

113 velle

Traducción de
ROBERTO REYES MAZZONI

GIOVANNI SARTORI

INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA

*Una investigación de estructuras,
incentivos y resultados*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

VII. EL SEMIPRESIDENCIALISMO

VII.1. EL PROTOTIPO FRANCÉS

HEMOS visto que tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden fallar, especialmente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que nos vemos motivados a buscar una solución "mixta", una forma política que se encuentre en medio de los sistemas presidencial y parlamentario y que tenga elementos de ambos. A esta forma mixta se la conoce —significativamente— como el semipresidencialismo.¹ Aunque no debemos tomar el nombre muy literalmente, sí indica que nuestro sistema se entiende y construye mejor desde el punto de vista del presidencialismo, no del parlamentarismo. Porque el razonamiento se desarrolla más fácilmente desde arriba hacia abajo, que desde la base del parlamentarismo.

El denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo en y por el Parlamento. Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, porque el semipresidencialismo es "semi" precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.

¹ Para un planteamiento en contrario, véase a Shugart y Carey (1993, p. 22 y *passim*) que remplazan al semipresidencialismo argumentando que *semi* sugiere "un tipo de régimen que está a la mitad de un *continuum*". Pero *semi* es un prefijo de origen latino que significa "medio" (por ejemplo, semicírculo, medio círculo, no en medio) y no supone ningún *continuum*, como cualquier

¿Basta lo anterior para definir al semipresidencialismo? Claramente la respuesta es no. Pero por el momento dejaremos aquí la cuestión. En relación con el presidencialismo, es aceptable empezar con la definición, porque la forma tiene un prototipo indiscutible —la presidencia de los Estados Unidos— y se ha consolidado bien en un esquema que se reconoce en un número considerable de países. Pero con respecto al semipresidencialismo, debemos estar conscientes del peligro de caer en la pregunta circular respecto a lo que fue primero: ¿el huevo o la gallina? Lo que debemos evitar. Por otra parte, ¿cómo podemos definir esta forma a menos que sepamos de qué países podemos inferir sus características definitorias? La salida consiste en estipular que la categoría tiene un caso sobresaliente, que sin duda es la Quinta República francesa, y tomarla como punto de partida.

La característica que cualquier semipresidencialismo *debe* tener (en virtud de su mismo nombre) es una estructura de autoridad dual, una configuración con dos cabezas. De este modo, cualquier Constitución semipresidencialista deberá establecer, de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es el jefe de Estado, y un primer ministro, que encabeza al gobierno. En la Constitución francesa de 1958, el "liderazgo" del primer ministro fue delineado claramente en los artículos 20 y 21, en los que se dice, respectivamente, que: "El gobierno determina y dirige la política nacional", y que el "primer ministro dirige las acciones del gobierno". En cambio, el "liderazgo" del presidente se bosquejó con menos claridad y en forma más dispersa en los artículos 11, 12, 15, 16 y 52 de la Constitución; esta dispersión corresponde al hecho de que "los poderes más importantes del presidente [...] tienen un carácter ocasional [...]. No son prerrogativas normales [...] sino poderes excepcionales que sólo se pueden utilizar muy pocas veces. Además [los más de los poderes presidenciales] no son poderes de decisión. Tienden más bien a impedir una decisión [...] o a someter la decisión al pueblo francés (disolución, referéndum)".² Enton-

dicionario lo demuestra para cientos de expresiones, pues precedió, por mucho, al inicio de la manía del *continuum*.

² Duverger, 1980, p. 171. En resumen, y aparte de los poderes excepcionales que concede el artículo 16, la Constitución autoriza al presidente para recurrir

ces, lo que está claro es que el redactor de la Constitución, Michel Debré, no tenía intención de establecer a un presidente "imperial", preeminente.

Sin embargo, en este caso más que en otros, la forma en que se sigue a la Constitución en la práctica, o como dicen los italianos, la Constitución "material", pronto tomó precedencia sobre la Constitución formal. Asimismo, sería un error derivar el sistema semipresidencial sólo del texto de la Constitución de 1958, porque la actual configuración del sistema fue determinada decisivamente en 1962, por un nuevo elemento: la elección directa y popular del presidente. Por lo anterior, el modelo francés es el resultado de la Constitución de 1958, cuyo equilibrio fue alterado en 1962, y cuya práctica la estableció la presidencia inicial del general De Gaulle, quien fijaba la orientación.³ Después de 30 años de esta experiencia, lo que los franceses tienen en realidad es, en esencia, un sistema bicéfalo, cuyas dos cabezas son *desiguales*, pero esa desigualdad *oscila* del uno al otro. Para decirlo más claramente, la "primera cabeza" es por costumbre (las convenciones constitucionales) el presidente, pero por ley (el texto escrito de la Constitución) lo es el primer ministro, y las oscilaciones reflejan el estatus mayoritario respectivo de uno sobre el otro.

Esto último nos hace regresar al problema estadounidense del "gobierno dividido" (véase, *supra*, sección V.2). Ya dijimos que los sistemas presidenciales no pueden enfrentar fácilmente a las mayorías divididas. Entonces, lo decisivo es preguntar si el sistema semipresidencial es atrapado por el mismo atascadero, o si su ventaja sobre los presidenciales es precisamente su capacidad para manejar a las mayorías divididas. Presentemos el problema de otra manera: ¿Hay alguna diferencia, y de haberla cuál es, entre el presidencialismo y el semipresi-

(aunque no unilateralmente) a los referendos, a la disolución del Parlamento y de cierta manera le reserva el campo de la defensa y de la política exterior. El presidente además puede oponerse efectivamente a cualquier acción por su *puissance d'empêcher*, ya sea merced al veto, o negándose a firmar decretos.

