

La diarquía: aspectos jurídicos y políticos*

Tal es el tema que me toca tratar, aunque siento cierta perplejidad, ya que no sé si verdaderamente existe. Diarquía significa cabalmente el poder de dos: en Francia, el presidente de la República y el primer ministro. La relación entre los dos y la repartición de la autoridad política dependen de si se encuentran en situación de cohabitación o no. Estas dos hipótesis derivan de lo que sería uno de los rasgos fundamentales de la Quinta República, esto es, las dos elecciones atributivas del poder: la elección presidencial y las elecciones legislativas. Por mi parte, dudo del carácter atributivo de la elección presidencial, después de tres cohabitaciones, y especialmente la última: no ha sido muy destacado el hecho de que, por primera vez, es el primer ministro quien gobierna efectivamente, el candidato vencido en la elección presidencial precedente. Dicho esto, cabe reconocer que, en los 41 años de la Quinta República, solo ha habido 6 años de cohabitación, pues no se puede considerar una situación normal.

De todos modos, nos incumbe encontrar los rasgos de una eventual diarquía, tanto en los periodos de concordancia entre las mayorías y en los de discordancia. No los veo en el ámbito institucional, tal vez más en las fuerzas políticas y es lo que intentaré mostrar al tratar

* Publicado en *Regards avisés sur les constitutions tunisienne et française*, R. Ben Achour y J. Gicquel ed., Publications de la Sorbonne, 2003, pp. 173-82.

La diarquía: aspectos jurídicos y políticos

primero la inexistencia de la diarquía institucional y luego la intermitencia de la diarquía política.

I. La inexistencia de la diarquía institucional

Más allá de las apariencias, existen en la realidad dos grandes situaciones: la unidad del Poder Ejecutivo a favor de una de las dos cabezas posibles. Si esto está bien entendido en caso de concordancia de las mayorías, lo está menos en caso de discordancia, aunque se precisan las cosas, mientras avanza la cohabitación.

A. La concordancia y la preeminencia presidencial

En caso de concordancia de las mayorías, el presidente de la República dirige, como lo explica la fórmula del general De Gaulle del 31 de enero de 1964: todo procede del presidente y no existe “ningún otro poder que no sea conferido o mantenido por él”, pues dispone no solo de la plenitud de sus poderes, los que menciona el artículo constitucional 19, que no necesitan ningún refrendo, sino también de la facultad de utilizar o “evocar” los poderes compartidos con el primer ministro.

Acerca de la plenitud de los poderes propios, el artículo 8, inciso 1, de la Constitución le otorga escoger libremente a su primer ministro, sin solicitar al partido mayoritario, y también por costumbre, revocarlo y opinar acerca de la constitución del gabinete; el artículo 11 le da la facultad de llevar a cabo un referéndum, con la propuesta del primer ministro o de la mayoría parlamentaria, en caso de necesidad, y, para terminar, el artículo 12 le permite disolver la asamblea para obtener una nueva mayoría como en 1962 y 1968, crearla como en 1981 y 1988, o intentar prorrogarla como en 1997. Por ser secundarios, no hablaremos de su derecho a turnar un mensaje al Parlamento, ni de sus relaciones con los jueces constitucionales.

Además de estos poderes propios, el presidente puede utilizar o “evocar” las facultades que la Constitución le otorga al primer ministro y al gabinete, en razón de su dependencia respectiva al jefe de Estado.

Por lo tanto, la cuestión consiste en saber si el primer ministro goza o no de autonomía. La respuesta es variable según el contexto. Sí, si el presidente está de acuerdo, como fue el caso durante la presidencia del general De Gaulle. De hecho, esta repartición depende de dos criterios: la confianza política y la confianza en las capacidades técnicas del primer ministro. Cuando los dos se combinan, el presidente puede dejar actuar al primer ministro, hasta que el cambio se imponga. En el caso contrario, el presidente puede intervenir de varias maneras, aunque estas no aparecen en la Constitución: encuentros informales pero decisivos, carta de instrucción e intervención de los consejeros presidenciales. Sin embargo, la práctica de la “evocación” presidencial obtuvo una base jurídica cuando el Consejo de Estado la confirmó en el fallo Meyet (CE 10 de septiembre de 1992), al decidir que un nombramiento hecho durante el Consejo del Gabinete con firma del presidente solo se podía deshacer y rehacer en el marco del mismo Consejo del Gabinete. Nos encontramos entonces exactamente en la situación tunecina: “El presidente de la República ejerce el poder reglamentario general y lo delega, completamente o por parte, al primer ministro”.

