

## Capítulo 2

### El Semipresidencialismo

El debate politológico y político italiano que se desarrolló a finales del siglo XX sacó de su marasmo al semipresidencialismo, también denominado sistema de gobierno mixto o de ejecutivo dual.<sup>55</sup>

Desde el congreso que organizó Duverger en París en 1986<sup>56</sup> ha habido pocas aportaciones novedosas<sup>57</sup>; en cambio, lejos del desinterés de los estudiosos el modelo se ha ido extendiendo apareciendo actualmente recogido en los textos constitucionales de Angola, Austria, Colombia, Egipto, Finlandia, Francia, Guatemala, Haití, Irán, Irlanda, Islandia, Perú, Polonia, Portugal, Rumania y Sri Lanka. Lo primero que salta a la vista al leer esta relación es la disparidad evidente entre todos estos sistemas políticos e incluso la evidencia de que la gran mayoría de ellos no son ni democráticos, luego difícilmente serán semipresidenciales.

Partiendo de la definición de Duverger, y acotando un poco más el concepto, se han seleccionado los dieciséis sistemas políticos que recogen en sus textos constitucionales, las que se estima como condiciones necesarias del modelo. Tras la constatación constitucional se ha comprobado que, además de la cobertura legal, existiese la fluidez democrática necesaria para el desarrollo del semipresidencialismo o de cualquier otra fórmula. Por tal motivo, se excluyen aquellos Estados (Angola, Egipto, Guatemala, Haití, Irán, Perú y Sri Lanka) que presentaban algún rasgo significativo que desnaturalizaba el

---

<sup>55</sup> Basten como ejemplos el libro de Cecanti, Massari y Pasquino: *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*. Bolonia, Il Mulino, 1996; o el congreso celebrado en Trieste el 13 de mayo de 1997. Convegno internazionale: **Semipresidenzialismi**.

<sup>56</sup> Las discusiones del congreso se recogen en Duverger, M. (dir.): *Les régimes semi-présidentiels*. París, PUF, 1986.

<sup>57</sup> Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): *The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives*. (2 vol). Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994. Soberg Shugart, M. y Carey, J.M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

concepto mismo de democracia<sup>58</sup>. Para los restantes Estados, se plantea una clasificación vinculada al grado de desarrollo del semipresidencialismo. Así, se distingue entre Estados *aparentemente semipresidencialistas* y *realmente semipresidencialistas*, ello supone descartar otros tres países (Austria, Irlanda e Islandia) que pese a la cobertura constitucional y al funcionamiento democrático no son en la práctica semipresidencialismos.

Son sólo seis las poliarquías (Colombia, Finlandia, Francia, Polonia, Portugal y Rumania) a las que se puede catalogar de semipresidencialistas, pero aún dentro de este reducido grupo he establecido distingos en función de sus precedentes político-institucionales inmediatos. De este modo, se ha dividido entre las razones atribuibles a las democracias consolidadas<sup>59</sup> que adoptan el semipresidencialismo tras un pasado de parlamentarismo, y las razones de aquellos Estados que instauran este régimen durante sus transiciones democráticas tras un pasado, generalmente, de *iure* presidencial y de *facto* dictatorial.

<sup>58</sup> Para Schumpeter "El método democrático es aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo". La consideración de la democracia como un conjunto de reglas procedimentales para la toma de decisiones políticas nos recuerda que la legitimación formal, o por medio de un procedimiento, es un componente esencial de la legitimación general del Estado burgués-democrático. En opinión de Sartori la definición de Schumpeter debe ser completada; a tal efecto, aportará una primera definición descriptiva: "La democracia es un subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes"; pero que completa más adelante: "La democracia a gran escala es un procedimiento y mecanismo que: a) genera una *poliarquía abierta* cuya *concurrencia* en el mercado electoral b) atribuye el poder al pueblo y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados". Sartori, G.: *Teoría de la democracia. 1. el debate contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1988, p. 197 y 202. Sobre la definición de poliarquía ver Dahl, Robert A.: *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.

<sup>59</sup> Se entiende por tales, aquellas que han culminado el proceso de consolidación democrática que define Morlino: "proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis". No obstante, esta definición es completada, de un modo mucho más preciso por el propio Morlino: "proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o en todo, por la sociedad civil. Tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia". Morlino, L.: "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 35/1986, pp. 13 y 19.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

Establecida la nómina de semipresidencialismos y las dos vías más genéricas de acceso a este sistema de gobierno, se mencionará alguno de los efectos que la adopción del mismo genera en el sistema de partidos y en el propio sistema político. Esta tarea desemboca irremediablemente en el análisis de los poderes que, en tales circunstancias, son atribuidos al presidente. E igualmente, será imprescindible advertir las diversas tipologías de semipresidencialismo a las que conducen la existencia o no de mayorías parlamentarias, y la afinidad u oposición de éstas con la mayoría presidencial.