³ El 31 de enero de 1994, De Gaulle proclamó que "la autoridad indivisible del Estado es depositada completamente en el presidente por el pueblo que lo eligió" y que "el dominio completo es solamente suyo". Nada de esto se encuentra en la Constitución de Debré, pero los sucesores de De Gaulle, incluso Mitterrand, han preferido la proclamación que este último hizo.

dencialismo cuando hay mayorías divididas, es decir, cuando la mayoría que elige al presidente no es la mayoría que controla al Parlamento?

Hay tres respuestas posibles a esta pregunta. Una es la de que, a final de cuentas, no hay ninguna diferencia: en ambos sistemas una mayoría dividida lleva inevitablemente al conflicto y al estancamiento. En un sistema presidencial el conflicto se da entre el presidente y el Congreso; en un sistema semipresidencial, el conflicto es entre el presidente y el primer ministro apoyado por el Parlamento; pero en esencia es lo mismo. La segunda respuesta es la que sugirieron Vedel y Duverger, esto es, que el semipresidencialismo no es "una *sintesis* de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una *alternación* entre fases presidenciales y parlamentarias" (Duverger, 1980, p. 186). Según esta interpretación, el sistema francés es presidencial cuando las mayorías presidencial y parlamentaria son la misma; y parlamentario, cuando son distintas. Como no estoy de acuerdo con ninguna de estas dos interpretaciones, un poco más adelante presentaré una tercera. Pero primero veamos cómo se ha manejado este problema en la práctica hasta ahora.

La primera mayoría dividida se presentó en Francia relativamente tarde —entre 1986 y 1988— y la experiencia fue relativamente breve. Un nuevo periodo de coexistencia (o *cohabitation* como le llaman los franceses) ocurrió entre 1993 y 1995. Ambas cohabitaciones se dieron sin problemas. Es cierto que las cosas salieron bien porque Mitterrand y sus primeros ministros "opuestos" jugaron sus cartas con moderación e inteligencia. Pero el buen funcionamiento de su cohabitación no puede atribuirse a los rasgos personales de los protagonistas. Si bien es cierto que líderes emotivos y poco dispuestos a los compromisos pueden descomponer cualquier mecanismo para compartir el poder, el acuerdo bicéfalo francés ha funcionado porque puede *funcionar*. Mientras que el presidencialismo puro es una estructura propensa al estancamiento, el semipresidencialismo propone una maquinaria que lo evita. Al menos así lo veo yo.

Dije que no estoy de acuerdo con la opinión de Duverger (y de otros) de que el semipresidencialismo francés resulta ser

una alternación entre el presidencialismo (cuando coinciden las mayorías presidencial y parlamentaria) y el parlamentarismo (cuando no coinciden). Mi primera objeción es que los dos extremos han sido exagerados. Por una parte, un presidente *cum* gobierno, que tiene que gobernar con y mediante otro organismo, no puede ser identificado con el presidente "puro" que gobierna solo, que *es* el gobierno. En este respecto se exagera el poder del presidente "semipresidencial", en un grado estructuralmente inaceptable. Por otra parte, y en el otro extremo, un presidente sin mayoría no puede ser identificado con el presidente parlamentario común. En este caso, la falta de poder que se le atribuye es excesiva (y en realidad incorrecta). Un presidente minoritario francés ya no puede aprovechar sus "poderes usurpados" (los que obtiene por la Constitución "material"), pero nunca se convierte en una mera figura nominal. Sigue siendo un presidente que se sostiene por su propia legitimidad, directa, al que la Constitución escrita concede prerrogativas que los presidentes electos por el Parlamento muy pocas veces, o nunca, llegan a tener.

Mi segunda objeción, y la más importante, es contra el planteamiento de la alternación. Concebir al semipresidencialismo como una alternación entre otros dos especímenes, sencillamente equivale a eliminar la naturaleza mixta del sistema, y de hecho es afirmar que en él no tenemos un verdadero sistema. Creo que esto es un equívoco total que no capta lo que sí expresa mi concepto de *oscilación*. Porque la alternación sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación es un movimiento dentro de un sistema. Cuando algo oscila, sigue siendo lo mismo.

Por tanto, según mi interpretación, el semipresidencialismo francés ha evolucionado hasta convertirse en un verdadero sistema mixto basado en una estructura flexible de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo, cuya "primera cabeza" cambia (oscila) cuando cambian las combinaciones de la mayoría. Con una mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y la Constitución que se aplica es la "material" (las convenciones constitucionales). A la inversa, y alternativamente, con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro, apoyado por su propio

Parlamento y también porque la Constitución formal (lo que establece por escrito) apoya su pretensión de gobernar por derecho propio.

Cuando Mitterrand cedió, de buen talante, ante su primer ministro Chirac, comprendió bien que no podía ganar una contienda legal.⁴ Cuando los primeros ministros mayoritarios se portan bien con sus presidentes (como Balladur), las razones subyacentes de esta conducta son, primero, que la Constitución "material" ya echó raíces y, segundo, que si llega la ocasión de que ellos ocupen la presidencia (expectativa que se les permite), también les gustaría ser presidentes "imperiales". Sin olvidar que ambas "cabezas" probablemente han percibido que el sistema trabaja precisamente por los nuevos equilibrios que proporciona la *diarquía flexible* que acabo de bosquejar.