Al contrario, esta preponderancia se invierte completamente en la otra situación.

B. La discordancia y la preeminencia del primer ministro

En caso de cohabitación, aunque el presidente afirma que comparte el poder, hemos asistido a una erosión de sus facultades y a una reconquista del primer ministro de la totalidad de las facultades compartidas.

Respecto al artículo 8, inciso 1, si bien sigue vigente su facultad jurídica, en realidad solo puede nombrar al jefe de la nueva mayoría (Jacques Chirac en 1986 y Lionel Jospin en 1997), o el que este designa (E. Balladur en 1993). El ejemplo de 1997 ilustra el carácter automático de esta nominación, pues, a la manera de la reina de Inglaterra un mes antes, el presidente Chirac recibió la renuncia del perdedor y nombró al ganador de las elecciones. En torno a la designación de los ministros, existieron oposiciones acerca del ministro de relaciones exteriores y de la defensa en 1986, pero no es el caso de 1993 y 1997. Además, el presidente perdió la capacidad de revocar al primer ministro, así como a un solo ministro.

Ahora, respecto al artículo 11, se requiere para organizar un referéndum la propuesta del primer ministro o de la mayoría parlamentaria, lo que en ese contexto es impensable. Por lo tanto, solo el presidente tiene la facultad incondicional para disolver la Asamblea Nacional, contenida en el artículo constitucional 12; no obstante, su uso no es sencillo en la realidad: si no tuvo ningún interés para las cohabitaciones cortas de 1986-1988 y 1993-1995, requiere para las cohabitaciones largas, como la de 1997, que el presidente restablezca primero sus recursos políticos. Dicho esto, la factibilidad de esto aún se debe demostrar.

Acerca de la reconquista del primer ministro de la totalidad de las facultades compartidas, esta sigue la misma lógica de poder, pero a favor esta vez del primer ministro, ya que el presidente se encuentra en situación de competencia vinculada. Por lo tanto, acepta promulgar las leyes votadas por la mayoría. Es muy significativo, en cuanto a este tema, el hecho de que hasta ahora ningún presidente en periodo de cohabitación haya solicitado una segunda deliberación o haya acudido al Consejo Constitucional a pesar de expresar reservas acerca de los textos legislativos sometidos a su firma. En efecto, solicitar la justicia equivaldría a una derrota política, opuesta al discurso según el cual logró salvaguardar lo esencial de sus facultades. Al final, la costumbre consiste en que firme todos los textos reglamentarios, salvo los ordenamientos, lo que implica que el Parlamento debe ratificarlos, así como los nombramientos, con la condición de que se proteja a sus aliados.

Al final solo queda al presidente de la República la posibilidad de oponerse a toda revisión constitucional, lo que puede bloquear proyectos importantes del gobierno, a menos que esto suscite la incompreensión de la opinión, así como lo relacionado con las relaciones exteriores y la defensa. Sin embargo, aunque hasta hoy el consenso predomina en estos temas, en caso contrario es el Parlamento el que vota los tratados y los créditos militares.

En conclusión, el presidente es únicamente dueño de la acción política, la luz y el tiempo; la luz por su capacidad de destacar las dificultades del gobierno, y el tiempo por su capacidad de cambiar el calendario político por medio de la disolución de la asamblea o su propia renuncia, a pesar de las dificultades mencionadas. Pero ya hemos

pasado al ámbito político, donde se puede continuar la búsqueda de rasgos en torno a la diarquía.

II. La diarquía política intermitente

Si ocupamos el término intermitente es que no vemos dónde se podría encontrar, de manera estructural, esta diarquía en los 40 años de la Quinta República. Lo cierto es que existen dos facciones políticas bien establecidas plasmadas por la elección presidencial. Ahí tal vez se pueden identificar escasos rasgos de esta diarquía.

