

EL PODER EN EL SEMIPRESIDENCIALISMO*

Jean-Claude COLLIARD**

RESUMEN: Si bien semipresidencialismo fue erigido doctrinalmente a partir de los estudios de Maurice Duverger en los setenta, los países que podían caber en esta categoría original (Finlandia, Islandia, Irlanda y Austria) parecen evolucionar en sentidos que colocan a esta tipología, más que en la cómoda posición “híbrida”, como la particularidad exclusiva del esquema institucional de la V República francesa (reproducido con reservas en Portugal). Al desarrollar la forma en que el poder se deposita y se divide entre el presidente de la República y la mayoría parlamentaria, es posible entender que más que tratarse de una categoría especial, el semipresidencialismo debe incluirse como parte de las democracias parlamentarias, acaso referido como un régimen parlamentario con correctivo presidencial. Para deslindar su especificidad, es necesario entonces entender el papel que juega el jefe de Estado, quien valiéndose de herramientas jurídicas y políticas, se convierte en el garante del sistema de separación de poderes. Por último, la no concordancia entre mayoría parlamentaria y presidencial da pie a una dificultad institucional conocida bajo el término de cohabitación.

Palabras clave: Regímenes políticos, semipresidencialismo, V República francesa, cohabitación.

ABSTRACT: Theoretically the semipresidentialism was proposed by Maurice Duverger in the late 70's to describe a group of countries adopting the French V Republic scheme (such as Finland, Island, Ireland, Austria and Portugal), the past evolution of semi-presidential countries tend to reduce such a list to France and Portugal (the latest, presenting some exceptions; the former, apparently being excluded during cohabitation periods). The author explores basic forms of separation of powers, specifically between the Chief of State and parliamentary majority. Despite of representing a third kind of regime (frequently described as a “hybrid” type), semi-presidential countries belong rather to a parliamentary scheme, even though, modified with a “presidential corrective”. In order to understand its characteristics, the author explores the role played by the Chief of State: on exerting its political and constitutional competences, he is able to become the guardian of the separation of powers system. The author explains as well the fact of cohabitation, which is an institutional effect due to non-coincidences of presidential and parliamentary majorities.

Descriptors: Political regimes, semipresidentialism, French V Republic, cohabitation.

* Traducción de Francisco Tortolero, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Profesor en la Universidad de París I.

Fecha de recepción: 10 de enero de 2008.

Fecha de dictamen: 17 de abril de 2008.

Se ha vuelto común preguntar si existe o no una franca distinción entre régimen parlamentario y régimen semipresidencial; si con esa operación se intenta oponer dos modelos distintos de conformación política, me costaría trabajo formular una respuesta, pues hasta donde entiendo, lo que es dado en llamarse en lenguaje corriente “régimen semipresidencial” es una forma de democracia parlamentaria, caracterizada en todo caso por dotar de un peso particular al jefe de Estado. Ahora bien, que si lo que se busca es demostrar en qué sentido ese peso particular puede influir en la separación de poderes, considerada esta última todavía como uno de los elementos indispensables de la democracia,¹ la respuesta es tal vez más fácil de construir.

La denominación de “régimen semipresidencial” fue introducida por Maurice Duverger como parte de su conocida clasificación de los regímenes políticos. Aquella mención apareció por primera vez en 1977, en su libro intitulado *Jaque al Rey*,² donde el autor se daba a la tarea de reunir en esta nueva categoría a seis países de Europa Occidental (al incluir, además de la V República francesa, a Finlandia, Islandia, Irlanda, Portugal, Austria; y en el pasado, al régimen de Weimar). La característica común a todos estos países era la existencia simultánea de la responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento (esta última como nota distintiva indiscutible de los regímenes parlamentarios) así como la elección del jefe de Estado a través del sufragio universal (criterio acaso discutible, pero ciertamente más cercano a la conformación del régimen presidencial). Más tarde, Duverger precisó sus afirmaciones al diferenciar a los regímenes “de apariencia semipresidencial” (que en realidad, no lo son) de los únicos que efectivamente pueden catalogarse dentro de este rubro. Al final, el grupo quedaba reducido a Finlandia, Francia y Portugal, y el antecedente histórico de Weimar aún presente.³ Empero, esta lista tan reducida (que se sigue evocando en la actualidad) no ha quedado exenta de nuevas evoluciones en razón de la práctica institucio-

¹ Esto referido desde los orígenes del movimiento constitucionalista; sabemos que la Declaración de Derechos del Hombre de 1789 proclama en su artículo XVI que toda sociedad en la que la separación de poderes no haya sido determinada, carece totalmente de Constitución.

² Duverger, Maurice, *Echec au Roi*, París, Albin Michel, 1977, p. 250.