Ciertamente, cualquier estructura de autoridad dual puede caer en el enfrentamiento y, en consecuencia, paralizarse por un Ejecutivo dividido en conflicto. No hay ninguna seguridad de que esto no le pueda ocurrir al semipresidencialismo francés. Pero aun así, se debe reconocer que en esta fórmula el problema de las mayorías divididas encuentra su solución por el "cambio de cabeza", al reforzar la autoridad de quien obtenga la mayoría.⁵ Y éste es un brillante, aunque involuntario, acto de brujería constitucional.

⁴ Como ejemplo, la "usurpación" más patente de los poderes presidenciales ha ocurrido con los referendos, que De Gaulle y sus sucesores han decidido por cuenta propia, mientras que la Constitución requiere, para los referendos (Artículo 11), la acción conjunta con el gabinete o con las dos cámaras. Esta práctica no enfrentó oposición; pero si un presidente "minoritario" iniciara un referéndum, ciertamente se le podría impedir su ejecución. De igual manera, constitucionalmente el presidente no tiene poder para despedir al primer ministro; pero en el pasado lo hizo, aunque en forma caballerosa; pero es poco probable que con una mayoría dividida lo llegara a intentar.

⁵ Si esta interpretación es correcta, creo que responde a la objeción que Linz hace al semipresidencialismo (1990, p. 63): "No existe ningún principio democrático para resolver las disputas entre el Ejecutivo y la legislatura acerca de cuál de los dos representa la voluntad del pueblo".

VII.2. CASOS SIMILARES Y DIFERENTES

Además de la Quinta República francesa, ¿a qué otros países se puede clasificar como semipresidenciales? Históricamente, la Constitución de 1919-1933 de la Alemania de Weimar puede ser considerada correctamente —en retrospectiva— una primera configuración de un sistema semipresidencial. Tenemos después dos países —Portugal y Sri Lanka— que deliberadamente han diseñado sus constituciones basándose en el modelo francés. Otro candidato posible para la categoría es Finlandia. Duverger, por su parte, incluyó (1980) entre los sistemas semipresidenciales también a Austria, Islandia e Irlanda. La lista de Duverger es, entonces, la siguiente: Francia, la República de Weimar, Portugal, Sri Lanka, Finlandia, Austria, Islandia e Irlanda. Shugart y Carey (1993) la modificaron en dos aspectos: ubicaron a Irlanda entre los sistemas parlamentarios (en mi opinión correctamente), y a Weimar y Sri Lanka en una nueva categoría, la de los sistemas parlamentarios-presidenciales (en mi opinión sin necesidad y confusamente).

Como se puede ver según las dos listas, el semipresidencialismo resulta ser un conjunto de sistemas dispares que es imposible definir.⁶ De aquí que, o reducimos la lista a los países cuyas formas políticas realmente tienen algún elemento central común, o lo que tenemos es un nombre que nada dice; una categoría meramente residual.

Una primera selección debe eliminar inmediatamente —sugiero— a Irlanda, Austria e Islandia. Ya he indicado (véase, *supra*, sección V.1) que estos tres países no pueden ser clasificados como presidencialistas por el simple hecho de que sus presidentes sean elegidos popularmente. Por razones similares tampoco se les puede considerar semipresidencialistas simple y llanamente porque los presidentes de Austria e Islandia (no el irlandés) sean fuertes en el papel, esto es, porque la Constitución les otorgue poderes que la Constitución “material”

⁶ Parece que la razón de esto es que los intérpretes no deciden si deben referirse a la Constitución “formal”, a la Constitución material, o a algo intermedio entre ellas. La interrelación de estos elementos (tal como la entiendo) puede verse en mi análisis del caso francés, y la detallaré a medida que avancemos.

hace inoperantes. Por lo que se refiere al caso francés, sí se debe tener en cuenta el “poder añadido” a la presidencia, porque en realidad se le ejerce y de hecho es parte de la Constitución “material”. Pero cuando ésta priva al presidente de los poderes que le da la Constitución y los hace letra muerta, entonces ese “elemento inerte” no puede establecer la naturaleza de una forma política y de la clase a la que pertenece. De no ser así, podríamos clasificar a Inglaterra como una monarquía —no una democracia—, porque ningún acto del Parlamento ha cancelado los poderes que la Corona ejercía, digamos, en el siglo XVIII.

Duverger mismo reconoció que en Austria, Irlanda e Islandia “la práctica política es parlamentaria” y que sus respectivos presidentes son sólo “figuras decorativas” (1980, p. 167 y *passim*). ¿Por qué, entonces, asignar estos países al semipresidencialismo con base en disposiciones formales que son letra muerta? Bueno, quizá porque bajo circunstancias distintas la Constitución formal todavía tiene oportunidad de resucitar. De hecho, las normas que no se cumplen no son —sólo por esta razón— normas muertas. Algunas reglas legales permanecen en hibernación para luego ser resucitadas. Pero algunas reglas legales mueren sin remedio. Entonces, ¿existe alguna posibilidad de que las constituciones a que nos referimos puedan ser resucitadas? Mi respuesta sería que no, definitivamente no, para Irlanda e Islandia;⁷ le concedería una pequeña oportunidad, muy pequeña, a Austria. En el caso austriaco, el presidente complaciente surgió, en la práctica constitucional, en el periodo de la “gran coalición”, cuando 90% de la mayoría parlamentaria podía enfrentar cualquier posible interferencia presidencial en los asuntos gubernamentales. En la actualidad Austria ha transformado su formato original de dos partidos en un sistema tripartidista; pero esta situación puede obstaculizar cualquier activismo presidencial tan efectivamente como la anterior. En el caso de Islandia, la Constitución puede ser reformada mediante un simple voto mayoritario de 51%,

