liñán, 2009, p. 81). La influencia internacional (en la que pueden contarse el surgimiento de instituciones internacionales, el cambio en las políticas de Estados Unidos y el fin de la Guerra Fría) en tal estabilidad fue importante, teniendo en cuenta la influencia regional de las democracias activas y las terribles experiencias autoritarias del pasado. En efecto, los regímenes democráticos son menos vulnerables a las rupturas cuando existe una tendencia regional a difundir valores de carácter democrático. El ambiente político regional, a fin de cuentas, explica tanto la transición a regímenes competitivos como la reducción de rupturas luego de 1977. Las democracias tienden a sobrevivir cuando sus actores tienen preferencia por las normativas de este tipo régimen.

Aun cuando en las décadas correspondientes a la tercera ola democrática surgieron gobiernos autoritarios, los caminos militares se veían reemplazados por vías democráticas. Si un partido de oposición

quería remover a un presidente de su cargo, estaba obligado a buscar caminos constitucionales. La movilización, que constituye un reflejo de manifestación democrática, es uno de los caminos que puede remover presidentes, reemplazando viejos modelos militares de derrocamiento: “al desaparecer los golpes militares, la movilización de sectores populares y manifestantes de clase media ha surgido como la principal fuerza capaz de derrocar gobiernos corruptos o impopulares” (Pérez-Liñán, 2009, p. 331).

Las élites, posicionadas tradicionalmente en el poder, también entendieron los cambios políticos que surgían en la región y empezaron a manifestar su preferencia por los medios legales a cambio de las salidas militares: “las elites civiles comprendieron que los golpes militares tradicionales, en su mayor parte, se habían vuelto impracticables y experimentaron con el uso de instrumentos constitucionales para remover a presidentes impopulares” (Pérez-Liñán, 2009, p. 12). Aunque las élites prefieran un régimen normativo, hay que rescatar el asunto de su radicalismo: son intransigentes y reacios con respecto a las políticas enemigas y no negocian sus políticas. Cuando se trata de un gobierno que tiene políticas inaceptables para ellos, cuestionan su legitimidad; esto significa que la opción legal puede ser la más viable para lograrlo.

Entre 1992 y 2004, Latinoamérica se enfrentó a un embate de juicios políticos que inició una tendencia de inestabilidad presidencial e institucional, y creó una ruptura con el pasado<sup>8</sup>. Aunque los gobiernos continuaban cayendo como en décadas previas, los regímenes democráticos no se desplomaban, puesto que este nuevo patrón de inestabilidad

---

8 Lo cual no significa que no existan tendencias de inestabilidad antes de la tercera ola de democratización. Existen patrones de inestabilidad presidencial que se han transformado históricamente. Antes de 1978, la tendencia militar para resolver inestabilidades fue más latente que la búsqueda de un juicio político. Insistimos, de acuerdo con Pérez-Liñán, en que la influencia regional antes y después de 1978 fue importante en la determinación de los regímenes, ya sean competitivos o autoritarios.



política solo amenazó a presidentes<sup>9</sup>. Es decir que, durante la tercera ola de democratización, en Latinoamérica el Ejecutivo ha sido inestable y la democracia ha sobrevivido, por lo cual las formas de solucionar crisis políticas tuvieron que reinventarse durante este periodo.

Los juicios políticos constituyen la medida constitucional y democrática para solucionar conflictos presidenciales, sin que ello implique la ruptura de los sistemas democráticos o la llamada a un medio militar. Desde 1978 hasta 2016, fueron removidos de su cargo 19 presidentes a través de medios legales, entre los cuales se encuentran el juicio político, la declaración de incapacidad presidencial o la petición de renuncia. Desde los noventa, con el caso reciente de Pedro Pablo Kuczynski, diez presidentes han abandonado el gobierno en contexto de juicio político.

Marsteintredet y Berntzen (2008) observaron que los presidentes, pese a su prevalencia en el poder de un país en relación con las demás ramas, ya no iban a pasar con impunidad por encima del Congreso y de las protestas sociales como en tiempos pasados. Se alivia la rigidez del periodo presidencial y se incrementa la rendición de cuentas vertical y horizontal, gracias a los cambios que llegaron con la tercera ola de democratización. El congreso prevalece en crisis presidenciales y las protestas sociales contra un gobierno finalmente son escuchadas, por lo que el presidencialismo resulta ser más flexible adoptando prácticas propias de regímenes parlamentarios<sup>10</sup>. De acuerdo con Pérez-Liñán, se ha considerado cierto optimismo en la parlamentarización de los sistemas presidencialistas; no obstante, es necesario matizar la interpretación sobre dicho proceso, pues según los casos recientes de

---

9 La resolución de una crisis presidencial sin quiebre puede destituir al presidente, disolver legalmente el Congreso o encontrar otro camino de estabilización institucional en el que los funcionarios de las dos ramas continúen en pie (por ejemplo, cuando un presidente permanece en el poder luego de un juicio político) (Pérez-Liñán, 2009, pp. 103-107).