³ Véase las actas del coloquio que dirigió en el Centro de Análisis Comparado de Sistemas Políticos; “Centre d’Analyse Comparative des Systèmes Politiques”, *Les régimes semi-présidentiels*, París, Presses Universitaires de France, 1986, p. 367.

nal de los años posteriores; así, Finlandia ha salido indiscutiblemente de este grupo de países dado que la nueva Constitución de 1o. de marzo de 2000 transfirió una buena parte de los poderes que hasta ese momento se le habían acordado al presidente de la República, en especial lo relativo a la designación del primer ministro. La práctica portuguesa merece algunos comentarios puntuales sobre los que regresaremos más adelante, en tanto que las tres experiencias de la llamada cohabitación en Francia demostraron que durante aquellos periodos, el papel del presidente de la V República quedó circunscrito a la normatividad institucional que comúnmente se practica dentro de los regímenes parlamentarios respecto del jefe de Estado.⁴ En sentido inverso, el término parecía ganar nuevos adeptos dentro de las democracias emanadas de la fragmentación del imperio soviético, dando lugar a situaciones frecuentes de cohabitación con modos variables de partición o reparto de los poderes. En la medida que el inventario ha sido ya elaborado,⁵ no insistiremos sobre estas cuestiones.

Aparece entonces como hecho innegable que sean varios los sistemas institucionales hasta ahora descritos, o que incluso se hacen llamar, a sí mismos, semipresidenciales. Conviene entonces revisar la forma en que este concepto se ha definido antes de apuntar las consecuencias que esta forma de organización puede acarrear dentro del sistema de separación de poderes.

I. SOBRE EL CONCEPTO “SEMIPRESIDENCIAL”

Si deliberadamente evito aquí emplear el término de régimen, es porque considero sumamente difícil construir éste en ausencia de un criterio certero, capaz de vincularlo con una clasificación incontestable; sin embargo, existe, dentro de ciertos supuestos, una realidad semipresidencial que es posible construir al utilizar una noción que se asocia más con el

⁴ Véase entre otros, nuestro artículo “Que peut le Président?”, *Pouvoirs*, núm. 68, pp. 15-29; un desarrollo más detallado en Cohendet, Marie-Anne, *La cohabitation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, p. 343.

⁵ Orlandi, Maria-Angela, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Giappichelli, 2002, p. 464; Frison-Roche, François, *Lê modele semi-Présidentiel, instrument de la transition dans les pays d'Europe post-communiste*, Universidad de París I, tesis doctoral, 2003, p. 415.

análisis politológico que con la ciencia jurídica, y que tiene que ver con la idea de la asignación de “recursos” o atribuciones.

1. Una clasificación y su significado

Para emplear la terminología con precisión, y al ser ésta una de las tareas centrales del jurista, podemos empezar por afirmar que el término “régimen” designa una construcción constitucional que presenta un criterio simple, capaz de ser incluido en una categoría específica. Tal afirmación no es sin embargo tan evidente al tratarse de la voz “régimen semipresidencial”, lo anterior, no obstante que éste exista como parte de una realidad específica.

A. La compleja determinación del tipo de régimen

El criterio tradicional de clasificación de los regímenes políticos ha identificado tres clases troncales: el régimen parlamentario, cuya esencia es la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento (o al menos la factibilidad de concebir tal responsabilidad, dado que la posibilidad de provocar la dimisión del gobierno se encuentra más que enrarecida por la práctica parlamentaria contemporánea); luego, el régimen directorial o confederado, en donde el Ejecutivo se entiende dependiente estrechamente del Legislativo (y de cuyo ejemplo se reduce, casi exclusivamente, al caso suizo, que no parece en absoluto apresurado a salir de esa categoría) y por último el régimen presidencial, caracterizado desde tiempo atrás por la separación estricta de poderes, así como por la idea de contar con un poder emanado de un presidente electo por sufragio universal; como sabemos, aún en nuestros días el marco descrito continúa representado en el modelo de los Estados Unidos.

En este orden de ideas, el régimen semipresidencial quedaría determinado por una combinación entre el criterio central del régimen parlamentario (la responsabilidad del gobierno) y el criterio de la elección de su presidente por sufragio universal. Pero la dificultad de su comprensión deriva en cambio del hecho que esta forma de elección no implica necesariamente la atribución de poderes particulares a quien ha sido designado por esta vía. Así, el presidente irlandés o el islandés no detentan más poderes de los atribuidos constitucionalmente a un monarca tradicional o a un presidente de la República electo indirectamente por una asamblea

parlamentaria, tal como ocurre en Alemania o en Italia. Lo mismo sucede con el presidente austriaco: al cabo de las elecciones de octubre de 1999, el presidente Kleist declaraba abiertamente no estar de acuerdo con la formación de una coalición gubernamental entre demócrata-cristianos y liberales, y era esta una intención que de hecho buscaba ir en contra de los intereses de la extrema derecha... sin embargo, cuando los arreglos partidistas fueron al final conseguidos, al presidente no le quedó otra que aceptar y nombrar al canciller Schüssel con base en lo negociado por esa coalición antes desaconsejada. Por otro lado, los casos de cohabitación en Francia han hecho patente que cuando existe una contradicción entre los resultados de la elección presidencial y los de las parlamentarias, es más bien lo que trasciende de estas últimas lo que determina la solución política en última instancia. Sin embargo, debemos apuntar que no puede caber a este respecto el caso de Finlandia, tal como ocurrió hasta los años setenta con el papel eminente que jugaron los presidentes Paasikivi y Kekkonen,⁶ o incluso el caso francés de la V República, para señalar que 36 de los 50 años de existencia de este régimen constitucional han estado marcados por la primacía del presidente de la República.