⁷ La Constitución irlandesa no le da ningún poder especial a su presidente; de modo que en este caso no hay nada que resucitar. En Islandia, la atrofía del cargo presidencial es irreversible desde que se sigue la práctica de renovar automáticamente el periodo del presidente cuando ningún candidato se le opone.

y esto implica que un presidente que interfiere puede ser fácilmente privado de todo poder que quiera ejercer. Por esto, la lección que nos da Austria es que partidos fuertes, solidarios, pueden en todo momento cortar las alas a un presidente activista; y la lección de Islandia es que las constituciones muy flexibles, fáciles de modificar, privan a la ley suprema de su supremacía.

Recuérdese que los ejemplos son importantes porque incluir un país en el sistema equivocado, distorsiona el conocimiento de la especie. Dicho de otro modo, nunca entenderemos el semipresidencialismo a menos que primero expulsemos de esta clase a sus miembros inaceptables. Pero la eliminación de Irlanda, Islandia y Austria nos deja con una lista depurada de cuatro países —la Alemania de Weimar, Portugal, Sri Lanka y Finlandia— que empieza a tener sentido. Las razones del orden de presentación de estos países serán evidentes al llevar a cabo el análisis. Empiezo con Weimar no sólo porque es nuestro antecesor histórico, sino también porque la experiencia de Weimar es tan instructiva como lo es actualmente la francesa.

En 1919 no existía ninguna idea de semipresidencialismo. En ese año, por consiguiente, el sistema de Weimar fue considerado como un sistema parlamentario contrarrestado por una presidencia fuerte. Quienes redactaron la Constitución contemplaron horrorizados la Tercera República francesa, y su preocupación principal fue la de impedir el gobierno por asamblea. En su diseño lo lograron dándole al presidente poderes para: a) gobernar por decreto, es decir, para emitir, de acuerdo con el canciller, decretos con fuerza de ley en situaciones de emergencia (el artículo 48 de la Constitución de Weimar, de mala reputación); b) nombrar y destituir a su sola discreción al primer ministro, destituir a miembros individuales del gabinete, y formar gobiernos que no estuvieran sujetos a un voto de confianza parlamentario; c) disolver el Parlamento virtualmente a su discreción; d) someter cualquier ley aprobada por el *Reichstag* al referéndum popular (en lugar del poder de veto). En lo que toca al Parlamento, aunque no se le pedía que nombrara a los gobiernos con un voto de confianza, tenía el poder para hacerlos caer con un voto de censura (así como de obligar a ministros individuales a presentar su renuncia); y

es justo decir que en condiciones normales la mayor parte del trabajo legislativo correspondía al *Reichstag*.

Hay poca duda de que Weimar tenía la estructura de autoridad dual que caracteriza, como lo expresé, a una forma semipresidencial. ¿Qué tan parecida o qué tan diferente, a este respecto, era Weimar a la Francia actual? La respuesta se complica porque la Constitución formal francesa se ha transformado en una Constitución "material" muy diferente. Así que ¿con cuál se debe comparar a Weimar? Por ejemplo, una importante diferencia entre las dos fórmulas parece ser que los gobiernos franceses requieren ser investidos por un voto de confianza parlamentario, mientras que los gobiernos de Weimar sólo estaban sujetos a ser destituidos mediante un voto de censura. Sin embargo, sí y no. Porque los artículos 49 y 50 de la Constitución francesa no mencionan ninguna investidura parlamentaria del Ejecutivo y se enfrentan al problema en forma parecida a como lo hizo la Constitución de Weimar. Pero no es necesario detenernos en este tipo de estudios, porque la debilidad de la República de Weimar tuvo poco que ver, en mi opinión, con los defectos constitucionales. En cambio, se vio socavada, ante todo, por un sistema partidista muy fragmentado y polarizado que a su vez era alimentado por un sistema de representación proporcional "pura" (en que el único nivel electoral era el nacional). Que me disculpe Lijphart, pero más que por cualquier otro factor individual, la República de Weimar fue debilitada por la RP (un defecto remediado por los franceses con el sistema mayoritario de la doble ronda electoral). Otro punto débil de la estructura de Weimar fue que el presidente era electo por una pluralidad, porque la votación final permitía la participación de tres candidatos, lo que impidió el surgimiento de una contienda bipolar por la presidencia.

Pero éstos son mayormente elementos extraconstitucionales. Cuando estudiamos la Constitución propiamente dicha, a los "sospechosos tradicionales" —los poderes que surgen del artículo 48, y los instrumentos de disolución del Parlamento y de referéndum— se les ha achacado una parte exagerada de la culpa. Se abusó de estos poderes, pero sólo bajo circunstancias que justificaban su abuso. Se encuentran disposiciones muy parecidas en muchas otras constituciones y no han sido

particularmente dañinas. Teniendo en cuenta todo, definitivamente yo no diría que la Constitución de Weimar es la culpable de la infeliz y breve vida de la Primera República alemana, y especialmente de su caída a manos de Hitler en 1933. A pesar de sus imperfecciones, era una obra sagaz de nuevo diseño. En realidad, si Alemania hubiera adoptado en 1919 un tipo de Constitución parlamentaria, creo que Weimar habría caído mucho antes, probablemente en 1923, cuando el marco alemán fue pulverizado por la peor inflación que haya ocurrido en Europa. Lo que acabó finalmente con Weimar fue la "Gran Depresión", que afectó a Alemania más que a cualquier otro país occidental.

