

Ameryka Łacińska, 1 (115) 2022
ISSN 1506-8900; e-ISSN 2081-1152
CC-BY-SA

Piotr Łaciński
Collegium Civitas, Warszawa
ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7543-8184>
e-mail: piotrłacinski@wp.pl

*Wykoślawiona demokracja: dysfunkcjonalność
parlamentaryzacji prezydenckiego systemu rządów
w kontekście kryzysu politycznego w Peru*

*Distorted Democracy: Dysfunctional Parliamentarization
of the Presidential System of Government in the Context
of the Political Crisis in Peru*

Artykuł nadesłany: 31 marca 2022
Wersja ostateczna: 22 kwietnia 2022
DOI: 10.7311/20811152.2022.115.04

Streszczenie: Od 2018 r. republika Peru znajduje się w stanie kryzysu politycznego. Kryzys ten przejawia się w trzech wymiarach: instytucjonalnym, przywództwa politycznego i kultury politycznej. Peru jest krajem niestabilnym, w którym okresy względnego spokoju politycznego przerywane są tendencjami autorytarnymi lub dysfunkcjami systemu demokratycznego. W niniejszym artykule analizuję dysfunkcjonalne cechy peruwiańskiego systemu politycznego, ze szczególnym uwzględnieniem *parlamentaryzacji* prezydenckiego systemu rządów w tym kraju.

Słowa kluczowe: Peru, system polityczny Peru, parlamentaryzacja prezydenckiego systemu rządów

Abstract: The Republic of Peru has been in a political crisis since 2018. This crisis manifests itself in three domains: institutional, political leadership and political culture. Peru is an unstable country, where periods of relative political stability are interrupted by authoritarian tendencies or dysfunctions of democratic system. In the following article I analyze the dysfunctional traits of Peruvian political system, in particular the parliamentarization of the country's presidential system of government.

Keywords: Peru, political system of Peru, parliamentarization of presidentialism.

Republika Peru od 2018 r. znajduje się w stanie permanentnego kryzysu politycznego. Kryzys ten przejawia się kilku wymiarach – instytucjonalnym, przywództwa politycznego i kultury politycznej Peruwiańczyków. Wystarczy wspomnieć, że w okresie od 2016 do 2021 roku urząd prezydenta sprawowało czterech polityków, a polityczny los obecnie sprawującego władzę też nie jest pewny. Prezydent P. Castillo, wybrany w lipcu 2021 r., jest stu trzydziestym prezydentem w 200-letniej historii republiki, co pokazuje jak głęboko w przeszłość sięgają korzenie niestabilności politycznej tego kraju. Notabene – patrząc na polityczną historię Peru z kilkudziesięcioletniej perspektywy – widać, że ciągłość władzy i relatywną stabilność wykazywały rządy mniej lub bardziej autorytarne – co oczywiście nie musi dziwić. Jeśli dodamy do tego wojnę domową, wypowiedzianą przez maoistowskie ugrupowanie zbrojne państwu peruwiańskiemu w latach 80. i na początku lat 90. XX w. to uzyskamy obraz kraju niestabilnego, w którym okresy względnego spokoju politycznego przerywane są tendencjami autorytarnymi lub dysfunkcjami systemu demokratycznego.

W artykule analizuję trzy aspekty, warunkujące słabość systemu politycznego Peru, sprzyjające powtarzającym się kryzysom politycznym w tym kraju. Najistotniejszym z nich jest specyficzny charakter prezydenckiego systemu rządów – który zawiera niekompatybilne z klasycznym prezydencaлизmem instytucje systemu parlamentarnego (określane tu jako parlamentaryzacja prezydenckiego systemu rządów). Skłaniam się ku tezie, że takie rozwiązania ustrojowe stanowią zagrożenie dla stabilności politycznej państwa peruwiańskiego. Kolejnym aspektem, poddanym syntetycznej analizie, jest kultura polityczna Peruwiańczyków – ze szczególnym uwzględnieniem problemu korupcji na szczytach władzy w tym państwie. Powszechność korupcji tego rodzaju stanowi dodatkowe zagrożenie dla stabilności systemu politycznego i postrzegania (słabości) demokracji przez większość Peruwiańczyków oraz przedkłada się na zaufanie do instytucji państwa. Aspektem dopełniającym dysfunkcje peruwiańskiego systemu politycznego jest także „czynniki ludzki”, czyli słaba jakość przywództwa politycznego w tym kraju.