10 “The interrupted presidencies demonstrate that in order to defuse political crises presidential regimes are able to exhibit some of the flexibility that parliamentary regimes do by resorting to presidential resignations, early elections, or equivalents of votes of no confidence” (2008, p. 97).

uso del juicio político varios autores han advertido sobre el abuso y distorsión de esta figura legal.

De esta manera, según Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich (2016), algunos factores promueven la formación de una coalición contra el presidente para su derrocamiento, gracias a que suscitan un estado de inestabilidad, independientemente de si se usan medios constitucionales o no-constitucionales para su retiro del gobierno. Al mismo tiempo, otros factores determinan cómo es retirado, ya sea por medios militares o por medios legales, los cuales, a su vez, responden a contextos y tendencias históricas, como hemos visto previamente.

En primer lugar, la inestabilidad en un gobierno puede ser causada principalmente por tres factores: el crecimiento económico reduce el riesgo de juicios políticos y golpes militares; la protesta social aumenta el riesgo de una inestabilidad; y los oponentes radicales —que han desestabilizado a las presidencias— encuentran una salida legal más que una salida militar. Es importante mencionar que las recesiones económicas, las movilizaciones sociales y la radicalización hacen crecer el riesgo de que se den ambos caminos de remoción presidencial. Antes de 1990, estas tres variables de desestabilización propiciaban golpes militares y, luego de 1990, salidas legales del presidente.

En segundo lugar, la elección de una de las salidas (constitucionales o no) es un asunto que concierne a otros tres factores que se manifiestan a nivel histórico: primero, el riesgo de una intervención militar aumenta con la presencia de un buen número de golpes en los países vecinos (los golpes militares fueron más comunes en la Guerra Fría, luego de la Revolución Cubana, 1960-1970). Segundo, las condiciones institucionales pueden favorecer o impedir la remoción de un presidente. El tamaño del partido del presidente evidencia el tamaño del escudo contra una remoción legal<sup>11</sup>. Tercero, los regímenes democráticos que han tenido en su historia intervenciones militares suelen mostrar mayor inestabilidad, aunque estos regímenes determinan la solución

---

11 “*Impeachment* is less likely when the legislature is controlled by the executive” (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016, p. 12).

de las crisis. La preferencia por cierto tipo de régimen influye enormemente en cómo se resuelve una crisis presidencial.

Es claro que el desempeño económico y las movilizaciones de la sociedad civil son factores decisivos en la supervivencia presidencial (Álvarez y Marsteintredet, 2010). Allí se pone en evidencia que las crisis presidenciales creadas por estos factores generan la posibilidad de derrocar presidentes, la cual puede aumentar según el tamaño del partido o la coalición legislativa.

El estudio de Young Hun Kim (2014), cuya muestra de países con un régimen presidencialista de la tercera ola democrática abarca todo el mundo, evidencia que varios de estos factores mencionados generan mayores probabilidades de un juicio político: presidentes envueltos en escándalos y la relativa influencia de la prensa; conflictos especialmente con la rama legislativa causados por enormes poderes presidenciales; movilizaciones contra el presidente y pérdida de apoyo popular, y desafíos en la economía del país.

Como lo muestran las conclusiones del trabajo de Hochstetler y Samuels, los desafíos pueden ocurrir con mayor frecuencia cuando los presidentes gobiernan solos, cuando no logran llegar a la oposición y cuando solo ven e ignoran las protestas sociales de una minoría<sup>12</sup>. Esto es tremendamente dicente para el caso de Samper, quien además hace parte del análisis de Hochstetler y Samuels.

Sobre la economía y el desarrollo de Latinoamérica es importante comentar un asunto más. Pérez-Liñán y Mainwaring afirman que ni el nivel de desarrollo ni el desempeño económico han afectado la supervivencia de la democracia en América Latina. Hay que precisar que los autores hablan de la democracia en cuanto régimen, y no de los gobiernos o presidentes particulares, pues las crisis presidenciales sí pueden ser desencadenadas por razones económicas, sin que ello implique la fractura del régimen democrático.