Si ahora nos ocupamos de Portugal, éste es un caso que se puede tratar rápidamente, porque su experiencia semipresidencial fue breve: seis años entre 1976 y 1982.⁸ En lo que respecta a la Constitución portuguesa, su modelo fue la francesa y no es necesario repetir lo que ya dijimos sobre ésta. No obstante, la lección que nos da Lisboa es que resulta inseguro inaugurar un sistema semipresidencial con un presidente minoritario y, peor aún, con un presidente que no tiene el apoyo de un partido. A menos que el semipresidencialismo consiga en sus inicios una prolongada serie de mayorías indivisas que consolide sus cimientos, la presencia demasiado pronta de mayorías divididas puede someter a una excesiva presión al delicado equilibrio de la cohabitación. Esto fue, en esencia, lo que ocurrió en Portugal.

Pasemos al caso de Sri Lanka. La Constitución de 1978 de Sri Lanka también se inspiró en el modelo francés (el real), pero fue más allá al reforzar los poderes del presidente, y esto es muy parecido al formato de Weimar. En este caso, al igual que en Weimar, el Parlamento sólo puede hacer caer a los gobiernos, pero no investirlos. Además, el presidente de Sri Lanka, como el de Weimar, tiene poder unilateral y discrecional para presionar a la legislatura sometiendo a la aprobación por

⁸ La Constitución portuguesa de 1982 elimina el poder del presidente para pedir la renuncia de los gabinetes o de los ministros (a menos que estén amenazadas las instituciones democráticas, Art. 198), así como todos los poderes legislativos que tenía; además limita su poder para disolver el Parlamento y para vetar la legislación. En gran medida, a partir de 1982, al presidente portugués le quedan los poderes normales de los presidentes parlamentarios comunes.

referéndum cualquier ley que haya rechazado el Parlamento. Finalmente, y esto va más allá de lo prevaeciente en Francia o en Weimar, el presidente de Sri Lanka es el jefe de Estado y el jefe del gobierno. Por tanto, el presidente es el que verdaderamente presenta las propuestas legislativas y selecciona a sus ministros (en forma parecida a como lo hace el presidente estadounidense). Surge así la pregunta de si Sri Lanka no es más bien un sistema totalmente presidencial en vez de uno semipresidencial. No obstante, el argumento en contrario insiste en que un voto de censura parlamentario sí hace caer al gabinete, y que esto indica que el sistema de Sri Lanka no tiene la separación de estructura del poder que caracteriza al presidencialismo.

Está claro que aquí estamos en el límite entre el presidencialismo y el semipresidencialismo. Pero no creo que sea crucialmente importante para nosotros decidir a este respecto, porque aún es demasiado pronto. Como Sri Lanka no ha enfrentado todavía la terrible prueba de una "mayoría dividida", es difícil decir si en ese caso un presidente cederá o peleará. Él (o ella) ciertamente tiene, en la Constitución escrita, mucho más poder combativo que el presidente francés, en particular en lo que se refiere al referéndum. De hecho, ya se ha recurrido al referéndum hasta el grado de prolongar, en 1982, el periodo del Parlamento por todo un periodo adicional de seis años! Por otra parte, debe reconocerse que éste y otros abusos enfrentan un estado de guerra civil, lo que ayuda a justificarlos. Entonces habrá que juzgar al sistema cuando, si así ocurre, empiece a navegar en aguas más tranquilas.

Por último, Finlandia, que es nuestro caso más antiguo, pues se remonta a 1919. En la fórmula finlandesa, el propio presidente encabeza las reuniones del gabinete que se refieren al campo que le está reservado, esto es, a "las relaciones de Finlandia con las potencias extranjeras" (Art. 33). No participa, sin embargo, en las reuniones del gabinete que tratan de los asuntos internos y administrativos, las que preside el primer ministro. Además, el presidente elige (basado en la Constitución "material") al primer ministro y establece condiciones sobre la composición de los gobiernos de coalición. Pero en todos los demás aspectos Finlandia funciona como un siste-

ma parlamentario normal en que el Parlamento elige y destituye a los gobiernos. Así Finlandia califica actualmente como un sistema semipresidencial.⁹

VII.3. LA DEFINICIÓN DE LOS SISTEMAS SEMIPRESIDENCIALES

Una vez identificados los casos a los que es posible aplicar la categoría, podemos regresar a la tarea inconclusa de definir el semipresidencialismo. Aunque hemos evitado el razonamiento circular, seguimos enfrentados a la dificultad de precisar una configuración bicéfala que igualmente muestra mucha variación en sus diferentes casos. ¿Hasta dónde podemos llegar —al establecer los caracteres definitorios— para determinar quién tiene poder sobre quién, de qué manera y en qué circunstancias, y cuándo deja la autoridad doble de ser doble? Si tratamos de ser demasiado precisos, podemos terminar fácilmente con una clase que tiene un solo caso. Si, por el contrario, buscamos refugio en conjuntos muy flexibles, no se cumple con el propósito principal de la definición —el establecimiento de límites—. Trataré de tomar una posición intermedia entre la definición exageradamente rígida y la excesivamente flexible. Tomando en cuenta lo anterior, estipulo que un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características:

a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular —ya sea directa o indirectamente— para un periodo predeterminado en el cargo.