Do zidentyfikowania uwarunkowań dysfunkcjonalności peruwiańskiego prezydencaлизму posłużyła mi analiza konstytucyjnych założeń ustrojowych Peru w kontekście kryzysu politycznego, który przeżywa ten kraj od 2018 r. Wykorzystałem opinie zawarte w opracowaniach naukowych i publicystycznych autorów peruwiańskich i latynoamerykańskich oraz własne publikacje na temat peruwiańskiego systemu politycznego.

Skorumpowana kultura polityczna

Upadek rządów prezydenta A. Fujimoriego (1990-2000) i długotrwały wzrost gospodarczy w pierwszej dekadzie XXI w. przyniosły nadzieję na stabilizację systemu politycznego państwa w oparciu o demokratyczne reguły zawarte w konstytucji (nota bene uchwalonej w 1993 r. w okresie autorytarnych rządów Fujimoriego). Kolejni prezydenci wygrywali wybory w, jak się wydawało, uczciwej kompetencji, nikt nie próbował przedłużyć kadencji za pomocą prawnokonstytucyjnych machinacji (jak w przypadku kilku populistyczno-lewicowych przywódców w sąsiednich krajach), media i opinia publiczna mogły zabierać głos – w tym ostatnim przypadku często na ulicy – w postaci mniej lub bardziej gwałtownych demonstracji świadczących o niezadowoleniu różnych grup społecznych. Tymczasem jednak wyszła na jaw kolejna zhora peruwiańskiej kultury politycznej: korupcja na szczytach władzy. Okazało się, że wszyscy prezydenci, a także przedstawiciele najsilniejszej partii politycznej, są uwikłani w aferę Odebrecht¹. Lista skorumpowanych wygląda następująco: A. Toledo (prezydent Peru w latach 2001-2006) – aresztowany w USA w 2019 r. na mocy wniosku ekstradycyjnego; zwolniony za kaucją w 2020 r., obecnie oczekuje na decyzję sądu w sprawie ekstradycji do Peru; A. García (prezydent w latach 1985-1990 i 2006-2011) – w 2019 r. popełnił samobójstwo nie chcąc oddać się w ręce prokuratury oskarżającej go o udział w aferze Odebrecht; O. Humala (prezydent Peru w latach 2011-2016) wraz z żoną – w 2017 r. aresztowani tymczasowo w związku z aferą; K. Fujimori (córka byłego prezydenta, kandydatka w wyborach prezydenckich w latach 2011, 2016 i 2021) – w 2018 r. aresztowana w sprawie Odebrecht – podejrzana o przyjmowanie nielegalnego finansowania kampanii prezydenckiej w 2011 r. do 2020 roku przebywała w areszcie tymczasowym; P.P. Kuczynski (prezydent Peru w latach 2016-2018) – podejrzany w aferze Odebrecht, aresztowany w 2019 r., obecnie przebywa w areszcie domowym.

Afera Odebrecht obnażyła ogromną niedojrzałość peruwiańskich elit politycznych i wpłynęła na postrzeganie demokracji w tym kraju. W peruwiańskim społeczeństwie jeszcze bardziej wzrosła nieufność do klasy politycznej i praworządności. Wprawdzie Peru przeżywało przez ostanie ćwierćwiecze rozwój

¹ Najbardziej spektakularna afera korupcyjna, która objęła elity polityczne w Ameryce Łacińskiej. Brazylijski koncern budowlany Odebrecht, skorumpował wielu najwyższych rangą polityków i urzędników w dziesięciu krajach Ameryki Łacińskiej. Wyplacił im 735 mln USD łapówek (w Peru 29 mln USD) w zamian za otrzymanie lub obietnicę otrzymania publicznych kontraktów finansowanych przez tamtejsze rządy. Ocenia się, że zarobił w ten sposób niemal 3 mld dolarów. Przekupywano polityków bez względu na ich orientację polityczną, finansując ich kampanie wyborcze w zamian za przychylność w przyszłości.

gospodarczy mierzony wzrostem wskaźników makroekonomicznych, ale okazało się, że ten proces powiązany był ściśle z korupcją i kradzieżą majątku publicznego. M. Vizcarra (prezydent w latach 2018-2020) – w 2021 r. pozbawiony został przez parlament praw politycznych na okres 10 lat w związku z „afery szczepionkową” w czasie pandemii koronawirusa, która dotknęła Peru z dużą mocą. Tak zwana *vacunagate* przelała czarę goryczy rozczarowania wobec peruwiańskiej klasy politycznej: ujawniono, że urzędujący jeszcze wtedy prezydent państwa – M. Vizcarra – potajemnie zaszczepił się wraz żoną przeciwko Covid-19 kilka miesięcy przedtem, zanim zaczęła się akcja szczepionkowa całej populacji kraju, korzystając „z uprzejmości” chińskiej firmy farmaceutycznej prowadzącej badania kliniczne w Peru. Nie dziwi zatem, że afery ostatnich lat wytworzyły w Peru wrażenie, że *wszyscy politycy są tacy sami, a korupcja jest nieodłącznym składnikiem polityki* (BBC Mundo, 2021).