B. *El correctivo presidencial*

El aspecto antes indicado fue lo que me llevó, hace ya treinta años,⁷ a proponer que en ciertos regímenes parlamentarios, que no por eso deja-

⁶ Kusti Paasikivi y Urho Kekkonen ocuparon ambos el cargo de presidente de Finlandia (1946-1956 y 1958-1981, respectivamente) y se distinguieron por dejar a un lado las convicciones partidistas que habían enarbolado años atrás (por ejemplo, Paasikivi siendo simpatizante abiertamente del Nacional Socialismo alemán en años anteriores) para trazar una línea de actuación diplomática que permitiera preservar la autonomía de su país (que hasta fines del XIX había sido un ducado del imperio ruso). Durante los complicados años de la guerra fría, la estrategia consistió en cultivar relaciones cordiales con la Unión Soviética, bajo la divisa que consistía en afirmar que los países pequeños no tenían por qué enfrentar a las grandes potencias. Como parte de los acuerdos sucesivos de mutuo entendimiento (suscritos en 1948, 1955, 1970 y 1983) Finlandia se obligaba, entre otras cosas, a no comprometerse con ninguna organización que pudiera ser considerada hostil a la URSS. Véase "Finland", *Britannica Book of the Year 2003*, disponible en <http://www.britannica.com/eb/article-26107/Finland>, consultado por última vez el 25 de abril de 2008 (N. del T.).

⁷ Véase *Les régimes parlementaires contemporaines*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, p. 369.

ban de serlo, la práctica parlamentarista había sido modificada por la existencia de un “correctivo presidencial”, cuyo efecto principal había sido una mayor estabilidad gubernamental. Puedo incluso evocarlo sin afán de vanidad, puesto que su uso no tuvo demasiado éxito, sumando a lo anterior que el uso corriente de la expresión de lo “semipresidencial” no dejaba de prosperar en los años subsecuentes. Pues bien, a propósito de esta segunda expresión, no he dejado de considerarla inadaptada puesto que sería imposible saber en dónde reside el criterio definitorio de este régimen: no podría serlo solamente la elección del presidente por sufragio universal directo, pues no era el caso, al menos, de Finlandia (que había sido incluido en esta categoría), y dado que la expresión pretende aproximarse al régimen presidencial, es evidente que tampoco sería aplicable exactamente al caso de los Estados Unidos. Incluso si hablamos de la elección de 2000 en ese país, estamos en presencia de un resultado excepcional más que de manierismos estilísticos para probar algún argumento teórico contra cualquier paradigma. De hecho, el propio Maurice Duverger le atribuyó en su momento demasiado poco peso a este criterio de clasificación. Él mismo y otros teóricos se habían dado a la tarea, más bien, de completar aquella trayectoria del régimen semipresidencial entendiéndolo a partir del hecho de ser “dotado de poderes reales”, dentro de los que parecía esencial el derecho de disolución en la medida en que éste le permitía, al menos teóricamente, enfrentarse a una asamblea hostil. Llegamos pues en este momento al colmo de todas las paradojas, puesto que si hablamos de un contenido “semipresidencial” lo haríamos pensando en acercar al régimen parlamentario en cuestión con lo “presidencial”, si bien, tomando como criterio definitorio el derecho de disolver, ¡que es justamente un elemento extraño totalmente al régimen presidencial!

Ahora bien, aún queda un hecho fehaciente que demuestra que con frecuencia, el presidente de la República juega un papel importante en el semipresidencialismo: si bien entiendo, este hecho no se deriva de una disposición constitucional, sino que se funda en otros elementos normativos e institucionales. De aquí que no tenga inconveniente en aceptar que se haga alusión a un “gobierno semipresidencial” aunque estemos en presencia de un régimen parlamentario. Pero preferiría a este respecto que la explicación del tipo de régimen partiera de la noción de los recursos o atribuciones del órgano.

2. Una explicación a partir de los recursos o atribuciones

Debemos concebir los recursos como los elementos que otorgan a su detentador una capacidad de acción; o dicho de otra forma, los elementos de legitimación que permitirán que esa acción sea aceptada y reconocida; tales recursos son de esta forma jurídicos y políticos.

A. Recursos jurídicos

En este rubro se pueden subrayar dos elementos principales: la elección por sufragio universal directo, y los poderes atribuidos al presidente de la República por el texto mismo de la Constitución.

Como primer elemento, la elección por sufragio universal directo (o cuasi-directo, como lo fue durante mucho tiempo en Finlandia) es la condición *sine qua non* de la efectividad del poder presidencial, más aún en tanto ésta corresponde a una necesidad contemporánea: la posibilidad que tienen los ciudadanos de una elegir de forma efectiva a su principal dirigente.⁸ Y para ligar esta afirmación al caso francés, es verdad que, a pesar del contra-ejemplo de la elección presidencial de 2002 (donde al cabo de la primera vuelta electoral quedó eliminado de la contienda el candidato del partido de izquierda, y su lugar ocupado por el de extrema derecha, hecho que sin duda apareció como una anomalía del sistema),⁹ es la elección presidencial lo que ha estructurado la vida política de la V República. De esta forma, la elección ha servido para diferenciar con claridad la mayoría de la oposición, otorgando a cada una su propio perímetro y su propia dirección.