---

12 “Presidents of varying political stripes who take office following a crisis can and do adjust their governing strategies to avoid—or at least reduce—both legislative and street-level opposition” (2011, p. 142).

A continuación, veremos algunos elementos en mayor profundidad que generaron inestabilidad presidencial en las democracias latinoamericanas y que posibilitaron diversos juicios políticos en la región.

## **Medios de comunicación, escándalos políticos y protestas sociales**

Con las intervenciones militares reducidas, surgieron nuevas presiones para los gobiernos por parte de actores sociales y políticos. La corrupción, malas administraciones, la economía del país en peligro, entre otros son los causantes de presiones para el presidente. El fortalecimiento de la democracia durante la tercera ola trajo consigo elementos y patrones novedosos que imprimieron nuevas crisis y nuevas formas de solución.

Los escándalos políticos se definen como “noticias que revelan actos de corrupción o abusos de poder llevados a cabo por políticos” (Pérez-Liñán, 2009, p. 114); allí se involucran al presidente, las personas importantes de su gabinete y su familia y amigos. La oleada de escándalos a partir de los noventa vino de la mano de los cambios en la política latinoamericana. Tal cantidad de escándalos se explica, no porque hayan aumentado estrepitosamente de un momento a otro, sino porque la prensa, gracias a su crecimiento, logró revelar todo tipo de escándalos.

Son cuatro los aspectos en los que ha crecido: mayor libertad de prensa gracias a la democratización de los estados; las reformas económicas de la nueva era democrática quitaron a los gobiernos la regulación tradicional de la prensa; el surgimiento y la expansión de la televisión llevaron las noticias al alcance de la gente; surgió un mayor profesionalismo entre los periodistas con mayor alcance investigativo. Pese a que el nuevo periodismo contribuyó a que los gobiernos tuvieran que dar cuenta de sus acciones, está muy lejos de ser transparente. Además, esta institución también llevó consigo cargas de corrupción, y los periodistas tuvieron actitudes que están lejos de ser, muchas veces, imparciales. “La brecha entre la capacidad de producir buen periodismo

de investigación y el impulso profesional (y político) de revelar casos de corrupción ha sido zanjada hasta cierto punto mediante el ‘periodismo declarativo’” (Pérez-Liñán, 2009, p. 142).

Los políticos y sus carreras se han visto, tras la tercera ola de democratización, muy dependientes de los medios, quienes son los que regulan qué sale a la luz y qué no. Los medios le dan forma al juicio político de dos maneras: por un lado, los cambios tecnológicos les permitieron a los presidentes tener cierta independencia de sus partidos, llegando a sus votantes, por ejemplo, gracias a la televisión. Por otro lado, debido a la libertad de prensa y el surgimiento de un mayor profesionalismo, se creó el espacio perfecto para “la política del escándalo”, en la cual los candidatos se desacreditaban con escándalos; se filtraba información buscando que la postura de indignación popular modificara el clima electoral. Gracias al poder de los medios y su capacidad para exponer escándalos se convirtió en un arma electoral muy poderosa, y tanto los escándalos se actualizaban constantemente, tanto como las fuerzas presidenciales se medían.

A partir de los seis casos (en los que se incluye Colombia con el expresidente Samper) que analiza Pérez-Liñán (2009), asegura que, gracias al descontento general, se llevaron a cabo protestas que finalizaron en la ejecución de juicios políticos. Aunque el proceso del juicio político inicia gracias a acusaciones muy definidas, el malestar popular se genera por la insatisfacción del rendimiento económico y las reformas económicas impopulares. “La indignación popular puede ser el resultado de múltiples factores: la imposición de políticas económicas impopulares, el mal desempeño del gobierno en ejercicio, la implacable cobertura mediática de los errores y faltas presidenciales” (Pérez-Liñán, 2009, p. 36). Y es precisamente aquí donde se muestra un aspecto negativo del juicio político: pensar en él desde políticas impopulares o desde las fallas en la economía, lo pueden conducir a un mecanismo poco confiable, puesto que los políticos corruptos pueden tener inmunidad a los escándalos cuando la economía vaya bien.