### *I. Origen del concepto*

Tal como afirma Richard Rose "todos los países deben preservar un conjunto de instituciones que permitan a un pequeño grupo de hombres políticos tomar decisiones que revistan un carácter obligatorio para la sociedad entera"<sup>60</sup>. En el marco institucional de los sistemas políticos, tradicionalmente se han distinguido dos formas de conjugar las instituciones en orden al diseño de un gobierno democrático: el presidencialismo y el parlamentarismo. Es decir, se ha optado o por una rígida separación de poderes, prácticamente sin conexiones entre el Parlamento y el gobierno<sup>61</sup>; o por interconectar el funcionamiento institucional, a partir de la existencia de un gobierno elegido por el Parlamento y responsable ante éste, pero que, a su vez, tiene la potestad de disolverlo.

El parlamentarismo, forma predominante en las democracias de fines del siglo XX, reposa sobre la idea de una sola expresión de la voluntad general mediante sufragio universal: las elecciones generales. Estos comicios conforman, mediante elección popular, el poder legislativo y, vinculado a éste, el gobierno del país. En las democracias parlamentarias el gobierno nace de la confianza

<sup>60</sup> Rose, R.: «Présidents et Premiers ministres: éléments de comparaison», *Pouvoirs*, n° 41/1987, p. 5.

<sup>61</sup> La alusión genérica al concepto "separación de poderes" puede resultar engañosa, porque los poderes están separados tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo. Es cierto que, en parte, ambos sistemas pueden distinguirse por el grado de separación de poderes, pero principalmente es el grado de separación de las instituciones y de sus titulares lo que distingue al presidencialismo del parlamentarismo. Vid Verney, D.V.: "Analysis of political systems" en Eckstein, H. y Apter, D.E. (eds.): *Comparative Politics*. Nueva York, The Free Press, 1963, pp. 184-185.

del Parlamento, y de esa concepción surge el vínculo de la responsabilidad política<sup>62</sup>.

El régimen presidencialista, sin embargo, es "dualista"; en él la voluntad popular se expresa en momentos distintos y de modo diferente, mediante elecciones legislativas y elecciones presidenciales. El presidencialismo comporta pues dos consultas electorales, una para configurar el Parlamento y la otra el poder ejecutivo; ello implica ausencia de responsabilidad de éste ante el Parlamento. El presidencialismo se caracteriza, como es sabido, por una nítida división entre los poderes legislativo y ejecutivo<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> En un estudio, ya clásico, Verney precisó que los principales elementos que describen el parlamentarismo son: 1) el gobierno surge de la Asamblea legislativa; 2) el ejecutivo es dividido en: jefe del Estado y gobierno; 3) el jefe del Estado elige al primer ministro; 4) el primer ministro designa a sus ministros; 5) los ministros conforman un organismo colegiado (Consejo de ministros); 6) los ministros son generalmente parlamentarios; 7) el gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea; 8) el primer ministro puede solicitar al jefe del Estado la disolución del Parlamento; 9) el Parlamento está por encima de la Asamblea legislativa y sobre el gobierno, a su vez, ninguno de éstos puede dominar al otro; 10) el gobierno es indirectamente responsable ante el electorado; 11) el Parlamento focaliza el poder dentro del sistema político. Verney, D.V.: "Analysis..." op. cit., pp. 175-184. Para una mayor profundidad sobre el modelo parlamentario ver Sartoril, G.: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. MacMillan, 1994. Linz, J.J.; Lijphart, A.; Valenzuela, A. y Godoy, O. (eds.): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1990. Consejo para la Consolidación de la Democracia.: *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires, Eudeba, 1988.

<sup>63</sup> En opinión de Verney las características principales a que responden los presidencialismos son las siguientes: 1) el gobierno no es parte de la Asamblea legislativa; 2) el poder ejecutivo no es dividido en jefe del Estado y gobierno; 3) el presidente es elegido por el pueblo en un momento distinto a la elección legislativa; 4) el jefe del Estado es a su vez jefe del ejecutivo; 5) el presidente nombra a sus ministros; 6) dentro del ejecutivo, el presidente es un *primus* sobre desiguales; 7) el mandato parlamentario es incompatible con la función ministerial; 8) el ejecutivo no es responsable ante la Asamblea, pero sí ante la Constitución; 9) el presidente no puede disolver ni obligar a la Asamblea; 10) en última instancia el poder supremo corresponde a la Asamblea, la única legitimada para reformar la Constitución; 11) el ejecutivo es directamente responsable ante el electorado; 12) en el presidencialismo no hay un centro de poder del sistema político. Verney, D.V.: "Analysis..." op. cit., p. 185-191. Para una mayor profundidad sobre el modelo presidencial ver Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): *The Failure... op. cit.*; también Soberg Shugart, M. y Carey, J.M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, 1992. Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo... op. cit.* Nino, C.S. et. al: *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid, CEC, 1992. Sartori, G.: *Comparative Constitutional Engineering*. pp. cit.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