Del segundo elemento, formado por los poderes reconocidos en la Constitución, podemos afirmar que para que éstos hayan alcanzado una consistencia efectiva, no obstante que se trate de una lista de geometría variable, debió ocurrir que figurara al menos la posibilidad de designar libremente (en un plano jurídico) al primer ministro; aunque haya sido menos determinante ejercer la presidencia del Consejo de Ministros o la posibilidad de presentar recursos ante la jurisdicción constitucional; de

⁸ Este aspecto se he convertido además en una regla para la mayor parte de los primeros ministros de los regímenes parlamentarios. Véase sobre este punto nuestra contribución “L’élection du premier ministre et la théorie du régime parlementaire”, *La République: Mélanges Pierre Avril*, París, Montchrestien, 2001, pp. 517-531.

⁹ Véase *infra*, nota 11 (N. del T.).

negarse a firmar textos reglamentarios, etcétera... Naturalmente, habrá que cerciorarse que tales poderes sean reales y no sólo formales o aparentes; o lo que es lo mismo, que sean una ‘competencia ligada’, para utilizar la terminología de derecho administrativo francés a este respecto.¹⁰ Esto, sin embargo, depende de los recursos políticos de los que puede echar mano el Presidente de la República.

B. *Recursos políticos*

Éstos pueden reducirse a dos, a saber, la existencia de una mayoría parlamentaria favorable al presidente, y la dirección política con la que esta mayoría puede ser conducida.

En cuanto a la existencia de una mayoría parlamentaria favorable al presidente, las tres experiencias francesas del fenómeno de la cohabitación confirman hasta qué punto lograr la mayoría se vuelve una condición necesaria al jefe de Estado no obstante que al presentarse, no se produjo lo que se especuló en su momento, a saber, la salida del presidente de la República tras un voto desfavorable de un electorado mayoritariamente contrario. Más bien, la solución fue un retorno a la aplicación literal, o podemos decir notarial, de la Constitución de 1958: “toda la Constitución; nada más que la Constitución” (*toute la Constitution; rien que la Constitution*), como lo dijera Francois Mitterrand en un mensaje al Parlamento, cuyo contenido puede considerarse el texto fundacional de una práctica ahora codificada. Su institucionalización se debe a que ese presidente tuvo que someterse a esa práctica, primero entre 1986 y 1988 y luego en otra oportunidad entre 1993 y 1995; pero más adelante, daría pie a que la solución se presentara de forma prácticamente idéntica con el presidente Jacques Chirac, entre 1997 y 2002. En la hipótesis contraria, es decir, si la mayoría del Parlamento es favorable al presidente, y si se me permite emplear una metáfora algo irrespetuosa, los dos caballos suelen presentar una vocación de jalar la carroza hacia la misma dirección. La cuestión interesante ahora es preguntarse quién de los dos

¹⁰ Según este término del derecho administrativo francés, una autoridad se encuentra frente a una competencia ligada (*compétence liée*) en el momento en que se encuentre obligada a tomar una decisión en un sentido particular en virtud de recaer en una hipótesis normativa que así encuadre los hechos en cuestión; podemos decir a este respecto que la autoridad no ejerce, en esos casos concretos, un poder de apreciación (N. del T.).

es el que efectúa el impulso principal. Es ahí que interviene la dirección política.

Para poder jugar un rol importante, no basta con ser electo; el presidente debe dirigir a esta mayoría y darle un impulso necesario. Aquello supone que el presidente sea reconocido como jefe de la mayoría, lo cual suele ocurrir, dado que las más de las veces, él mismo debió haber fungido como su propio inspirador. En este sentido, podría ser el constructor del partido que, después de haberlo llevado al poder, va a permitirle su ejercicio; tenemos entonces que, después de sendas fases difíciles para cada quien, esa situación se le presentó a los presidentes Valéry Giscard d'Estaing, Francois Mitterrand y Jacques Chirac. Es ésta además una de las características de los partidos políticos franceses, quienes al menos durante el periodo de referencia fueron fabricados por sus líderes, mientras que en otros sistemas políticos, los partidos habían sido más bien quienes fabricaban líderes. Ahora bien, podría tratarse también de la construcción de una coalición, como ocurre en el caso finlandés, donde durante largos años, en un esquema de marcado pluripartidismo, el presidente de la República lograba reunir a su alrededor a todos aquellos que le habían brindado su apoyo al momento de la elección presidencial.

