

Sobre el calificativo *semipresidencial**

Las incertidumbres respecto al uso del concepto *régimen semipresidencial* no son nuevas. Esta categoría, introducida por Maurice Duverger, es aceptada hoy en día en varios manuales, diccionarios constitucionales y aun en el vocabulario de los comentaristas de la vida política para referirse al régimen específico de la Quinta República, al contrario de otros términos como *principado*, *régimen presidencial* o *correctivo presidencial*. A pesar de que después de la separación de los expaíses de la Unión Soviética el modelo francés no se encuentra tan aislado como antes, no se ha planteado nuevamente la cuestión de su denominación, la cual nos proponemos hacer en estas líneas, dedicadas a las obligaciones institucionales y los recursos que fundan este régimen hipotético, antes de discutir, finalmente, el término mismo de *régimen*.

I

Con relación a la controversia que generó este concepto, Olivier Duhamel mencionó, hace unos años, que más allá de las diferencias de

* Publicado en *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, pp. 229-234.

vocabulario debía generarse un acuerdo, cuando Maurice Duverger aceptó considerar que la elección del jefe de Estado por el sufragio universal directo no se podía considerar como el único criterio pertinente para establecer una clasificación sólida.

De manera adicional, las tres experiencias que cohabitaron desde 1986 podrían demostrar que controlar a la mayoría también es un elemento indispensable; además, no bastaría con escribir que el régimen es semipresidencial en un sentido temporal, es decir, a veces presidencial y a veces parlamentario.

Estas situaciones de cohabitación reflejan una “revancha del régimen parlamentario”, según la expresión de Patrick Auvret, quien demostró que, en materia de atribución del poder, el artículo 49 equivale al artículo 6; es decir, el origen del poder del presidente de la Quinta República proviene del hecho de poseer el apoyo de la mayoría parlamentaria; sin embargo, su elección por medio del sufragio universal directo le da la oportunidad, con mayor probabilidad, de realizar la “transitividad mayoritaria”¹ durante las elecciones ordinarias previstas o después de una disolución exitosa, ya que, en caso de que se debilite su poder, puede reconquistar ese poder por un tiempo.

Según la propuesta de Jean-Luc Parodi y Olivier Duhamel, el carácter semipresidencial del régimen proviene de la combinación institucional. No hay duda acerca de este análisis; no obstante, existe incertidumbre respecto de la importancia atribuida a ciertas obligaciones institucionales, entre otras, el modo de sufragio, ya que pretender que el modo de sufragio mayoritario constituye una obligación fuerte y uno no mayoritario, una obligación débil, equivale a presuponer que el sufragio mayoritario permite establecer una mayoría y no el sufragio no mayoritario. Esto que se comprueba en la mayoría de los casos, aunque no en todos, en particular en los países que entran en la problemática del semipresidencialismo, como Austria —los populistas de 1966 a 1970 y los socialistas de 1970 a 1983— y Portugal —el PSD en las elecciones de 1987 y 1991 y el PS en las elecciones de 1995, a quien le faltó cuatro escaños para obtener la mayoría—.

¹ Ver el artículo “La singularidad francesa”, *Pouvoirs*, 1998, núm. 85, pp. 47-62.

Además, parece necesario añadir a esta combinación otro elemento, el hecho de que el presidente que quiera obtener el poder necesita no solo que su partido tenga la mayoría en el Parlamento, sino que también sea el verdadero jefe, reconocido y obedecido, lo que no resulta en las obligaciones propuestas. Por ejemplo, en Portugal, esta situación ocurre desde 1995: no hay una relación de autoridad del presidente o cualquier cambio en la práctica institucional.

II

Por lo tanto, parecería que más que las obligaciones son los recursos del presidente de la República, tal y como los define F.G. Bailey, los que permiten responder a la cuestión: ¿Para que se acredite el carácter semipresidencial de un régimen se requiere que el presidente tenga a su disposición un conjunto de recursos, tanto jurídicos como políticos?

Los recursos jurídicos se dividen en dos grupos: la elección por el sufragio universal directo y los poderes que confiere el texto constitucional.

La elección por el sufragio universal directo se puede presentar como la condición *sine qua non* de una posible efectividad del poder presidencial, la cual responde a la necesidad contemporánea de los ciudadanos de escoger de manera inmediata a su principal dirigente. Lo anterior ocurre en casos como la elección presidencial estadounidense, que estructura la vida política en Estados Unidos de América, y la elección presidencial francesa, que le da estructura a la vida política de la Quinta República, debiendo señalar elementos fundamentales, como son la mayoría y la oposición, el perímetro y sus dirigentes.

Ahora bien, las facultades reconocidas al presidente por la Constitución son la base del segundo grupo de recursos políticos, que generan una consistencia efectiva. Por lo tanto, deben figurar, entre otras cuestiones, la capacidad de nombrar libremente (desde el ámbito jurídico) al primer ministro; disolver sin condiciones la Asamblea Legislativa, y de manera accesoria, presidir el Consejo de los Secretarios, rechazar o firmar textos reglamentarios, etcétera. Además, estas facultades no deben ser meramente formales, sino reales, utilizables según lo necesite el presidente.

Es en esta cuestión en la que intervienen los recursos políticos que tienen dos vertientes: la existencia de una mayoría favorable y su dirección.

Con respecto a la existencia de una mayoría favorable, no es necesario insistir, las situaciones de cohabitación demostraron que no es necesaria la renuncia del presidente, sino su retirada, ahora prácticamente codificada, que respetaron de manera casi idéntica François Mitterrand y Jacques Chirac.