El descontento popular, según los estudios de caso de Pérez-Liñán, sería el resultado de una compleja red de motivaciones: “los niveles elevados de desempleo, la imposición de medidas neoliberales y los escándalos mediáticos (especialmente cuando involucraban al presidente de

manera directa) socavaron la popularidad presidencial y estimularon los levantamientos populares contra estos gobiernos (los casos analizados por Pérez-Liñán)” (2009, p. 202). Tres asuntos son importantes en este sentido: primero, un escándalo aislado no se convierte en una crisis, por lo cual los medios publican a lo largo del tiempo revelaciones que dañan la reputación del gobierno y su presidente. Segundo, los escándalos se multiplican cuando la presidencia y su gobierno es débil. Y, tercero, solo existirá una destitución a causa del deterioro de la aprobación del presidente si existe “una movilización pública considerable”.

Aunque las protestas pueden llegar a ser destructivas en un levantamiento contra un presidente, pueden conseguir tan solo un pequeño impacto. Sin embargo, la protesta popular es central en la forma como se remueven presidentes de manera legal, puesto que pueden determinar el destino del presidente y pueden alentar un proceso de juicio político contra él. Las protestas indican que la gente está en contra del gobierno y, a partir de ello, motivar a la oposición y a las élites a querer remover al presidente. El poder de la prensa unido a las demostraciones de inconformidad contra el gobierno resulta ser un cóctel que puede incrementar la posibilidad de retirar al presidente del Estado. Agregarle escándalos puede convertir el cóctel en algo políticamente mortal.

Quizás la enseñanza más importante que han dejado las crisis presidenciales recientes es que los presidentes que ejercen un poder prácticamente irrestricto en un contexto de suma popularidad suelen convertirse en blancos fáciles cuando sus índices de aprobación se desploman y las protestas masivas consumen su capital político. El proceso de juicio político ha surgido como la forma más efectiva de enmarcar la caída de un gobierno electo protegiendo al mismo tiempo una constitución democrática, pero generalmente no ha logrado evitar un nuevo ciclo de predominio presidencial y derrumbe del gobierno. Los golpes militares pueden ser el drama del pasado, pero existen razones para creer que las crisis sin quiebre serán el drama de América Latina en los años venideros. (Pérez-Liñán, 2009, p. 337)

## Soporte partidista, escudo legislativo y escudo popular

A partir de los noventa, época en la que ocurrieron varios episodios de crisis presidenciales, los políticos vieron la necesidad de asegurar el apoyo popular con el fin de evitar amenazas a su gobierno. Debido a las crisis o inestabilidades, el presidente puede recibir desafíos originados en las protestas sociales y en el mismo Legislativo<sup>13</sup>, es decir, aquellos que lo podrían conducir a un juicio político (sus reglas pueden a ser usadas contra el presidente “cuando la autoridad presidencial se ve profundamente socavada y antiguos aliados pasan a integrar la oposición activa” (Pérez-Liñán, 2000, p. 68).

Sin embargo, estos mismos actores pueden proveerle escudos protectores contra cualquier intento por retirarlo de la presidencia. En este sentido, los legisladores, al conocer el apoyo popular del presidente, podrían usar dicha información como estrategia protectora para abstenerse de confrontaciones con el Ejecutivo. Así pues, los riesgos de una inestabilidad (producida por una amenaza popular) se podrían reducir al crearse un escudo legislativo. Por su parte, el escudo legislativo con el que el presidente se equipa puede salvarlo de una crisis. Este escudo legislativo tiene algunas particularidades, como lo expresa Pérez-Liñán (2009): primero, el Congreso puede bloquear el proceso del juicio político en cualquier sistema presidencial, lo cual significa que la composición del Legislativo puede interactuar con la constitución para proveer un escudo al Ejecutivo. Segundo, el grado de apoyo al Ejecutivo se da por el número de miembros del partido que gobierna (leales) y por los miembros externos a él. Y, tercero, además de la importancia de los factores institucionales y la permanencia del partido

---

13 Desde un punto de vista histórico, el congreso tiene mayores probabilidades de supremacía en una crisis presidencial, cuanto más nivel de democratización posea el régimen (Pérez-Liñán, 2005, p. 55): “Although the third wave of democratization has not reduced the incidence of interbranch dissolution throughout the region, there has been a slightly increasing trend toward congressional supremacy in these confrontations”.

del presidente, el tipo de liderazgo del Ejecutivo influye y tiene relación con la fortaleza que ofrezca el escudo legislativo: aquellos presidentes que se aislaron, estuvieron en una posición débil en el proceso de un juicio político; aquellos que optaron por la confrontación, “estaban en una situación más fuerte aun si, en última instancia, no lograron sobrevivir en sus cargos” (p. 279).