Si aceptamos lo anterior, puede entenderse la razón por la cual el carácter semipresidencial de los regímenes puede aproximar a algunos de estos casos entre sí, pero también puede apartarlos. Para que exista, deben presentarse los cuatro recursos descritos más arriba (elección directa del presidente y respectivas atribuciones constitucionales; mayoría parlamentaria favorable y poder de dirección política). La ausencia de cualquiera de esos recursos basta para impedir que el régimen ingrese dentro de la categoría descrita. Si tomamos en cuenta el cuadro analítico de la Unión Europea cuando en su momento eran 15 entidades, de las ocho Repúblicas existentes podemos extraer lo siguiente: Alemania, Grecia e Italia quedaban descartados por carecer del primero de los recursos (la elección directa del presidente), e Irlanda por carecer del segundo de ellos (las atribuciones consagradas constitucionalmente); Austria y Portugal son un caso aparte, pues si bien durante los primeros años no contaban con el primero, los años más recientes aparecían en cambio sin el segundo de estos recursos. De las evoluciones institucionales posteriores, encontraremos sin embargo un bemol en este sentido para el caso Portugal que analizaremos más adelante.

Quedarían tan solo como candidatos aceptables a formar parte de esta categoría semipresidencial la V República francesa fuera de periodos de cohabitación y, con la misma reserva, Finlandia hasta 2000, aunado a la posibilidad de hacer entrar a Portugal con las reservas del caso. Vemos hasta aquí que el carácter semipresidencial es más raro de lo que se piensa, o lo que es lo mismo, que las situaciones de cada caso son evolutivas, y no pueden ser entendidas a cabalidad sin ir a explorar la forma tan directa como impactan en la separación de poderes.

II. SOBRE LA SEPARACIÓN DE PODERES

El problema central sería entender si, dentro de esos mecanismos, pudiésemos advertir consecuencias directas generadas por la combinación de los siguientes elementos: la presencia simultánea de un régimen de tipo parlamentario con la responsabilidad ministerial y la elección de presidente por sufragio universal. Las consecuencias entonces causadas a la separación de poderes consistirían en su eventual moderación.

Considero que sobre esta cuestión, nada es automático dado que las implicaciones causadas dependen de la combinación que acabamos de mencionar, a saber, si el presidente dirige o no la carroza tirada por varias fuerzas, como lo es el Ejecutivo. Si la respuesta es en este punto afirmativa, tendríamos entonces que la separación sería débil, pero si la respuesta es negativa, la separación sería mucho más fuerte.

1. *La separación es débil si el presidente es quien dirige*

En este caso, estamos en presencia de una fuerte concentración de poderes, ligada a las características del sistema de partidos.

A. *Sobre la unidad de los poderes*

Lo que me parece que subyace de la práctica de un auténtico sistema semipresidencial, cuyo mejor representante sigue siendo la V República francesa, es que el presidente dispone de verdaderos poderes constitucionales que él mismo ejerce sin necesidad de refrendo, o para decirlo con más claridad, sin ser validados por el primer ministro. Otros ejemplos existen en este mismo país que sí requieren de tal formalidad ministerial,

como serían la propia designación del jefe de gobierno o la disolución. Y es que el presidente detenta, por el hecho de la elección por sufragio universal, una legitimidad que le es suficiente para ejercerlos. Antes de lograr la candidatura previa a su elección, el presidente debió primero (esto es, para la primera vuelta de la elección presidencial) ser reconocido como el líder de su partido, y después (dentro de la segunda vuelta electoral) que se le reconociera la capacidad de aglutinar a una mayoría de opciones que integran la coalición que le llevó a triunfar en las urnas.

A pesar de la aspereza de la lucha política que se desprende de la elección presidencial en Francia, es el presidente electo quien aparece al final como jefe incontestable de la mayoría, y de forma correlativa, ésta lo reconoce como su dirigente natural. Lo anterior, en virtud que la elección del presidente debe ser puesta a prueba en otra elección parlamentaria que normalmente le sigue (sea por motivo de una disolución, como ocurrió tras las presidenciales de 1981 y 1988, o por el juego normal de la llegada a término de la legislatura, como en 2002 y 2007). Tal estado de cosas fue incluso reforzado cuando en 2000, las reformas institucionales aprobadas instauraron una nueva realidad: desde entonces la duración del mandato presidencial se fijó en cinco años (en lugar de siete). Así, el quinquenio generó un ajuste de fechas entre mandatos, de tal suerte que las elecciones parlamentarias se llevan a cabo en junio, después que las presidenciales se habrían producido ya en abril o mayo anterior. Eso significa que la elección de diputados se define bajo la influencia directa de la elección de jefe de Estado, que de esta manera parece solicitar al electorado “los medios para poner en práctica sus políticas”. Al mismo tiempo, el primer ministro que iniciará en breve su función no tiene todavía la autoridad suficiente para conducir una campaña electoral, pues al cabo de la primera elección, aquello se vuelve un asunto casi exclusivo del presidente de la República. Como es muy probable que la intención de voto que favoreció al presidente se repita un mes más tarde, también lo es que en tales condiciones, la mayoría así formada le deba su existencia al presidente, y que por lo tanto quede totalmente inclinada a servirle de apoyo. Dicho de otra forma, el titular del Poder Ejecutivo se transforma en el verdadero jefe de la mayoría parlamentaria, y por la misma razón, del Poder Legislativo.