Adicionalmente a esta mayoría, se requiere que el presidente pueda dirigirla, como jefe, por ser su constructor; esto es, ser el constructor del partido núcleo de la mayoría, como Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand o Jacques Chirac, o solo el de la coalición, como el presidente finlandés que, en un sistema multipartidista, constituye una coalición gubernamental con los partidos que lo apoyaron durante la elección presidencial.

De aceptarse dicho enfoque, se puede aclarar la cuestión del carácter semipresidencial de un régimen; es decir, es necesaria la presencia de los cuatro recursos mencionados, lo que explica que este modelo sea escaso. Por ejemplo, la ausencia de uno de los recursos citados elimina a la mayoría de las ocho repúblicas de la Unión Europea:

- El primer recurso jurídico (elección por un sufragio universal directo) elimina a Alemania, Grecia e Italia.
- El segundo recurso jurídico (facultades reales reconocidas por la Constitución) elimina a Irlanda.
- El primer recurso político (mayoría parlamentaria conforme) elimina a Austria y Portugal, excepto durante unos años.
- El segundo recurso político (dirección de la mayoría parlamentaria) elimina esos mismos países, dado los escasos periodos de concordancia política entre la presidencia y la mayoría parlamentaria.

Solo quedan como candidatos aceptables la Quinta República francesa, fuera de los periodos de cohabitación, y, con la misma reserva, Finlandia.

III

De confirmarse la expresión *semipresidencial*, ¿qué podría opinarse del segundo término de la frase en cuestión, esto es, *régimen*? Es decir, se opone al término *sistema*, relacionado a la manera de ejercer el poder en su globalidad, y se vincula con la existencia de un cierto número de reglas institucionales, cuya articulación define determinado tipo de régimen. Ya que, al ubicarse en una taxonomía ordenada, entre el régimen parlamentario y el presidencial, el régimen semipresidencial debería contar con rasgos intermedios derivados de uno y otro, la pregunta sería: ¿cuáles son estos?

Al respecto, el rasgo esencial del régimen parlamentario es la posibilidad dada al Parlamento de cuestionar la responsabilidad del gobierno, aunque en nuestra época de parlamentarismo mayoritario su destitución efectiva se volvió extraña, situación que ocurrió desde hace mucho tiempo en Gran Bretaña, al considerarla como el prototipo de esta forma institucional, donde solo ocurrió en 1924 y 1976. No obstante, la amenaza sigue presente, lo que obliga a una cierta homotecia entre gobierno y mayoría parlamentaria. Al contrario, la disolución de la Asamblea —invocada como rasgo del régimen presidencial— ocurre solo de manera subsidiaria y no se puede considerar como un verdadero rasgo. Ahora bien, en torno al rasgo jurídico del régimen presidencial, es más difícil determinarlo. Richard Moulin demostró que descansa en la separación entre los poderes y la imposibilidad del Legislativo de revocar al Ejecutivo, a pesar de que este rasgo fue remplazado por la preeminencia presidencial, derivada de las prácticas estadounidenses, noción variable según las coyunturas; situación a la que nadie se referiría hoy en día respecto del gobierno congresional de Estados Unidos de América, como Wilson, al inicio del siglo. Adicionalmente, se debe destacar que la elección del presidente mediante el sufragio universal directo no se considera como un rasgo esencial; sin embargo, no existe otro fundamento posible de la autonomía presidencial (excepto tal vez el sistema original de 1958).

En virtud de lo anterior, surge una dificultad: los criterios parlamentarios y presidenciales son antinómicos y no aceptan una forma intermedia, si nos limitamos al término *régimen* y su sentido jurídico. Tal vez se podría hablar de régimen semiparlamentario, pues existe el

criterio de responsabilidad ante el Parlamento, pero también existe la “otra cuestión”, que no es un rasgo del régimen presidencial, a menos que se considere que la elección del presidente por medio del sufragio universal directo sea uno, lo que no es el caso, como se ha mencionado anteriormente, y aun si lo fuera, no sería suficiente. Además, si se debe complementar este rasgo con el ejercicio de poderes reales, de los cuales el más importante es el derecho a disolver la Asamblea, equivaldría a aceptar un elemento contrario a la noción misma de régimen presidencial, basado en la separación de los poderes. Lo anterior, debido a que un régimen semipresidencial se caracterizaría por un rasgo contrario al concepto mismo de régimen presidencial.

En consecuencia, ¿qué hacer? Cabe guardar el término *semipresidencial*, ya que se acredita una preeminencia del presidente, aunque discontinua, pero hay que cambiar el de *régimen* por *sistema* o *gobierno*, como lo utilizaban los grandes ancestros, Esmein y Carré de Malberg, ya que el término *gobierno semipresidencial* se justifica y describe una realidad efectiva: un gobierno responsable, como en el régimen parlamentario, pero con preponderancia política del presidente que lo nombra, de la misma manera que en el régimen presidencial contemporáneo; sin embargo, solo semipreponderante, ya que es determinante la influencia del Parlamento y que, en definitiva, el control de la mayoría parlamentaria da plena facultad al presidente para dirigir. Esta práctica del gobierno semipresidencial se encuentra en el marco jurídico del régimen parlamentario, bien definido por el rasgo esencial mencionado. Así, se pone a consideración, sin esperar éxito alguno.