Como advierte Rafael Martínez "Lijphart entiende que el presidencialismo es condensable en tres palabras: "presidencialismo anuncia *majoritarianism*", entendiendo por tal una concentración del poder político en manos de la mayoría. Esta línea de razonamiento le llevará a concluir que el presidencialismo es inferior al parlamentarismo, al margen de si el presidente es fuerte o débil. En el primer caso, el sistema tenderá a ser demasiado mayoritario; en el segundo caso el *majoritarianism* no es reemplazado por consenso, sino por conflicto, frustración y paralización. Igualmente crítico con el presidencialismo es Linz, para quien este régimen arrastra problemas estructurales<sup>64</sup>. Así, la existencia de una doble legitimidad: presidencial y parlamentaria, aumenta la probabilidad de conflicto en caso de que ambas mayorías no coincidan; además ante estas eventualidades el presidencialismo carece de mecanismos obvios de resolución. Por otro lado, la elección presidencial tiene carácter de suma-cero, pudiendo generarse situaciones en las que los *wasted votes* superen el 60% de los votos expresados.

Un tercer problema será la potencial polarización de la sociedad. En cuarto lugar, mientras el parlamentarismo permite respuestas institucionales flexibles en función de los cambios de coyuntura, el presidencialismo no es tan versátil debido a la rigidez del término de los mandatos; esto puede entorpecer profundamente los procesos de consolidación democrática. En último lugar el presidencialismo carece de poder moderador, por tal motivo, en no pocas ocasiones, en Latinoamérica el ejército se ha autoproclamado de tal condición.

Fruto de las ventajas e inconvenientes que se pueden atribuir a cada una de estas dos formas de gobierno pudiera llegarse a afirmar que el parlamentarismo favorecía, *a priori*, la gobernabilidad del sistema. De hecho, los casos de máxima crisis de la gobernabilidad, e incluso de quiebra del sistema, parecen caer del lado de los

<sup>64</sup> Rafael Martínez "El semipresidencialismo: un estudio comparado", Working Paper, Universidad de Barcelona, p. 4. Un primer esbozo de los mismos aparecerá en Linz, J.J.: *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987. Este es completado de modo mucho más exhaustivo en su reciente obra "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" en Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): *The Failure...op. cit.*, vol I, p. 3-87.

presidencialismos. No obstante, esta constatación se ve tamizada por las discontinuidades en los sistemas políticos latinoamericanos que adoptaron unánimemente el presidencialismo, encontrando, en cambio, la explicación a sus recurrentes crisis en otros problemas<sup>65</sup>.

En este orden de cosas, Linz ha señalado que el presidencialismo todavía se ve más agravado en sus efectos sobre la gobernabilidad de un sistema cuando se combina con la fórmula electoral de representación proporcional<sup>66</sup>; siendo incluso mucho más grave cuando nos encontramos además ante sistemas no consolidados democráticamente<sup>67</sup>. Y ello por la sencilla razón de que tales escenarios pueden comportar tres elementos negativos: en primer lugar, porque disminuye el rendimiento del sistema político como consecuencia del bloqueo entre poder ejecutivo y poder legislativo; en segundo término, porque debilita enormemente el sistema de partidos; y por último, porque polariza la vida política de la nación, generando un clima de enfrentamiento político que la débil estructura democrática del sistema puede no soportar.

Desde esta perspectiva, Juan Linz aboga claramente por el parlamentarismo, especialmente para sistemas políticos en fase

<sup>65</sup> Alcántara Sáez, M.: *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid, CEC, 1994, p. 85.

<sup>66</sup> Linz, J.J.: "The perils of presidentialism" *Journal of Democracy*, vol 1 n° 1/1990, p. 51-69 y "The virtues of parliamentarism", *Journal of Democracy*, vol 1 n° 4/1990, p. 84-91. Insiste en estos argumentos en Linz, J.J.: "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" en Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): *The Failure of presidential democracy... op. cit.*, vol I, p. 3-87. En sentido similar y en la misma obra véase Lijphart, A.: "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical observations" en LINZ, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): *The Failure... op. cit.*, vol I, p. 91-105 y Sartori, G.: "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds.): *The Failure... op. cit.*, vol I, p. 106-118.