⁹ En diciembre de 1993 también Rusia ingresó en esta categoría de sistemas semipresidenciales con una Constitución apresuradamente adoptada por referéndum. Lo que entiendo provisionalmente (basado en fuentes indirectas) de la Constitución de Yeltsin, es que se deriva del modelo francés, con un giro que propende a la confrontación, la que evita la Quinta República. A saber, el presidente designa al primer ministro y a su viceprimer ministro, pero si la Duma rechaza su designación tres veces, el presidente puede disolver a la Cámara Baja y convocar a nuevas elecciones. Lo mismo se aplica en el caso de que en dos ocasiones se apruebe un voto de censura contra el gobierno. Lo que parece leerse entre líneas es que de todas maneras el presidente debe ganar. Como quiera que sea, dentro del campo de variación del semipresidencialismo, la Constitución de Yeltsin claramente le da poder a un

b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:

c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.

d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.

e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el "potencial de autonomía" de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Está claro que una forma mixta nunca es tan sencilla como una forma pura. Que la definición del semipresidencialismo tenga que ser menos clara y más complicada que la del presidencialismo (véase, *supra*, sección V.1) era previsible y no debe sorprendernos. La pregunta inmediata es: ¿Cómo se compara mi definición con otras? Shugart y Carey merecen el reconocimiento de haber hecho el primer intento sistemático y serio por definir las formas políticas, y su propuesta para el semipresidencialismo rechaza este nombre y lo divide en dos tipos de regímenes: a) premier-presidencial, y b) presidencial-parlamentario (1992, pp. 18-27 y *passim*). El primero se caracteriza por la primacía del primer ministro sobre el presidente, y el segundo por la primacía del presidente.

No obstante, según esta distinción el sistema francés (que es el prototipo) se divide en dos, porque su característica es que este "predominio" pasa del presidente al primer ministro y viceversa.¹⁰ Tampoco puedo aceptar, por otras razones, la

presidente dominante, y Rusia representa así el extremo fuerte de un *continuum* en el que Finlandia representa el extremo débil.

¹⁰ Entonces, ¿por qué se ubica a Francia en el tipo del primer ministro-presidencial? Durante la mayor parte del tiempo, y con fundamento en la Consti-

diferenciación que hacen. Mi segunda duda se debe a que Shurgart y Carey siguen incluyendo a Austria y a Islandia en la categoría premier-presidencial (y, en esencia, en el semipresidencialismo). Esto pone de manifiesto, me parece, una grave falta de poder discriminatorio. Mi tercera duda es que su categoría presidencial-parlamentario resulta una clase que casi está vacía, un contenedor que necesita desesperadamente un contenido.¹¹ A este respecto mi opinión es que no tiene caso tratar de crear una categoría sobre arenas movedizas. Por tanto, ¿su eliminación del "semipresidencialismo" y la distinción que resulta, tienen como consecuencia una diferencia importante y discernible? No lo creo.

Regreso ahora a mi definición y es necesario dar dos explicaciones. En cuanto al primer criterio, permítaseme recordar que en el caso del presidencialismo puro, la formulación era que el presidente resulta de unas elecciones populares "directas o a la manera directa, mientras que en el caso del semipresidencialismo digo que el presidente es elegido "directa o indirectamente" por el voto popular. Esta formulación no es casual, y no estoy entrando en discusiones bizantinas. Según la primera formulación, el presidente de Finlandia no se pudo contar (hasta la elección de 1994) como popularmente elegido, pero sí según la segunda formulación. Por supuesto lo que está en juego no es Finlandia. Lo que importa es: ¿hasta qué punto queremos que esta norma sea severa? La diferencia entre "a la manera directa" (o casi directa) e "indirecta" es que la segunda formulación permite el entendimiento de que un jefe de Estado que *no* es elegido por el Parlamento también puede tener "material", la Quinta República debe ser asignada al tipo presidencial-parlamentario.

¹¹ Juzgo que los casos presidenciales-parlamentarios son Ecuador, Alemania (Weimar), Corea, Perú y Sri Lanka (véase pp. 40-41). Excepto por Alemania, estos casos son tan inestables como pueden serlo. El presidente-parlamentario sudcoreano fue efímero (1988-1990); el de Ecuador es uno de los regímenes más inestables en todo el mundo y está plagado de crisis; Sri Lanka es, como hemos visto, un caso muy discutible, y Perú está, al momento de escribir estas líneas, rehaciendo su Constitución. En lo que respecta a Weimar, no puedo encontrar ninguna razón válida para su inclusión en la categoría. Si se basa en su criterio 2 ("el presidente nombra y destituye a los ministros de su gabinete") no es cierto, porque el presidente de Weimar no escogía a los miembros del gabinete; si se basa en su criterio 3 ("los ministros del gabinete están sujetos a la confianza del Parlamento"), tampoco es exacto.