Niezadowolenie ze skorumpowanej klasy politycznej jest główną przesłanką znikomego zaufania Peruwiańczyków do systemu rządów z jakim mają do czynienia w swoim państwie. Nie ufa się partiom politycznym, a także podstawowym instytucjom państwa – parlamentowi, sądownictwu. Odsetek zadowolonych z funkcjonowania demokracji spadł z 61 % w 2010 r. do 43% w 2018 r. (Latino-barómetro: 16). Korupcja nie tylko osłabia zaufanie do państwa – niszczy także zaufanie społeczne, zakłóca relacje interpersonalne, a tym samym osłabia demokrację w jej najgłębszym metafizycznym rdzeniu. Podkopuje zaufanie do systemu politycznego i ogólnie zniechęca ludzi do sfery publicznej (Łaciński, 2021a).

Dysfunkcjonalność systemu prezydenckiego

Na słabość peruwiańskiej kultury politycznej nakładają się instytucjonalne wady systemu politycznego, związane z *dysfunkcjonalnością systemu prezydenckiego*. Ową dysfunkcjonalność najlepiej zobrazować na przykładzie konkretnego kryzysu politycznego, który zapoczątkował najnowszą odsłonę permanentnego (niemal) konfliktu między władzą wykonawczą i ustawodawczą w Peru.

Jeszcze w 2016 r. nic nie zapowiadało aż tak długo przeciągającego się kryzysu. W tym roku, zgodnie z kalendarzem wyborczym, w wyborach prezydenckich zwyciężył P.P. Kuczynski, popierany przez centrową koalicję kilku ugrupowań. Kuczynski zwyciężył w drugiej turze wyborów, pokonując nieznaną większością głosów panią K. Fujimori, córkę byłego prezydenta. W momencie objęcia urzędu prezydenckiego przez Kuczynskiego układ sił w peruwiańskim Kongresie (jednoizbowym parlamencie) wyglądał następująco: bezwzględną większością (73 mandaty) dysponowała opozycyjna wobec prezydenta

partia fujimoristowska (skupiająca zwolenników byłego prezydenta) – Fuerza Popular. Popierające prezydenta Kuczynskiego ugrupowanie – Peruanos por el Cambio – posiadało zaledwie 18 miejsc w 130-osobowym parlamencie; 20 miejsc przypadło lewicującemu Frente Amplio, resztą mandatów podzieliły się trzy inne ugrupowania. Taka kompozycja legislatury stanowiła duże wyzwanie dla efektywnej działalności egzekutywy w związku ze stosunkowo dużymi uprawnieniami kontrolnymi parlamentu wobec rządu – o czym będę jeszcze pisał.

Kuczynski, poszukując wsparcia w parlamencie ze strony partii fujimoristowskiej, zgodził się na ułaskawienie byłego prezydenta – A. Fujimoriego – odbywającego 25-letnią karę więzienia, ze względu na stan zdrowia więźnia. Wywołało to liczne protesty społeczne, ale zyskało także uznanie osób popierających byłego prezydenta. Jednak to nie kwestia ułaskawienia Fujimoriego pogrzyżyła karierę polityczną Kuczynskiego, gdyż, jak już wspomniano, okazało się, że jest także uwikłany w aferę Odebrecht (w okresie, gdy pełnił funkcje rządowe w gabinecie prezydenta A. Toledo). W parlamencie rozpoczęto procedurę impeachmentu prezydenta, a gdy okazało się, że niektórzy kongresmani próbowali kupować głosy kolegów z opozycji, żeby przeciągnąć ich na stronę głowy państwa, Kuczynski ogłosił rezygnację z urzędu (marzec 2018 r.). Zgodnie z konstytucją władzę do końca prezydenckiej kadencji objął dotychczasowy wiceprezydent – M. Vizcarra.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom opinii publicznej, nowo zaprzysiężony prezydent zapowiedział przeprowadzenie referendum w sprawie antykorupcyjnych zmian konstytucji. Projekt rządowy zawierał reformę Krajowej Rady Sądownictwa, wprowadzenie drugiej izby parlamentu, zakaz anonimowego finansowania kampanii wyborczych i zakaz powtórnej elekcji parlamentarzystów. Propozycje rządu napotkały jednak opór większości parlamentarnej i to właśnie doprowadziło do kolejnego kryzysu politycznego w sporze między parlamentem a władzą wykonawczą. Vizcarra sięgnął po instrument wotum zaufania dla rządu udzielanego przez parlament. W Peru, obok prezydenta, organami władzy wykonawczej jest także Rada Ministrów (gabinet) wraz z jej przewodniczącym (premierem); powoływany przez prezydenta premier wraz z rządem każdorazowo musi uzyskać wotum zaufania w parlamencie. To prezydent jednak, wybierany na pięcioletnią kadencję w głosowaniu powszechnym z zastosowaniem mechanizmu drugiej tury wyborczej, jest głową państwa i sprawuje władzę wykonawczą (takie ujęcie z miejsca generuje potencjalne napięcia na linii egzekutywa-legislatura w przypadku nieprzyjaznej wobec rządu kompozycji parlamentu). Prezydent ma prawo rozwiązać Kongres, jeśli ten wyrazi wotum nieufności lub nie udzieli wotum zaufania wobec dwóch rad ministrów, ale nie ma takiej możliwości w ostat-