B. Sobre el sistema de partidos

De lo expuesto en los párrafos anteriores, se desprende que un auténtico sistema semipresidencial supone un sistema de partidos específico sobre el cual debe reposar. Por un lado, se construye una mayoría que puede decirse “presidencial”, organizada alrededor del partido del presidente, manifestada idénticamente en una mayoría parlamentaria construida dentro del esquema que acabamos de describir, y del otro lado, se definen los linderos de una oposición, organizada con normalidad alrededor del candidato perdedor de la segunda vuelta de las presidenciales (aun si éste no fue precisamente el caso de 2002).¹¹ La lógica del sistema implica entonces que la oposición se reagrupe en torno al candidato perdedor, que al cabo de una doble derrota en las presidenciales y en las legislativas, tenga tiempo para reconstruir a su partido.¹² Esto implicó, al menos en lo que respecta al arranque de los periodos quinquenales, una dificultad para que éstos fuesen vistos con naturalidad dentro de la lógica institucional del régimen francés.

¹¹ Recordemos que en mayo ese año, se puso en práctica por primera vez la inversión en el orden de las elecciones parlamentarias y presidenciales. El contendiente que parecía poder evitar la reelección del presidente Jacques Chirac, postulado por el conservador UMP (*Union pour une Majorité Présidentielle*, renombrado más tarde *Union pour un Mouvement Populaire*), era Lionel Jospin, entonces primer ministro socialista (que encabezaba al tercer gobierno de cohabitación desde 1997). El día de la primera vuelta electoral, los simpatizantes del PS, que no dudaron nunca que su candidato pasaría a la segunda vuelta, y se abstuvieron de ir a votar; al final de la jornada electoral, ellos mismos vieron con desesperación que Jospin había sido relegado hasta la tercera posición. En su lugar quedó Jean-Marie Le Pen, del FN (Front National, partido de extrema derecha, con un discurso racista y xenófobo). Aunque en la segunda vuelta, éste fue avasallado por 82% de los votos para Chirac, su 18% de las presidenciales no bastó ni siquiera para lograr representación en la Asamblea Nacional. El bloque que entonces encabezó la oposición parlamentaria a partir de junio fue el Partido Socialista, que lógicamente debía quedar al menos como segunda fuerza de las presidenciales (N. del T.).

¹² Lo anterior no se pudo confirmar tras la derrota de Jospin en 2002, quien públicamente anunció su retiro tras la derrota de la primera vuelta. En cambio, sí ocurrió con la candidata del PS en 2007, Ségolène Royale, quien después de perder en la segunda vuelta de las presidenciales, y en contra de todos los pronósticos, ha seguido activa hasta el día de hoy en los cuadros dirigentes de su partido; véase la prensa, *www.lemonde.fr*, durante los meses que siguieron a la elección de Nicolás Sarkozy en mayo de 2007 (N. del T.).

Ahora bien, el programa político que aquella mayoría parlamentaria está llamada a realizar es justo aquél que habría justificado la elección de presidente. Es pues esta plataforma presidencial la que el Parlamento pondrá en aplicación al aprobar los principales elementos que erigieron al jefe de Estado, aunque ahora reflejados todos al votar cada una de las nuevas iniciativas legislativas. El presidente se implica así personalmente en la actividad legislativa, no obstante que delegue la ejecución de tales leyes al gobierno, y al mismo tiempo asimila la opinión vertida como testimonio de su propia fidelidad hacia las promesas electorales. Además, con el propósito de no enfrentar ningún obstáculo, el presidente deberá mantener fuertes sus ligas con aquella mayoría, así como con su partido, quien al final deberá funcionar como el armazón de tal mayoría.

A este respecto, debemos apuntar que es el partido quien nombra a su dirigente, dado que el recién electo presidente ya no puede seguir siéndolo; y que para tal ocasión, el partido no tendrá otra opción que la de nombrar a uno de los lugartenientes de su antecesor, pues tal relevo se efectuará prácticamente según la etimología exacta de la palabra lugarteniente: se tratará de uno de los más cercanos, a quien el flamante presidente extenderá ordenes y orientaciones regulares. De esta forma han actuado, uno tras otro, los presidentes de la V República; de hecho, para citar solamente los ejemplos más próximos en el tiempo, basta que recordemos la designación de anteriores líderes de partido como primeros ministros (como sería el caso de Lionel Jospin por Francois Mitterrand o de Alain Juppé por Jacques Chirac).

En la situación así descrita, hemos visto que queda poco espacio para la fragmentación; ahora bien, que el resultado deberá ser completamente distinto si las mayorías son divergentes.¹³

2. La separación es fuerte si el presidente funge como árbitro

En la hipótesis contraria a la descrita hasta ahora, a saber, que el presidente no cuente con los recursos o atribuciones políticas necesarias para ejercer con plenitud el papel que le corresponde, ya sea porque la mayoría parlamentaria le sea hostil (situación que veremos en seguida descrita

¹³ Me he encargado de desarrollar las características de aquella confrontación como dos situaciones distintas en "Que peut le président?", *Pouvoirs*, núm. 68, 1994, pp. 15-29.

bajo el término conocido de “cohabitación”), o bien porque el presidente no sea más su dirigente, hecho que ocurrió en su momento en Portugal y que nos podrá servir de referencia.