ser considerado "presidente auténtico" (presidente presidencial) también cuando su elección es una elección en dos pasos. En este último caso, el voto popular elige un colegio electoral *ad hoc*, que a su vez elige libremente y así en verdad escoge al presidente.¹² Podemos preguntarnos por qué insisto tanto en esto. ¿Por qué no dejar, simplemente, a Finlandia fuera del semipresidencialismo y describir su entidad política como un sistema parlamentario *cum* presidente fuerte? Bueno, mi razón es que yo tengo una preocupación orientada al futuro: la videopolítica y el videopoder, es decir, cómo la televisión y la época de los medios de comunicación de masas están afectando radicalmente la política y, en el caso de que hablamos, el proceso de selección presidencial.¹³

En principio, las definiciones no son meras descripciones y no se las debe modificar sólo porque la realidad está cambiando constantemente. En la práctica, si no aceptamos la elección indirecta de un presidente dentro de los criterios definitorios de la categoría, entonces, ¿dónde he de ubicar a Finlandia entre 1919 y 1988? ¿Debe reclasificarse este caso? Sería una tontería. La razón importante para conservar la posibilidad de la elección indirecta de un presidente, es que no se debe decir a los países que pueden adoptar un sistema semipresidencial en los próximos años, que lo que hizo Finlandia durante setenta años estuvo mal hecho. A decir verdad, mi razón para insistir — como insisto — en el presidente elegido indirectamente como una opción plenamente aceptable es que tengo una preocupación orientada al futuro: la política del video y el poder del video, es decir, la forma en que la televisión y los medios de comunicación están afectando radicalmente a la política y, en el caso de que tratamos, al proceso de selección del presidente.

Para empezar, está claro que la videopolítica favorece la elección de "personas de afuera del sistema" improvisadas y ocasionales. A primera vista esto puede parecer bueno. Pero

¹² Para esta discusión no importa que en Finlandia la elección del colegio electoral estuviera controlada por los partidos y que se siguieran los lineamientos de éstos. Seguiría siendo igualmente indirecta sin control del partido, aunque aumentarían las posibilidades de que llegaran al poder presidentes muy minoritarios.

¹³ Más adelante vuelvo a ocuparme de este tema y lo desarrollo más ampliamente, véase, *infra*, sección VIII.3.

estos presidentes "foráneos" son presidentes sin tropas. Pongamos por caso a Fujimori en el Perú y a Collor en Brasil, y olvidémonos de si han sido o no presidentes capaces: sigue siendo cierto que su presidencia no tiene ni ha tenido apoyo partidista. Fujimori ni siquiera puede decir que pertenece a un partido, y aunque Collor improvisó un partido al hacer su campaña electoral, su partido obtuvo menos de 10% de los votos; lo que lo dejó 40 puntos abajo de una mayoría incluso nominal. Es cierto que dos casos no determinan una tendencia, pero los síntomas y la semilla sí están allí. En Perú, los antagonistas de Fujimori eran el novelista Vargas Llosa y el ex-secretario general de la ONU Pérez de Cuéllar; y en los Estados Unidos, si no hubiera Ross Perot cometido un par de errores garrafales (como el de retirarse-reingresar a la contienda electoral) se habría acercado, en 1992, a ser elegido presidente.

Un segundo desarrollo —y de muy alto riesgo— es que la videopolítica hace que una elección presidencial sea un acontecimiento muy incierto. Cada vez con más frecuencia el presidente estadounidense ha sido el vencedor de una contienda por televisión que es decidida por la apariencia y por "intervenciones sonoras" de 10 segundos (su promedio en 1988). Se supone que las campañas electorales por televisión traen consigo la transparencia, la verdadera "política visible". Pero no es así. Lo que se nos da, bajo el manto de la visibilidad, es una serie de pequeñas presentaciones que deja a los temas importantes en una oscuridad más profunda que antes. En resumen, la elección directa, popular, de los presidentes no proporciona una seguridad ni obstaculiza una desastrosa selección (una mala elección) de quien tendrá todo el poder de decisión, y sostengo que este caso será cada vez más frecuente. Más que nunca antes, la videopolítica promete dar el cargo a *dilettantes* improvisados o a autómatas controlados por las encuestas (que nunca muestran sus caras verdaderas) y comprometidos por promesas populistas de campaña.

Por estas consideraciones no aceptamos que sea igual la legitimidad de un proceso de elección presidencial que permite un examen competente y detallado, que la de las elecciones directas influidas por la televisión, que no lo permiten. Finlandia debe mucho a su capacidad de escoger a los "presidentes ade-

cuados", porque no sólo tenía que enfrentar la amenaza —auténtica— de la Unión Soviética, sino que además mostraba un sistema partidista muy poco afortunado de "pluralismo polarizado". Pero el asunto, decía, no concierne a Finlandia *per se*. La dificultad está en aceptar el "modelo" finlandés de 1919-1994 como forma de semipresidencialismo. Propongo que, en efecto, debemos aceptarlo, no sólo para bien de Europa occidental, sino también de los antiguos países soviéticos.

Mi segunda explicación con respecto a la definición del semipresidencialismo es sencilla y brevemente la que sigue: que mis últimos tres criterios se orientan a resolver el problema de identificar una estructura de autoridad doble con el supuesto de que ésta es la característica distintiva de esta especie. Las otras características, por importantes que sean, también se presentan en otras formas políticas. Por ejemplo, "el poder de disolver el Parlamento, o los poderes de legislación" (Shugart y Carey, 1992, p. 24) son atributos que deben ser especificados más detalladamente, o que, tal como se les enuncia, no tienen ningún valor para diferenciar. Es posible decir que un primer ministro británico tiene, de una u otra manera, tanto "poder de legislar" como cualquier presidente, tanto de la forma pura como de la impura. Además, a casi todos los jefes de Estado parlamentarios se les da el poder de disolver el Parlamento. En cambio, el propósito primordial de las *características definitorias* es el de establecer los puntos de separación entre algo y otra cosa que consideramos distinta (Sartori, 1984b, pp. 28-34).