nim roku kadencji parlamentu oraz w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego Mechanizm ten można nazwać *parlamentaryzacją systemu prezydenckiego* (szerzej na ten temat Łaciński, 2011: 17-18; Łaciński, 2013: 209-213). W literaturze przedmiotu istnieją ambiwalentne oceny co do (dys)funkcjonalności tego mechanizmu, niemniej nie sposób odmówić racji stwierdzeniu, że system rządów w Peru łączy ze sobą elementy systemu prezydenckiego i parlamentarno-gabinetowego – co nie jest częstym zjawiskiem w odniesieniu do współczesnych systemów politycznych w świecie, niezmiernie rzadkim w Ameryce Łacińskiej.

W związku z tym, że antykorupcyjne propozycje prezydenta napotkały obstrukcję ze strony Kongresu, Vizcarra zagroził wykorzystaniem uprawnień do rozwiązania parlamentu. Argumentował, że we wrześniu 2017 r. Kongres już raz nie udzielił wotum zaufania rządowi. Fujimoristowska opozycja w Kongresie odrzuciła wykładnię konstytucyjną zaproponowaną przez prezydenta, argumentując, że poprzednie wotum zaufania wyrażano wobec innego rządu, gdy głową państwa był P.P. Kuczynski. Takie stanowisko Kongresu popierało wówczas zaledwie 12% ankietowanych Peruwiańczyków, zdecydowana większość natomiast była za przeprowadzeniem planu Vizcarry i przeprowadzeniem referendum w tej sprawie (BBC Mundo, 2018). Pod presją rządu i opinii publicznej Kongres zaaprobował przeprowadzenie referendum, wprowadzając jednak swoje poprawki, m.in. eliminujące możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta w przypadku nieotrzymania dwóch wotum zaufania przez rząd, wyrażanych odnośnie do rządowych inicjatyw legislacyjnych.

Jednakże wkrótce doszło znowu do konfrontacji na linii egzekutywa-legislatywa, tym razem odnośnie do sądownictwa: we wrześniu 2019 r. rząd zwrócił się do Kongresu o wotum zaufania w sprawie projektu zmiany procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Kongres, unikając uchwały w sprawie wotum, przeprowadził wybór nowego członka Trybunału wbrew woli prezydenta. W tej sytuacji Vizcarra uznał, że Kongres „faktycznie zanegował” wotum zaufania, a w związku z tym, że było to drugie odrzucenie wotum zaufania wobec rządu w tej kadencji parlamentarnej – rozwiązał Kongres. Trybunał Konstytucyjny niezwłocznie uznał tę decyzję za zgodną z ustawą zasadniczą. Aprobata dla decyzji prezydenta wyraziło 85% Peruwiańczyków. Kongres próbował jeszcze przeciwdziałać i przegłosował zawieszenie prezydenta w związku z nadużyciem władzy, ale w obliczu poparcia sił zbrojnych i opinii publicznej dla rządu, inicjatywę polityczną przejęła egzekutywa z prezydentem Vizcarrą na czele. Rozwiązanie parlamentu oznaczało konieczność przeprowadzenia nadzwyczajnych wyborów w celu wyłonienia nowego składu Kongresu, dla dokończenia kadencji parlamentu wybranego w 2016 r. (Łaciński, 2021b).