A. La cohabitación

Esta es la situación en donde el presidente, electo por una mayoría política, se encuentra repentinamente frente a una mayoría parlamentaria compuesta por partidos políticos rivales al suyo. En Francia, el caso se ha presentado en tres ocasiones, siendo en cada una de ellas la falta de concordancia temporal de los mandatos electorales lo que ha servido como detonador. Aquello se entiende en la medida en que, hasta 2002, el presidente era electo por un término de siete años, en tanto los diputados lo eran por una legislatura, cuyo término normal ha sido siempre de cinco.

De esta forma, incluso si el presidente de la República había decidido disolver la Asamblea al momento de su elección con el propósito de aprovechar la inercia del electorado en las presidenciales, asegurando así una mayoría de diputados de su propio partido, la verdadera prueba se presentaba cinco años más tarde, cuando debía sortear el desgaste de sus aliados parlamentarios en las nuevas elecciones para diputados. Eso fue lo que le ocurrió a Francois Mitterrand en 1986 y 1993,¹⁴ aunque también a Jacques Chirac en 1997, quien dos años después de instalarse en el Palacio del Eliseo, de forma mal calculada (léase imprudente) disolvió la Asamblea Nacional.¹⁵ En las condiciones institucionales generadas, que

¹⁴ Recordemos que los dos septenios consecutivos del presidente Mitterrand iniciaron, respectivamente, en 1981 y 1988 (N. del T.).

¹⁵ En realidad, los cálculos que se efectuaron en el partido de derecha que lo llevó al poder en 1995 (RPR, Convergencia por la República) implicaban exorcizar el fantasma de la cohabitación al término de la legislatura (cuya fecha prevista era marzo de 1998). Llegado 1997, en lugar de mantener aquella cómoda mayoría de derecha durante un año más (en el entendido que la Asamblea Nacional estaba compuesta por 249 diputados RPR contra 50 PS), adelantar la renovación de la Asamblea Nacional a sólo dos años de distancia del voto en las presidenciales, les pareció una genial manera de evitar el previsible desgaste natural del primer ministro Juppé; los líderes del partido estimaron entonces más probable ganar las elecciones si las adelantaban un año. Pensaron además que aquello permitiría al partido la opción de volver a contar con una mayoría de derecha que preparaba una coincidencia de fuerzas políticas al momento de las elecciones presidenciales de 2002. Pero sus cálculos fallaron estrepitosamente. Tras el resultado adverso de las elecciones parlamentarias que siguieron a la errática disolución, nunca un presi-

se refieren a ese fenómeno tan francés de la cohabitación, el presidente no inspira a buscar la obediencia de una mayoría parlamentaria (cuyas políticas aparecían más bien opuestas diametralmente a las dictadas desde la casa presidencial). Tenemos así que en 1988, la nueva mayoría de derecha decidía privatizar las mismas empresas que siete años atrás, al inicio de su mandato, Francois Mitterrand había decidido nacionalizar.

En tal marco institucional, no le queda al presidente sino replegarse sobre el marco competencial que le es exclusivo (y que en Francia comprende esencialmente los asuntos exteriores y la defensa). Así, nos deberíamos preguntar qué ocurriría con la reacción del gobierno si estallasen conflictos de competencias en tales materias (aunque advertimos que de la presencia de situaciones de riesgo, tal eclosión que implicara la confrontación entre jefe de Estado y de gobierno ha sido evitada con cierto cuidado).

Ahora bien, al margen de sus competencias exclusivas, el presidente debe conformarse con estar alerta y acaso retardar la acción del gobierno al condicionar su firma cuando así lo exige la toma de determinadas decisiones, aunque teniendo cuidado de no traspasar la línea divisoria donde la opinión pública pudiera empezar a cuestionar tales bloqueos.

Lo anterior, dado que el mayor interés que él tiene es el reconstituir los recursos políticos susceptibles de permitirle regresar a la situación de privilegio que existía antes que se revirtiera su mayoría parlamentaria. Se trataría así de esperar a la llegada del nuevo periodo de elecciones presidenciales, seguido inmediatamente por una nueva elección parlamentaria que entonces, podría asegurarle la composición de una mayoría dócil. Es justo esto lo que pudieron lograr tanto Francois Mitterrand en 1988 como Jacques Chirac en 2002.

B. La actuación del presidente como garante de lo esencial

Entonces, mientras llegue a término el periodo de cohabitación y en espera de la eventual revancha en las siguientes elecciones, al presidente no le quedaría más que aparecer como el “garante de lo esencial”: es decir, de la cohesión nacional; de los intereses superiores del país (según ha

dente francés había sido tan criticado por su pifia política como en esta oportunidad; véase Cabanis, André y Martin, Michel Louis, *La dissolution Parlementaire a la Francaise*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001, pp. 202-204 (N. del T.).

sido hasta ahora empleado en una terminología algo enfática). Pero también debemos reconocer que tal uso le ha permitido ganar cierta estatura frente a un primer ministro que, a su vez, se encuentra inevitable y rápidamente atrapado por la gestión cotidiana del gobierno, si bien aquello no le impida seguir apareciendo como principal oponente y rival virtual en la próxima elección presidencial.