<sup>67</sup> Un reciente estudio de Stepan y Skach concluye que el parlamentarismo presenta una mejor disposición estructural que el presidencialismo para la consolidación de la democracia. La razón de esta conclusión viene avalada por seis tendencias que se dan en los parlamentarismos: a) gran propensión de los gobiernos a formalizar mayorías con las que llevar a cabo sus programas; b) gran capacidad para gobernar en escenarios multipartidistas; c) baja propensión de los ejecutivos para gobernar bordeando la Constitución y gran facilidad para destituir al ejecutivo que lo haga; d) baja susceptibilidad al golpe militar e) gran tendencia a suministrar una larga carrera política en el partido o en el gobierno, lo que añade lealtad y experiencia a la sociedad política. Stepan, A. y Skach, C.: "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective" en Linz y Valenzuela (eds.): *The Failure... op. cit.*, p. 119-136.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

de consolidación democrática<sup>68</sup>. Los planteamientos de Linz suponen que 1) el presidencialismo en Latinoamérica es una de las causas del desplome de las democracias, 2) hace compleja la redemocratización y 3) dificulta la consolidación de las nuevas democracias<sup>69</sup>. Sin embargo, esta defensa del parlamentarismo contrasta con los planteamientos de Dieter Nohlen que, sin negar los postulados de Linz, sostiene la necesidad de profundizar en el estudio del presidencialismo sudamericano<sup>70</sup>.

Mientras la idea genérica de este régimen se asienta en la convicción de los poderes plenipotenciarios del presidente de la República, Nohlen defiende el tipo de presidencialismo que pretenden algunos países de América latina, porque se basan en reducir y contrapesar los poderes del presidente de la República. Así, Sartori propone para Latinoamérica un sistema que, en principio, no sea ni presidencialista ni parlamentaria en sus formas puras, siendo cada país, en función de sus propias características el que se incline hacia una u otra forma de gobierno<sup>71</sup>. De igual manera, los países del este de Europa se inclinan por un tipo de presidencialismo capaz de generar una combinación que asegure simultáneamente liderazgos sólidos y partidos potentes<sup>72</sup>.

Presidencialismo y parlamentarismo no son arquetipos estáticos. La superación de la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo viene ratificada por la inclusión de nuevas variables que vienen a relativizar el supuesto inmovilismo de ambos sistemas, e implican

<sup>68</sup> Llega a afirmar que un sistema presidencial o semipresidencial en España hubiera generado una transición a la democracia mucho más difícil y arriesgada, corriendo el riesgo de no haber alcanzado el consenso necesario. Linz, J.J.: "Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?" en Linz, J.J.; Lijphart, A.; Valenzuela, A. y Godoy, O. (eds.): *Hacia una democracia... op. cit.*

<sup>69</sup> Lijphart afirma que "el presidencialismo es enemigo de compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis..., el presidencialismo es inferior al parlamentarismo". "Presidencialismo y democracia de mayoría" en Linz, J.J.; Lijphart, A.; Valenzuela, A. y Godoy Lijphart, O. (eds.): *Hacia una democracia... op. cit.*, p. 121.

<sup>70</sup> Nohlen, D.: "Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, n° 74/1991. p. 43-54.

<sup>71</sup> Sartori, G.: "Li riforme istituzionali tra buone e cattive" *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n° 3/1991, p. 375-407. En idéntico sentido se pronuncia Serraferrero al entender que, en América Latina, es posible avanzar sobre la vía del presidencialismo introduciendo mejoras a través de las críticas formuladas por Linz y Lijphart, provocando, no un sistema mixto, sino una moderación del presidencialismo. Serraferrero, M.D.: "Instituciones políticas en América Latina: revisión de enfoques teórico-metodológicos", *Sistema*, n° 122, p. 83-99.

<sup>72</sup> Alcantara, M.: *Gobernabilidad... op cit.*, p. 96.



que cada presidencialismo y cada parlamentarismo sea peculiar. Así, por ejemplo, el grado de control y presencia de partidos, los mecanismos de participación y representación, y las características de la sociedad en que estén asentados, son elementos que vienen a matizar sensiblemente cada uno de los casos, provocando unidades de análisis no coincidentes plenamente, aunque con elementos de similitud que permiten el estudio comparativo.