Po przedterminowych wyborach parlamentarnych w styczniu 2020 r. wydawało się, że system polityczny Peru uległ konsolidacji, związanej ze stosunkowo dużym poparciem społecznym dla Vizcarry, co umacniało prezydenta w konfrontacji z nadal rozdrobnionym parlamentem, którego kadencja i tak miała wkrótce wygasnąć. I wtedy pojawił się czynnik pozaustrojowy – pandemia COVID-19, która niezwykle mocno dotknęła Peru. Vizcarre oskarżono o złe zarządzanie kryzysem pandemicznym i „nadużywanie wpływów”, które w efekcie prowadziły do korupcji. Na czele opozycji, dążącej do destytucji Vizcarry, stanął M. Merino – przewodniczący parlamentu, który w pewnym momencie zaczął tworzyć swój gabinet cieni (wrzesień 2020). Vizcarra jednak przetrwał ten kryzys – głównie dzięki przychylności opinii publicznej i sprzyjającym mu komunikatom płynącym z dowództwa sił zbrojnych. W listopadzie 2020 r. już jednak to mu się nie udało. Pojawiły się nowe zarzuty korupcyjne wobec Vizcarry, związane z pełnieniem przez niego urzędu gubernatora jednej z prowincji kraju. Za usunięciem Vizcarry z urzędu głosowała wymagana większość parlamentarzystów. Wykorzystano zapis konstytucji umożliwiający impeachment w związku z „trwałą moralną niezdolnością do pełnienia funkcji” głowy państwa (Medina Rivas Plata). Polityczną klęskę Vizcarry dopełniła *vacunagate* – która wyszła na jaw w lutym 2021 r. i w której wyniku były prezydent został pozbawiony części praw wyborczych na okres 10 lat.

Impeachment Vizcarry w oparciu o wspomniane zapisy konstytucji budził i budzi kontrowersje, które stanowią kolejny przyczynek dla tezy o dysfunkcyjnych cechach peruwiańskiego systemu politycznego – tym razem swoistej łatwości, z jaką nieprzychylny prezydentowi parlament może usunąć prezydenta z urzędu, bądź co bądź głowę państwa i szefa władzy wykonawczej w jednej osobie (zgodnie z podstawowym założeniem systemu prezydenckiego). Wskazuje na to choćby brak doprecyzowania przez peruwiański Trybunał Konstytucyjny pojęcia „trwałej moralnej niezdolności”, co czyni wykorzystywanie tego narzędzia zabiegiem stricte politycznym (analogicznie do roli parlamentu w odniesieniu do wotum nieufności wobec rządu w systemach parlamentarnych). Usunięcie Vizcarry na osiem miesięcy przed zakończeniem kadencji wywołało wiele protestów społecznych, pozbawionych jednak konkretnych i koherentnych postulatów politycznych – żądano powrotu Vizcarry, twierdzono, że „wszyscy muszą odejść” (bez wyjaśnienia, kim dokładnie są „wszyscy” – choć zapewne odnosiło się to do klasy politycznej), pojawiły się także wezwania do zredagowania nowej konstytucji. Parlament miał trudności z wyborem następcy Vizcarry, gdyż zaledwie 9 na 130 kongresmanów nie miało otwartego postępowania karnego w różnych sprawach, najczęściej korupcyjnych (Medina Rivas Plata). Sytuację uspokoił nieco wybór centrowego i technokratycznego polityka – F. Sagasti – na stanowisko przewod-

niczącego parlamentu, a przez to także na tymczasowego prezydenta państwa, który sprawował tę funkcję do lipca 2021 r., czyli do końca przerywanej kadencji.

Wybory prezydenckie w 2021 r. zakończyły się niespodziewanym zwycięstwem prowincjonalnego działacza nauczycielskiego związku zawodowego – P. Castillo. Ich przebieg dobrze ilustruje polaryzację sceny politycznej, zmienność preferencji wyborczych elektoratu, personalistyczny styl uprawiania polityki i przywództwa politycznego oraz słabość systemu partyjnego w Peru. Nie wchodząc w zawiłości przebiegu kampanii – w jej rezultacie w drugiej turze wyborczej w lipcu 2021 zwyciężył P. Castillo (kontrkandydatką była ubiegająca się po raz kolejny o fotel prezydencki K. Fujimori), wspierany przez lewicową koalicję, symbolicznie reprezentującą biedniejszą peruwiańską prowincję w starciu z bogatszą wielkomięską Limą (Castillo uzyskał poparcie ugrupowania Peru Libre, określanego jako partia marksistowsko-leninowska i mariateguistowska²).