En cuanto a la habilidad política requerida, el papel presidencial así creado no es tan simple, pues consiste primero en señalar permanentemente las eventuales fallas de la acción gubernamental, y luego en oponerse desde el momento de su puesta en marcha, cualquiera que sea la medida de gobierno cuestionada. Ahora bien, antes de enmendar la plana y enunciar una aparente recapacitación (es decir, de ceder frente al primer ministro) al presidente le queda evidentemente manifestar que contra el argumento que él esgrime, su papel no es otro que el de inclinarse ante la voluntad de la mayoría parlamentaria. Por último, le quedaría todavía la posibilidad de adelantar las elecciones por vía de disolución, aunque tal disyuntiva le implicaría muy pocas probabilidades de éxito (es decir, de recuperar el poder gubernamental), dada la cercanía con que el electorado acababa de pronunciarse a favor de quienes habrían fungido como sus adversarios políticos en la Asamblea.

Hasta ahora, en la realidad institucional de la V República no se ha presentado jamás la hipótesis de que el presidente de la República presente un recurso ante el Consejo Constitucional pretendiendo que éste declare inconforme a la Constitución una ley que él mismo no aprobaría. Sin duda, tal repliegue hacia lo jurídico equivaldría aceptar que su estado sería el de un incapaz político, mismo que debería rechazar sin más, sobre todo al considerar que ya habría afirmado ser capaz de velar por lo esencial.

Al contrario, podemos apuntar que la práctica que ha desarrollado ampliamente el presidente portugués lo que ha permitido que ese país se coloque en la categoría de los semipresidenciales, no obstante que las características de este régimen poco se acerquen con las que hasta aquí hemos descrito. El presidente de Portugal se ha colocado con frecuencia en situación de cohabitación. Tenemos entonces que incluso en los momentos en que M. Gutierres no fungía como primer ministro, no dudaba en externar abiertamente al presidente Soares que debía ser él, como jefe del partido, el inspirador de las políticas y que entonces, los roles no de-

bían confundirse. Sin embargo, aún quedaba al presidente utilizar el verdadero derecho de veto que le confiere la Constitución, y que en este régimen es doble, a saber, política y constitucional, ya sea para decretos que para leyes, conservando además, en el caso de estas últimas, la posibilidad de presentar una demanda ante la Corte constitucional. Y es que los presidentes portugueses (especialmente M. Soares) han hecho uso de esa facultad de iniciar el contencioso constitucional con bastante frecuencia,¹⁶ lo cual les ha facilitado posicionarse como un auténtico contrapoder frente al binomio integrado como gobierno-mayoría parlamentaria.

* * *

Por lo que hemos visto, la cuestión relativa a la separación de poderes —léase del poder dentro de un sistema semipresidencial— no posibilita una respuesta automática. Dentro de las condiciones que permiten referirnos a un sistema semipresidencial de manera estricta, considero que tal categoría es francamente muy débil y que, en sentido contrario, el sistema parece enfocarse más bien en el propósito de lograr la unidad en el ejercicio del poder del presidente. En cambio, cuando se presenta el fenómeno de la cohabitación o de la no-dirección de la mayoría parlamentaria por el presidente, el hecho de contar con una legitimidad fuerte (derivada de su elección por el voto popular) ha permitido a este último oponerse a la entidad todopoderosa que pareciera ser representada por el binomio gobierno-mayoría parlamentaria, ya sea a través de una constante vigilancia política (como en el caso francés), o bien, de una auténtica tutela jurídica (como en el caso portugués). Sobre estas cuestiones, debo manifestarme sorprendido por una observación de un antiguo presidente de Bulgaria, Jelou Jeleu, expresada durante la defensa de la tesis doctoral de Francois Frison-Roche,¹⁷ donde afirmaba que lo que había interesado a varias de las nuevas democracias de Europa Central y Oriental respecto de la posibilidad de optar por una arquitectura semipresidencial, era justamente la hipótesis de la cohabitación (siendo un hecho que, por nuestro lado, en Francia, este fenómeno ha terminado por ser considerado sin

¹⁶ Véase la tesis doctoral de Garnier, Roxana, *La démocratie gouvernante au Portugal*, Universidad de París I, 2001, 1221, especialmente el cap. 6, “Le modérateur présidentiel”, pp. 501-609.

¹⁷ Véase *supra*, nota 5.

más como detestable). De cualquier manera, debo advertir que en la situación actual del caso francés, la separación de poderes sería sin duda mucho mejor asegurada con la fórmula semipresidencial que en el esquema del parlamentarismo clásico, donde tal separación apenas existe. Pero queda también señalar a los interesados que, al optar por esta fórmula, ¡no se puede de ninguna manera asegurar que el resultado será la cohabitación! Aquello dependería adicionalmente del sistema de partidos así como del sistema electoral que lo acompaña, ya que no debe dejarse de lado que éstos sean al final más determinantes al establecer una práctica institucional que lo que representan los ajustes constitucionales, por más refinados que éstos sean. Si además, todo esto pudiese ser válido para cualquier régimen político, al menos lo es en el caso que nos ocupa, ya que es más bien de la articulación entre instituciones y sistema de partidos de lo que dependerá al final la realidad del semipresidencialismo.