Se ha tomado como punto de partida que una de las diferencias esenciales entre parlamentarismo y presidencialismo es la expresión, única o doble, de la voluntad ciudadana. Así, las monarquías europeas habrían ido evolucionando paulatinamente hacia el constitucionalismo liberal, lo que suponía la elección de un Parlamento y un gabinete gubernamental acorde. Mientras tanto, las Repúblicas elegían su Parlamento, pero elegían también un presidente al que dotaban de un conjunto de competencias ejecutivas. Junto a estos dos modelos, algunos países introdujeron la dualidad de elecciones, pero manteniendo, sin embargo, la responsabilidad gubernamental ante el Parlamento. Este nuevo híbrido no respondía a la fórmula presidencialista, pues el presidente tenía menos poderes, y tampoco al tipo de parlamentarismo monárquico, dado que el presidente disponía de legitimidad democrática directa. Se trataba de una nueva forma de gobierno en la que conviven elementos típicos del presidencialismo: presidente elegido por sufragio universal, con importantes competencias ejecutivas; y elementos del sistema parlamentario: gobierno con poder ejecutivo surgido de la Asamblea y responsable ante la misma.

Generalmente se asocia esta nueva fórmula con Francia; sin embargo, como se ha anticipado, las vigentes constituciones de Angola, Austria, Colombia, Egipto, Finlandia, Francia, Guatemala, Haití, Irán, Irlanda, Islandia, Perú, Polonia, Portugal, Rumania y Sri Lanka contienen tipos similares<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Alcántara cita también el caso de Rusia; sin embargo, creo que la actual configuración institucional queda lejos del semipresidencialismo. Alcántara, M.: *Gobernabilidad... op cit.*, p. 88. Duhamel indica que, excepción hecha de Francia, da la sensación de que en todos los regímenes semipresidenciales, a causa de la distribución de poderes constitucionales, la elección directa del Presidente no supone una puerta gubernamental; así ocurre por ejemplo en Portugal, Austria, Islandia, Irlanda. Incluso ocurre, en el Este europeo, en donde, salvo Polonia, parece que tampoco tenga gran poder gubernamental la elección presidencial mediante sufragio universal directo. "Por la razón que sea Francia es la única democracia estable con dualidad de elecciones gubernamentales". *Droit Constitutionnel... op. cit.*, p. 556.



## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

¿Cómo y cuándo se dio nombre a este nuevo sistema de gobierno? A principios de los sesenta, François Goguel se cuestionaba qué tipo de régimen era el que aparecía tras la reforma constitucional francesa de octubre de 1962; reforma que implicaba la elección directa del presidente de la República<sup>74</sup>.

Entendía que el jefe del Estado de un régimen parlamentario (monarca o presidente) carecía de poder efectivo, desempeñando más bien un papel de símbolo y árbitro frente a una débil separación de poderes. Por su parte, el jefe del Estado francés poseía más poderes que un jefe del Estado parlamentario y, a su vez, prerrogativas que la separación de poderes requerida por un régimen de tipo presidencialista nunca concedería al presidente; así por ejemplo, el poder de disolución de la Asamblea Nacional y la moción de confianza. La nueva fórmula de gobierno propuso un punto de encuentro entre el presidente y el Parlamento capaz de amortiguar los choques, de evitar los conflictos y, en último caso, de solventarlos. Este punto de encuentro era el gobierno, nombrado por el jefe del Estado pero responsable ante el Parlamento. Al gobierno le correspondía relacionar ambas instituciones y contribuir a establecer los compromisos necesarios.

Para el politólogo galo la diferencia fundamental radicaba en la jefatura de Estado. El presidencialismo supone un poder personal, "que se ejerce sólo, sin control, y que vive siempre bajo la amenaza de convertirse en dictatorial"<sup>75</sup>. El parlamentarismo, sin embargo, carece de ese poder y se ubica en el ámbito del poder relacional o colegiado que presupone control y discusión. La nueva forma de gobierno incoa un *poder personalizado*, que no tiene por qué ser necesariamente personal, y evita el riesgo dictatorial por las posibilidades de control y discusión de sus actos y decisiones. La reforma de 1962, en todo caso, supuso una acentuación sensible de la personalización del poder de la jefatura de Estado<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Goguel, F.: «Quelques remarques sur le probleme des institutions politiques de la France», *Revue Française des Sciences Politiques*, vol. XIV, n° 1/1964, p. 7-19.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 9. Vid: Linz, J.J.: "Presidentialism..." *op. cit.*, p. 55.

<sup>76</sup> En este sentido Portelli entiende que la arquitectura de la Vª República se cimenta en una doble separación de poderes: la ya clásica entre ejecutivo y legislativo, bajo la forma de poder gubernamental frente a poder parlamentario, y una novedosa, anunciada por De Gaulle en su discurso de Bayeux, entre Estado y partidos. Portelli, H.: «Les partis et les institutions», *La Ve République -30 ans-. Pouvoirs*, n° 49/1989, p. 57 y ss.