Programowe różnice dzielące obozy polityczne startujące w kampanii 2021 r., same w sobie nie stanowią przesłanki dla uzasadnienia dysfunkcyjności peruwiańskiego systemu politycznego. Ale inaczej można interpretować rozdrobnienie i polityczną kompozycję parlamentu wyłonionego równoległe z wyborami prezydenckimi. Otóż partia prezydencka (czyli platforma wyborcza Castillo) uzyskała zaledwie 37 miejsc w 130-osobowym Kongresie. Rodzi się pytanie – czy możliwa jest koherencja między polityką rządu, na którego czele stoi prezydent wyłoniony w wyborach powszechnych, a funkcją ustawodawczą i kontrolną parlamentu, w którym zwolennicy rządu stanowią mniejszość?

Do pierwszej próby destabilizacji rządów Castillo doszło już trzy miesiące po jego zaprzysiężeniu, w październiku 2021 r. Wyszło na jaw, że osoby z kręgu wielkiego biznesu zamierzały finansować strajki sektora transportowego, a z głównymi partiami opozycyjnymi „spiskowali” byli wojskowi o poglądach skrajnie prawicowych. Mobilizację opozycji ułatwiło kuriozalne zdarzenie: podczas śledztwa dotyczącego nadużywania wpływów przez ośrodek prezydencki, funkcjonariusze służb odkryli w łazience biura szefa sztabu Castillo ukryte 20 tys. dol., rzekomo stanowiące „część oszczędności i pensji” tego urzędnika. Jednakże pierwsza próba odsunięcia Castillo (listopad 2021) nie powiodła się: jedynie 46 kongresmanów było za wszczęciem impeachmentu (konstytucja wymaga 52 głosów za).

² Nawiązująca do spuścizny politycznej José Carlosa Mariátegui, peruwiańskiego, marksistowskiego eseisty z początku XX w.

Słabość przywództwa politycznego

Zwycięstwo Castillo w drugiej turze wyborczej potwierdza utrzymującą się od wielu lat na wysokim poziomie nieufność Peruwiańczyków do klasy politycznej i instytucji państwa (Migus). Większość wyborców głosowała w drugiej turze przeciwko któremuś z kandydatów – zatem większość głosów uzyskanych przez Castillo w praktyce pochodziła od przeciwników fujimorizmu i K. Fujimori i odwrotnie – większość głosujących na K. Fujimori nie chciała lewicowego prezydenta. Tezę tę potwierdza fakt, iż w pierwszej turze oboje uzyskali zaledwie kilkanaście procent głosów.

Jak w takim razie ocenić społeczną legitymizację władzy prezydenta Castillo? Zapewne nie jest wysoka. Od początku kadencji prezydent daje popis nieumiejętnego zarządzania własnym otoczeniem politycznym. Pierwszy premier jego rządu (G. Bellido) zrezygnował ze stanowiska zaledwie w dwa miesiące po udzieleniu wotum zaufania przez Kongres (Sosa Mendoza). Oskarżono go o „apologię terroryzmu” w związku z niejasnymi wypowiedziami na temat maoistowskiego Świetlistego Szlaku. Nowym premierem, w październiku 2021 r., została M. Vásquez, polityczka o poglądach umiarkowanie lewicowych, ciesząca się relatywnie dużym poparciem społecznym. Ale na forum parlamentu uzyskała wotum zaufania niewielką większością głosów – 68 głosami w 130-osobowej legislaturze; nie głosowali za nią między innymi kongresmani z Perú Libre, a więc ugrupowania oficjalnie popierającego Castillo w wyborach prezydenckich. Deputowani ci uznali, że nowy gabinet zbyt daleko odchodzi od lewicowego programu wyborczego. Umiarkowany charakter nowego rządu wynikał z obawy prezydenta przed kolejną próbą impeachmentu – chodziło o pozyskanie poparcia tych ugrupowań, które odrzucały potencjalnie radykalną postawę rządu (Sosa Mendoza).

Rząd M. Vasquez przetrwał zaledwie do lutego 2022 r. Pierwszym zwiastunem problemów były kontrowersje między kierownictwem policji a ministrem spraw wewnętrznych w sprawie mianowania najwyższych oficerów sił porządkowych. Pani premier nie zgodziła się z nominacjami dokonanyymi przez prezydenta i złożyła dymisję. W uzasadnieniu napisała: „Niestety dotarliśmy do punktu, w którym nie byliśmy w stanie osiągnąć konsensusu w sprawie przywództwa w tak ważnym sektorze jak sektor spraw wewnętrznych, ani w zakresie poszerzenia jego ram instytucjonalnych, więc kwestionuję możliwość innych istotnych zmian w pozostałych obszarach” (Olmo).