A. La dualidad cierta de las facciones políticas

Esta dualidad existe en parte desde 1962, con la aparición del famoso “hecho mayoritario”, y totalmente desde 1974, con la desaparición del centrismo de oposición que dejó solo dos grandes coaliciones en el campo político, una de izquierda y la otra de derecha. Esto sin duda es el resultado de la elección presidencial por medio del sufragio universal directo.

Patrick Auvert defendió la idea según la cual, en torno a la atribución del poder, el artículo 49 de la Constitución —atribución por vía parlamentaria— le ganaba al artículo 6 y 7 —atribución por vía presidencial—. Eso es cierto hoy en día, en periodo de cohabitación, pero no creo que los dos tipos de atribución se puedan distinguir en razón de la transitividad que existe entre ellos; además, la elección presidencial, aunque esto parece secundario, estructura las dos facciones políticas citadas.

También es fácil demostrar, acerca de esta transitividad, la interacción entre las dos elecciones. Dicho esto, sin duda, la elección parlamentaria parece más importante, ya que ganarla permite gobernar sin importar quién sea el presidente; sin embargo, triunfar en ella no permite provocar una elección presidencial anticipada. A su vez, la elección presidencial no permite gobernar solo por ella, porque requiere una elección parlamentaria, antes o después de esta, con más éxito hasta ahora, cuando se organiza justo después, como en 1981 y 1988.

En resumen, la lógica institucional conduce a la constitución de dos coaliciones determinadas por la elección presidencial y la transitividad mayoritaria, esto es, primero la constitución de la mayoría presidencial, de la cual forman parte todos los aliados políticos del candidato electo, durante la segunda vuelta; segundo, la construcción de la mayoría gubernamental, que consiste en recompensar a estos mismos aliados por medio de la atribución de ministerios, y tercero, la elaboración de la mayoría parlamentaria gracias al apoyo de los partidos y diputados vinculados políticamente con los ministros nombrados. De la misma manera, esta mayoría parlamentaria se presenta unida en las elecciones ulteriores, en busca de una nueva mayoría, ya que casi no existe ningún cambio entre las dos fracciones políticas de izquierda y de derecha, desde la desaparición del centrismo de oposición; además, los candidatos de una elección y otra son a menudo los mismos, dado que otra función de la elección presidencial es precisamente designar a los jefes de las dos coaliciones, o sea, al presidente electo y a su adversario, quien intentará obtener su revancha en la elección presidencial siguiente, o antes, en la elección parlamentaria que se llevará a cabo durante el septenio, como François Mitterrand, Jacques Chirac o Lionel Jospin.

Desde luego, la elección presidencial confiere a sus finalistas una estatura política determinante, pero ¿esto constituye una diarquía? Respecto a un ministerio de la palabra distribuido entre las dos facciones, sí; no obstante, la atribución definitiva del poder deriva solo de la situación parlamentaria que confirma o no la ventaja del presidente. Si gana el presidente, no se trata de una diarquía y el jefe de la oposición se encuentra en una postura de crítica y de espera. En el caso contrario, el presidente pierde el poder más o menos completamente. ¿Se puede, por lo tanto, considerar que este “más o menos” constituye un elemento de la diarquía? Institucionalmente vimos que no; políticamente, tal vez, ya que la oposición, antes mayoría presidencial, todavía goza de una capacidad más importante que la normal para expresarse. En efecto, varias veces se reprochó a François Mitterrand o Jacques Chirac actuar como jefes de la oposición, por atender los movimientos sociales o expresar una preocupación peculiar, cuando los proyectos del gobierno generan interrogantes. Sin embargo, esto no constituye una

diarquía, solo la posibilidad de otra política. ¿Se puede, como última hipótesis, encontrar rasgos de diarquía en este doble liderazgo?

B. La dualidad incierta del liderazgo

En ese contexto, se trata de dos facciones y dos líderes con recursos políticos diferentes, si hay concordancia o discordancia entre las mayorías. En el primer caso, el líder de la oposición solo goza del ministerio de la palabra y, por lo tanto, si existe una diarquía, esta se puede encontrar únicamente en la facción mayoritaria; en el segundo caso, el primer ministro, que dispone de todo el poder gubernamental, deja decir o entender a los demás que podría ser el próximo presidente, en lugar del presidente actual.