Mientras que un poder personal favorece la forma de gobierno presidencialista, este poder personalizado propicia el parlamentarismo al existir un control político del gobierno por parte de la Asamblea; pero con la radical diferencia de que aquél no se encontraba en situación política de inferioridad. Sin atribuir una denominación concreta a esta nueva fórmula de gobierno, parece evidente que para Goguel estaríamos ante un *parlamentarismo de poder personalizado* en el que el gobierno actúa de amortiguador de una débil separación entre poderes, y uno de los cuales es bicéfalo.

La primera conceptualización se debió a Maurice Duverger, quien acuñó la voz *semipresidencialismo*<sup>77</sup>. Antes de la reforma de 1962, que supuso la elección por sufragio directo del Presidente de la República, Duverger creía que el sistema de gobierno francés era un régimen parlamentario con dos diferencias respecto de anteriores experiencias: los poderes del Parlamento habían sido fuertemente corregidos, y el jefe del Estado dejaba de ser un personaje honorífico para pasar a tener algunos poderes concretos. En su opinión, el constituyente se había equivocado, puesto que si pretendía reforzar el ejecutivo debió haber incrementado el prestigio y poderes del primer ministro y no los del presidente<sup>78</sup>. Para Duverger, era obvia la necesidad de reforzar el ejecutivo y abandonar viejos tabúes de desconfianza gubernamental, pero también entendía necesario que el marco en que se desarrollara este reforzamiento, en occidente, fuera parlamentario<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Aparece por primera vez en la undécima edición francesa de su obra *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París, PUF, 1970, p. 277-282. Años más tarde, Colliard, para evidenciar el carácter dualista del ejecutivo de este nuevo régimen, prefirió denominarlo *régimen parlamentario con correctivo presidencial*. Colliard, J.C.: *Les régimes parlementaires contemporains*. París, Presses de la FNSP, 1978, p. 280.

<sup>78</sup> Afirmaba incluso que el régimen configurado por la Constitución de 1958 era un *parlamentarismo orleanista*, a caballo entre la monarquía limitada y el parlamentarismo clásico. Duverger, M.: *Instituciones y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, 1962, p. 304.

<sup>79</sup> Duverger achacaba a dos razones las reticencias para con el ejecutivo. Por un lado el hecho de que las Asambleas habían sido las primeras instituciones democráticas, nacidas en el seno de las monarquías con la finalidad de limitarlas. Y por otro, que acrecentar los poderes del diputado era aumentar la influencia, dentro del Estado, del elemento democrático; mientras que, restringir las prerrogativas del ejecutivo era disminuir, en el Estado, el papel del elemento autocrático. Pero con el fin de asegurar la gestión económica de un aparato semipúblico, semiprivado, y de actuar de contrapeso principal de los grupos de presión, el ejecutivo debía ser reforzado; y ambos tabúes superados. Duverger, M.: *Francia: Parlamento o Presidencia*. Madrid, Taurus, 1962, p. 15-31.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

Será la reforma constitucional, ratificada mediante el referéndum de 1962, la que le hizo cambiar de opinión respecto del régimen francés y acuñar el nuevo concepto. El régimen semipresidencialista se caracterizaría por la elección del jefe del Estado mediante sufragio universal; además, suponía una jefatura de Estado con más poderes que los de un jefe del Estado parlamentario, lo que implicaba automáticamente una limitación del Parlamento. El gobierno estaba formado por un gabinete, con un primer ministro al frente nombrado por el presidente. Y por último, el gobierno era responsable ante la Asamblea, lo que confería al nuevo régimen no sólo caracteres de presidencialismo, sino también de parlamentarismo. En definitiva estábamos ante una nueva fórmula de gobierno: el semipresidencialismo.

La razón por la que, tratándose de un régimen político a caballo entre el presidencialismo y el parlamentarismo, optó por la denominación de semipresidencialismo y no por la de semiparlamentarismo<sup>80</sup>, estribó en que la dualidad que esta nueva forma política presentaba quedaba localizada en el seno del ejecutivo. "Las relaciones entre presidente y primer ministro son reflejo de la doble expresión de los ciudadanos a través de dos sufragios distintos"<sup>81</sup>.

### 1. Características del Sistema

De la conceptualización de Duverger se desprende que el sistema semipresidencialista se caracteriza por (1) un presidente de la República elegido mediante sufragio universal y directo, dotado de notables poderes y (2) un primer ministro y gobierno responsables ante el Parlamento<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> En un artículo de opinión publicado el 29 de mayo de 1996 en *El País*, Duverger acuñó la voz semiparlamentario para definir el nuevo modelo de gobierno israelí y el italiano. La diferencia fundamental estriba en que la población elige directamente al Parlamento y al Primer ministro y en que ambos están obligadamente vinculados ya que la caída del Primer ministro implica la disolución automática de la Asamblea.

<sup>81</sup> AA.VV.: *Les régimes semi-présidentiels*, bajo la dirección de M. Duverger, París, PUF, 1986, p. 7 y ss.