Los partidos aliados al presidente, como lo mencionamos previamente, permanecen en un juego de poderes que mide fuerzas desde los diversos extremos de lucha. Tanto los miembros aliados del Congreso o de los partidos políticos como los miembros enemigos calculan el apoyo al presidente. En el caso de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), la crisis económica, junto con los casos de corrupción, socavó la credibilidad de su partido y redujo el apoyo popular. Las movilizaciones en pro y en contra de la presidenta no demoraron en manifestarse. Fue acusada de manipular el presupuesto y posteriormente fue enjuiciada por el Congreso que al final la sacó del gobierno de Brasil<sup>14</sup>.

Por otro lado, el escudo protector popular, que depende de la relación votante-presidente, posee una variable fundamental: la cultura legal de los votantes. Los ciudadanos tienen mayor tendencia a defender a un presidente acusado en períodos en los que su gestión parece ser más exitosa, “cuando aceptan, al menos implícitamente, que el Poder Ejecutivo tiene autoridad para operar por encima de la ley si esto le permite actuar en beneficio de los ciudadanos” (Pérez-Liñán, 2016, p. 12). Por ello, cara a un posible juicio político, los ciudadanos tenderán a defender más al presidente si están dispuestos a tolerarle que se pase por alto la ley cuando está pasando por un momento bueno de su gestión presidencial:

Las orientaciones populares frente al juicio político no dependen solamente de la popularidad del gobierno, de las tendencias de la economía o de las características sociales de los votantes. Existe, de manera simultánea, una matriz cultural que remite, en mayor

---

14 “What President Rousseff decried as a “coup” was a characteristic example of opportunistic opponents ousting the president without democratic breakdown” (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016, p. 13).



o menor medida, a la creencia de que los gobernantes están por encima de la ley o al principio de que dicha ley constituye la identidad misma de la comunidad política. La decisión de defender al presidente (presidenta) frente al juicio político no es independiente de esta matriz de cultura legal. (Pérez-Liñán, 2016, p. 30)

El escudo legislativo y el escudo popular pueden tener acercamientos y distanciamientos. Según corresponda el caso, las movilizaciones y el congreso podrían evitar o motivar un juicio político, o durante la ejecución del mismo podrían llevar a la culpabilidad o a la exoneración de los cargos.

En este juego también hay lugar para el poder judicial, quien juega un papel justamente político cuando se ve manipulado por los mismos presidentes a partir de diferentes estrategias. Pérez-Liñán y Castagnola (2009) en su artículo no mencionan explícitamente que el poder judicial pueda funcionar como escudo protector en momentos de crisis presidenciales y juicios políticos, pero Pérez-Liñán afirma que “la experiencia latinoamericana demuestra que es muy difícil proteger la estabilidad judicial en un contexto de inestabilidad política” (2011, p. 66). Los presidentes elegidos democráticamente algunas veces manipularon la corte, buscando tener jueces aliados<sup>15</sup>.

A este panorama se añade el hecho de que los cambios constitucionales han minado la independencia de la rama judicial:

Los cambios constitucionales han sido uno de los mecanismos subyacentes más comunes a la toma de control de la judicatura. Las mismas reformas constitucionales que importaban instituciones fuertes de control constitucional y creaban nuevos instrumentos

---

15 “This conclusion is reinforced by the fact that civilian presidents in Latin America have become increasingly aggressive in their attempts to influence judicial appointments” (Pérez-Liñán y Castagnola, 2009, p. 109). Un análisis sobre el cargo judicial en 18 países de Latinoamérica entre 1994 y 2010 evidencia que un cambio constitucional es una forma de rotación judicial: “judicial instability is triggered not only by the adoption of new constitutions, but also by the adoption of specific amendments affecting the judiciary” (Pérez-Liñán y Castagnola, 2014, p. 412).

para el litigio constitucional sirvieron como un pretexto para socavar la autonomía de la judicatura. Las mismas reformas supuestamente concebidas para defender los derechos ciudadanos fueron también usadas para debilitar las instituciones encargadas de protegerlas. (Pérez-Liñán, 2011, p. 66)

La manipulación de la rama judicial puede verse como un mecanismo para beneficio del presidente que realiza la acomodación de jueces y leyes, y le viene muy bien como escudo en momentos donde le sea necesario manipular fallos legislativos, evitar escándalos o investigaciones, etc.