VII.4. ¿CUÁL ES MEJOR?

En la conclusión de la Primera Parte, respondí a la pregunta: "¿cuál es mejor?" indicando una preferencia algo generalizada, respecto a los sistemas electorales, por alguna forma de la doble ronda electoral. Pero en lo que se refiere a "sistemas completos" —el tema de esta Segunda Parte—, creo que sería muy temerario ser tan intrépido. Porque la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse. Una conclusión que también implica que no es posible evadir el contexto.

A los latinoamericanos se les aconseja que adopten el parla-

mentarismo, pero los franceses lo han abandonado con alivio. Muchos ingleses están frustrados por la camisa de fuerza de su sistema bipartidista, pero los más de los italianos piensan que el sistema inglés es grandioso. Por lo general, estamos justificados cuando criticamos al sistema político en el que vivimos, pero con igual frecuencia nos equivocamos al evaluar sus posibilidades y los beneficios que esperamos de ellas. Creo que es muy válido el alegato *contra* los dos extremos, el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro. Por lo mismo, creo que el alegato *en favor* de los sistemas mixtos es igualmente fuerte. Sin embargo, argumentar que los sistemas mixtos son mejores que los puros no significa que entre los sistemas mixtos la mejor sea una forma de semipresidencialismo. Éste es un paso posterior que no estoy dispuesto a dar sin algunas condiciones.

Empecemos con la afirmación de que el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo. De hecho ésta ha sido mi tesis, en particular porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo. Asimismo, sostengo que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.

¿Es válido el mismo consejo —simétricamente y para el otro extremo— en el caso de los países que desean abandonar el parlamentarismo? ¿Deben contemplar también al semiparlamentarismo como la opción que más les conviene, en vez del semipresidencialismo? En teoría podría parecer así, pero en la práctica no es cierto, ya que en este caso el problema es que la implantación de los sistemas de un primer ministro no puede hacerse mediante el diseño constitucional (véase, *supra*, sección VI.3). El tipo inglés o el alemán de un parlamentarismo limitado sólo pueden funcionar con un determinado conjunto de condiciones favorables. Si el sistema inglés (en el que nunca terceros partidos han logrado, hasta ahora, terminar con el gobierno de un solo partido) dejara de ser bipartidista, o

si el sistema político alemán se fragmentara y polarizara más que hasta la fecha, ambos "modelos" se desvanecerían. Esto implica que todo país que busque una solución semiparlamentaria iniciará un camino azaroso, pues muchos son los supuestos que deben cumplirse para que este trasplante se logre.

Insisto en que los países parlamentarios que menos satisfechos están con su experiencia probablemente son las democracias parlamentarias que funcionan mal, y que éstas muy posiblemente sean las dirigidas por asambleas. Debe suponerse que esos países tienen un sistema partidista fragmentado del tipo al que llamo "pluralismo extremo". Si éste es el caso, es probable además que se trate de países con RP que durante mucho tiempo se han entregado a la "política proporcional". Pero a partir de ese sistema, el difícil cambio de un parlamentarismo puro al parlamentarismo de un *premier* es un combate cuesta arriba que se puede perder muy fácilmente. Desde esa situación, el camino más fácil no es el de pasar gradualmente a un semiparlamentarismo, sino el de cambiar radicalmente a uno semipresidencial. Esto no sólo lo apoya la experiencia francesa, sino además el argumento de que el semipresidencialismo se presta más al diseño constitucional que los sistemas con un *premier*.¹⁴

Obsérvese, sin embargo, que mi argumento no es —en el contexto del parlamentarismo— que el semipresidencialismo "sea mejor", sino más bien, que es "más fácil de aplicar". Entonces, por dos razones distintas y siguiendo dos caminos diferentes, termino por recomendar generalmente el semipresidencialismo a los partidarios del cambio. Quisiera subrayar que hago esta recomendación con reservas. El semipresidencialismo deja muchos problemas sin resolver.¹⁵ Además no niego que el semipresidencialismo es un sistema algo frágil.

¹⁴ Debe entenderse que en este libro "diseño constitucional" es una abreviación que incluye al sistema electoral, aunque a éstos, por lo general, los determine la legislación ordinaria (aunque no siempre; un caso en contrario es Austria, por ejemplo). Lo hago así por consideraciones importantes, porque toda forma política depende de sus acuerdos electorales tanto como de los constitucionales. Véase el capítulo XIII.

¹⁵ Como veremos en la Tercera Parte, capítulos IX y X, no ofrece, pongamos por caso, una solución satisfactoria al problema de "gobemar mediante el acto de legislar".

El problema de la mayoría dividida sigue rondando —aunque con menor frecuencia que en el presidencialismo puro— al semipresidencialismo. ¿Podemos dar una mejor respuesta y encontrar un sistema mixto más sólido y eficiente? Ésta es la pregunta que trataré de contestar en la Tercera Parte.

TERCERA PARTE

TEMAS Y PROPUESTAS