<sup>82</sup> Estas son las premisas bajo las que se desarrolló, en París, el 20 y 21 de enero de 1983, bajo el patrocinio del *Centre d'analyse comparative des systèmes politiques*, y la dirección de Maurice Duverger, un coloquio sobre: "Los regímenes semi-presidenciales".

Para que se desarrolle este sistema, se requieren cinco condiciones necesarias:

La primera condición necesaria es la elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo. Nadie pone en duda que la principal fuente de poder del presidente es un poder frente o sobre la mayoría parlamentaria; pero "el presidente francés dispone de más prestigio debido a la elección directa por el pueblo y a la posición simbólica del jefe del Estado, personificación de la nación"<sup>83</sup>. La elección directa de cualquier responsable político refuerza la legitimidad del elegido. Con el fin de acotar el concepto de legitimidad Sartori indica que: "la pertenencia del poder al pueblo sienta un principio que concierne a las fuentes y a la legitimidad del poder; significa que el poder es legítimo sólo si se otorga desde abajo, sólo si constituye una emanación de la voluntad popular, y solamente si descansa en algún consenso básico manifiesto"<sup>84</sup>. Esa emanación popular, que podrá ser directa o indirecta, resulta fortalecida cuando se es el fruto directo del sufragio popular.

Por otro lado, que sea directamente el voto popular el que designa al presidente le ha prestado una legitimidad directa parangonable a la de la Asamblea. Ello va a suponer que en el presidente confluye una legitimidad que puede tener un alto componente plebiscitario y en la Asamblea la legitimidad democrática tradicional.

Un ejecutivo dual es la segunda condición. Ejecutivo compuesto por el presidente de la República y el gobierno, al frente del cual figura el primer ministro. La primacía de ambos órganos la ostenta el presidente, que es a la vez jefe del gobierno y del Estado; además,

<sup>83</sup> Duverger, M.: «L'expérience française du régime semi-présidentiel» en *Les régimes semiprésidentiels*, bajo la dirección de M. Duverger, París, PUF, 1986. p. 47-54. Para Sabsay, la doble vuelta sirve de "superlegitimidad" presidencial, para asegurar su ubicación por encima de los partidos y para garantizar el uso de especiales poderes en caso de crisis. Sabsay, D.A.: "El *ballotage*: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad", *Cuadernos de Capel*, 34/1992, p. 72-73. Por su parte Hauriou, cree que la doble vuelta piensa en la legitimidad presidencial y en el sistema de partidos vigente: "esta disposición (la doble vuelta) tiene en cuenta el multipartidismo francés, pero pretende obtener que el Presidente de la República cuente finalmente con la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, a fin de que su legitimidad no pueda ser discutida" Hauriou, A.: *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 1971, p. 538.

<sup>84</sup> Sartori, G.: *Teoría de la democracia*. Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 59.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

“este último rol hace de un único político el presidente del pueblo entero”<sup>85</sup>. El sistema semipresidencial goza pues de tres órganos políticos, presidente de la República, Consejo de Ministros/Primer ministro y Parlamento con competencias efectivas propias. Los dos primeros se alojan en el poder ejecutivo y el tercero en el legislativo. El dualismo de presidente y primer ministro, dentro del poder ejecutivo, se solventa mediante un reparto de funciones, que permite al presidente tomar cierta distancia con relación a los asuntos cotidianos. El presidente tiene la posibilidad de escapar a la política diaria, parapetándose en el gobierno: “la distinción entre las tareas del presidente y las del primer ministro hace que sea más fácil para el presidente evitar implicarse directamente en las cuestiones secundarias de prestaciones de servicios públicos, mientras que la centralización de las políticas gubernamentales hace intervenir forzosamente al primer ministro y sus colegas”<sup>86</sup>. Esta relación dual del ejecutivo fue sintetizada por Chaban-Delmas en una sola frase: “Todo lo que va mal es por culpa del primer ministro; todo lo que va bien es fruto de la acción del presidente”<sup>87</sup>.

Sartori parte de considerar el semipresidencialismo como un sistema basado en el *power-sharing* y no en la separación de poderes. La articulación del *power-sharing* excluye la opción de concentración de poder en una sola persona, y por lo tanto la autoridad de la jefatura del ejecutivo se articulará como (1) un *primero sobre desiguales*, o como (2) un *primero entre desiguales*, o como (3) un *primero entre iguales*. Ante estas categorías, Sartori inscribe el semipresidencialismo dentro de la primera opción, un *primero sobre desiguales*, lo que puede suponer que (1) es jefe del ejecutivo el secretario general del partido mayoritario, (2) no puede ser fácilmente removido por una decisión parlamentaria y (3) tiene la capacidad de nombrar y cesar los miembros del gobierno<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Rose, R.: «Présidents et Premiers ministres: éléments de comparaison», *Pouvoirs*, n° 41/1987, p. 20.