Kolejnym premierem został H. Valer, kongresman o małym doświadczeniu politycznym, w przeszłości powiązany ze skrajną prawicą. Zaraz po nominacji przypomniano, że Valer był oskarżony o znęcanie się nad własną córką a sprawa

ta znalazła finał w sądzie. Opinia publiczna zwróciła się przeciwko nominacji takiej osoby na tak ważne stanowisko, a prym w akcji sprzeciwu wiodły peruwiańskie organizacje feministyczne. Przeciwko Valerowi wypowiadali się także pozostali członkowie gabinetu, a z parlamentu docierały informacje, że nie udzielił wotum zaufania rządowi. W tej sytuacji H. Valer zrezygnował z funkcji po 72 godzinach od mianowania (Olmo).

Kontrowersje wokół parlamentaryzacji systemu prezydenckiego Peru

W debacie na temat dysfunkcyjności peruwiańskiego systemu politycznego możemy znaleźć różne opinie. Jedną z nich jest przekonanie, że niestabilność systemu musi, lub może, prowadzić do koncentracji władzy i autorytaryzmu. Zwolennicy takiego podejścia argumentują, że system ten ma „charakter zamknięty”, co utrudnia wielu aktorom udział w życiu politycznym (Hernández Chávez, 2018: 58). Skłaniam się jednak do opinii, że system ten jest raczej nadmiernie otwarty, co umożliwia powstawanie wielu organizacji politycznych o krótkotrwałym charakterze, zorientowanych jedynie na kompetencję wyborczą. Trudno nawet nazywać je partiami politycznymi – to raczej tworzone *ad hoc* platformy wyborcze o mało koherentnym programie, umożliwiające udział w polityce aktorom mniej lub bardziej przypadkowym, w literaturze przedmiotu nazywanych wcześniej outsiderami. Poza A. Garcia, który wywodził się z dobrze zinstytucjonalizowanej, tradycyjnej partii politycznej, od 1990 r. na czele państwa stawali politycy spoza „głównego nurtu”. Problem także w tym, że peruwiańska polityka nie wykształciła w pełni owego „głównego nurtu”. Tak zwane tradycyjne partie polityczne uległy deprecjacji w okresie fujimorizmu, pojawiły się natomiast zaczątki „dynastii politycznych” – ich emanacją jest polityczna rola córki byłego prezydenta – K. Fujimori, która stoi na czele partii zwolenników jej ojca od kilkunastu lat i nieustannie zabiega o urząd prezydencki.

Kolejnym czynnikiem potencjalnie destabilizującym system polityczny Peru są zmiany konstytucyjne przyjęte w 2018 r. z inicjatywy M. Vizcarray, których celem miało być przeciwdziałanie korupcji wśród polityków. Wprowadzono wtedy m.in. zakaz reelekcji kongresmanów, co generuje zwiększenie kosztów działalności politycznej w odniesieniu do pojedynczych osób, utrudnia lub wyklucza długotrwałe planowanie działalności politycznej, realizowanie programów wyborczych, kumulację doświadczeń, a także nadmiernie uwrażliwia parlament na presję opinii publicznej i środków masowego przekazu.

Różnie też można oceniać relatywną łatwość impeachmentu prezydenta w związku z jego „trwałą niezdolnością moralną lub fizyczną” do pełnienia

funkcji. Na ile ta norma konstytucyjna ma charakter polityczny, a na ile jej stosowanie związane jest jedynie z „obiektywnie” stwierdzoną, psychiczną lub fizyczną niezdolnością do pełnienia funkcji? I wreszcie – jak zdefiniować „moralną niezdolność”? Peruwiański Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się jasno w tej kwestii – wydaje się więc, że skuteczny impeachment, oprócz wymaganej większości głosów w parlamencie, wymaga poparcia otoczenia systemu politycznego – np. środków masowego przekazu, opinii publicznej wyrażanej podczas manifestacji ulicznych, sygnałów płynących z sił zbrojnych – tak jak miało to miejsce w wypadku M. Vizcarray. Nietrudno uznać, że tak niedookreślona konstytucyjnie funkcja kontrolna parlamentu wobec egzekutywy rodzi potencjalne napięcia w systemie politycznym państwa.