La concordancia entre las mayorías, consecuencia de la transitividad mencionada anteriormente, hace del presidente de la República el único poseedor del poder, con delegación, por decisión propia, de sus atribuciones al primer ministro, como lo manifestó el general De Gaulle en su declaración a los medios el 31 de enero de 1964. Aunque esto se puede sostener en el ámbito institucional, se deben tomar precauciones específicas en el político para salvaguardar el papel de árbitro del presidente (definido en el artículo 5 de la Constitución), así como el de responsable de la unidad nacional, arriba de los partidos por tradición. Sin embargo, le es necesario guardar el control de su partido, núcleo de su mayoría, por lo menos para imponer su voluntad al primer ministro o cambiarlo y poder ser candidato de nuevo.

Resolver la contradicción implica, por lo tanto, un acuerdo con tres órdenes de dirección. Encima, el presidente, que tiene el papel de jefe de la mayoría, determina las orientaciones, las maniobras, el calendario, y está atento a los diferentes componentes de su facción, pero no de manera oficial, en razón del artículo 5.

En consecuencia, es el primer ministro, como teniente general, quien se encarga de cuidar la buena organización de la mayoría. Sin embargo, él también, como responsable del conjunto de la mayoría, no puede aparecer solo como el patrón del partido presidencial, al tener obligaciones hacia las fuerzas políticas que lo apoyen. Entonces, se requiere de un tercer hombre, el jefe del partido presidencial, elegido

entre los compañeros, los más fieles al presidente, quien debe controlar la movilización y la disciplina en el partido. Destacamos el caso particular de J. Chirac, quien siendo primer ministro fue también jefe de uno de los partidos que pertenecían a la mayoría presidencial en 1974, mismo que, unos años después como presidente, nombró a Alain Juppé como primer ministro y presidente de su partido.

En caso de que el presidente no logre imponer a su candidato, esto equivale a la pérdida de un recurso político importante, como en 1988, cuando el Partido Socialista nombró a P. Mauroy en lugar de a L. Fabius, hasta que este lograra obtener la presidencia en 1992. Su impacto es aún más importante en periodo de cohabitación, como por ejemplo en 1997, después de la derrota de la disolución, iniciada por J. Chirac, ya que constituye un obstáculo a su reconquista del poder. En efecto, en periodo de cohabitación el presidente debe mantener el control de su facción política para luchar contra la otra facción, y el primer ministro que, conforme a la lógica de las instituciones, adopta una conducta presidencial, dado que es también el jefe de una mayoría compuesta que cuida los intereses de su aliado y no solo de su partido.

Dicho esto, las opciones fueron diferentes durante las diversas cohabitaciones para el jefe de la oposición: aceptar o no ser nombrado primer ministro y mantenerse o no como jefe del partido, guardando, sin embargo, su liderazgo moral, ya que el control del partido es esencial para un primer ministro, quien por naturaleza es el candidato a la elección presidencial, como lo fueron J. Chirac, E. Balladur y L. Jospin. Como candidato potencial, el primer ministro debe demostrar que es capaz de ser presidente, de tal manera que contesta las críticas del palacio presidencial e intenta, muchas veces sin éxito, ejercer las facultades reservadas al presidente en materia de relaciones exteriores. Es tal vez por medio de esta afirmación de dos presidentes posibles que se manifiesta en el ámbito político esta diarquía, pero de manera intermitente y no muy evidente, antes de la elección presidencial que termina esta situación transitoria.

Se puede concluir que existen pocos rasgos de diarquía, ya que solo una hipótesis conllevaría a esta realidad: el caso en el cual un primer ministro de la misma facción que el presidente lograra obtener el apoyo común de su partido. Nunca se concretizó esta hipótesis, solo

tuvimos premisas con G. Pompidou o M. Rocard, y esto cambiaría profundamente la naturaleza de la Quinta República, cuya especificidad, única en los países occidentales, es la sumisión exclusiva del partido mayoritario al presidente de la República, y a ningún otro, fuera de un periodo de cohabitación.