Są też takie głosy, które nie traktują parlamentaryzacji systemu prezydenckiego w Peru jako czynnika dysfunkcjonalnego systemu politycznego. Podkreśla się, że zdolność rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji przez prezydenta z jednej strony, i zdolność destytucji prezydenta przez parlament z drugiej, pomagają zachować demokratyczny charakter peruwiańskiego systemu politycznego, podobnie jak niegdyś częste zmiany rządów w krajach o systemie parlamentarno-gabinetowym świadczyły o ich odporności na wstrząsy polityczne (Polga-Hecimovich, 2019).

Skłaniam się do tezy, iż kryzys polityczny, który przeżywa Peru od 2018 r., nie wynika li tylko z dysfunkcjonalności norm konstytucyjnych. Jego źródła możemy szukać także po stronie „czynnika ludzkiego” – w słabości przywództwa politycznego, kultury politycznej i woli aktorów peruwiańskiej sceny politycznej (podobnie Awapara). Innymi słowy – kryzysy te mają w dużej mierze charakter personalny, wzmacniany przez słabe zinstytucjonalizowanie systemu partyjnego, zmienność elektoratu i bezideowość programowej konkurencji na peruwiańskiej scenie politycznej.

Bibliografia

- Awapara O. (2022). *El presunto momento constituyente, por Omar Awapara*. Pobrano z: <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/el-presunto-momento-constituyente-por-omar-awapara-noticia/>
- BBC Mundo (2018). *Perú: qué es la "cuestión de confianza" invocada por el presidente Martín Vizcarra y por qué puede provocar el cierre del Congreso*. Pobrano z: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45547915>.

- BBC Mundo (2021). *Elecciones en Perú: 4 claves para entender las presidenciales más fragmentadas e inciertas de los últimos años*. Pobrano z: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56611714>
- Hernández Chávez P.A. (2018). El sistema político peruano: su principal nota característica y dos omitidas propuestas de reforma. *Vox Juris*, Lima (Perú) 35 (1).
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Pobrano z: www.latinobarometro.org
- Łaciński P. (2011). *Przejawy parlamentaryzacji systemów prezydenckich w Ameryce Łacińskiej*. W: P. Łaciński (red.), *Latynoameryka u progu trzeciego stulecia niepodległości: przywództwo, idee i systemy polityczne*, „Studia i analizy”, tom 12. Warszawa: Collegium Civitas Press.
- Łaciński P. (2013). *Peru*, w: P. Łaciński (red.), *Państwo i polityka w Ameryce Łacińskiej. Zarys systemów politycznych państw latynoamerykańskich*. Warszawa: Difin.
- Łaciński P. (2021a). *Korupcje na szczytach władzy i ich wpływ na postrzeganie i funkcjonowanie demokracji w Ameryce Łacińskiej*. Pobrano z: <http://przemianyustrojowe.pl/artykuly/korupcje-na-szczytach-wladzy-i-ich-wplyw-na-postrzeganie-i-funkcjonowanie-demokracji-w-ameryce-aciskiej?lang=pl>
- Łaciński P. (2021b). *Mesjanznim andyski w parlamencie – system polityczny Peru po wyborach parlamentarnych w 2020 r.* Pobrano z: <http://przemianyustrojowe.pl/artykuly/mesjanznim-andyjski-w-parlamencie-system-polityczny-peru-po-wyborach-parlamentarnych-w-2020-r>
- Medina Rivas Plata A. (2022). *Most Read of 2021: Is Political Crisis the “New Normal” in Peru?* Pobrano z: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/is-political-crisis-the-new-normal-in-peru/>
- Migus R. (2021). *Can Pedro Castillo unite Peru?* Pobrano z: <https://mondediplo.com/2021/09/11peru>
- Olmo G.D. (2022). *Cuatro gobiernos en 6 meses: por qué Pedro Castillo no logra estabilizar Perú*. Pobrano z: <https://www.bbc.com/mundo/topics/c7zp57yyz25t>
- Polga-Hecimovich J. (2019). *The parliamentarization of presidentialism—or just another presidential crisis?* Pobrano z: <https://theglobalamericans.org/2019/10/the-parliamentarization-of-presidentialism-or-just-another-presidential-crisis/>
- Sosa Mendoza M. (2021). *Las múltiples encrucijadas de Pedro Castillo*. Pobrano z: <https://nuso.org/articulo/las-muchas-encrucijadas-de-pedro-castill/>

Nota o Autorze

Dr Piotr Łaciński, politolog, dyrektor Ośrodka Badań nad Ameryką Łacińską i Karaibami Collegium Civitas. Autor i redaktor naukowy wielu publikacji na temat najnowszej historii politycznej, systemów politycznych państw latynoamerykańskich oraz stosunków międzynarodowych w Ameryce Łacińskiej.