<sup>86</sup> Sabsay, D.A.: “El semipresidencialismo: una visión comparada” en NINO, C.S. y otros: *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid, CEC, 1992, p. 14-15.

<sup>87</sup> Recogido por Duverger, M.: «L'expérience française du régime semi-présidentiel» en *Les régimes semi-présidentiels*, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 50.

<sup>88</sup> Sartori, G.: “Neither Presidentialism...”, *op. cit.*, p. 109-110.

La tercera condición son los amplios poderes de que constitucionalmente goza el presidente de la República<sup>89</sup>. Tiene los poderes y atribuciones de un jefe de Estado en el sistema parlamentario; pero al mismo tiempo goza de facultades de orden ejecutivo. Ya hemos indicado que por su posición dentro del sistema político y por su posibilidad real de actuar, está a caballo entre el jefe de Estado del régimen presidencialista y el del régimen parlamentario; pero mucho más próximo del primero, por las funciones ejecutivas que puede desempeñar.

Dentro de la tríada de poderes políticos antes señalada, el presidente de la República cumple la función de símbolo político, de árbitro moderador de los tres poderes del Estado; es decir, asume el rol de poder neutro que definiera Benjamin Constant al referirse a los Jefes de Estado. Pero junto con esa función típica de Jefe de Estado parlamentario, el presidente goza de un plus competencial que le acerca al presidencialismo.

Ese plus competencial es una esfera propia del Poder Ejecutivo, no compartida con el Consejo de ministros, que varía de sistema político en sistema político pero cuyos contenidos más habituales son: nombramiento del primer ministro y presidencia del Consejo de ministros, poder de convocatoria de sesiones parlamentarias extraordinarias, poder de disolución anticipada del Parlamento, capacidad de iniciativa legislativa, dirección de las relaciones exteriores, poderes excepcionales en caso de crisis, legitimación activa para plantear la inconstitucionalidad de normas ante la Corte Constitucional, mando supremo de las Fuerzas Armadas, nombramiento de altos cargos de la Administración y convocatoria de referéndum.

En cuarto lugar, el presidente es el jefe del Estado y también del ejecutivo; esto último implica la facultad de nombrar al primer ministro y en no pocas ocasiones de presidir los Consejos de ministros. No es común la exigencia de investidura parlamentaria tras la designación presidencial; pero en cualquier caso, la posibilidad que tiene el Parlamento de controlar y censurar al gobierno, si bien

<sup>89</sup> Martínez Sospedra apunta que esta cuestión, más que por el contenido de las disposiciones de las constituciones, se rige por usos y costumbres. Martínez Sospedra, M.: *Las instituciones del gobierno constitucional. Sistemas de gobierno y órganos constitucionales*. Valencia, Fundación universitaria San Pablo CEU, 1988, p. 86-92.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

no exige formalmente la investidura sí que fuerza a que la elección presidencial de primer ministro pueda gozar, llegado el caso, del respaldo de las Cámaras<sup>90</sup>.

Aunque dentro de este régimen el gobierno se considera independiente, es incuestionable que tiene una fuerte vinculación con la presidencia de la República y que ésta se puede parapetar mediante su gobierno de la oposición política. Pero no obstante, cabe la posibilidad, cada vez más frecuente de que las mayorías presidencial y parlamentaria no coincidan. En estos escenarios el presidente se ve constreñido a optar por una candidato a primer ministro ajeno a su opción partidista y difícilmente se puede escudar en un gobierno que no es propio. Sobre estos escenarios de coexistencia política -que no cohabitación- y sobre las desafinidades entre las mayorías presidencial y parlamentaria me detendré más adelante.

La quinta condición, que el gobierno también es responsable ante el Parlamento; puede recabar la confianza del Parlamento y puede sufrir una censura por parte del mismo. El gobierno en el semipresidencialismo, aparentemente, es una institución típica del sistema parlamentario, pero difiere en cuestiones sustanciales: por ejemplo no goza del derecho de disolución, medida típicamente parlamentaria, que pertenece al presidente en calidad de jefe del poder ejecutivo. En cambio, aunque el presidente tiene funciones ejecutivas, no está sujeto a una moción de censura.

La estabilidad del presidente es total, la duración de su mandato es tasada y sólo puede ser removido mediante responsabilidad de carácter penal (*Impeachment* o Alta Traición).

En principio ninguna condición por sí sola facilita la existencia del modelo semipresidencialista, luego no se puede hablar de condiciones suficientes; pero todas ellas son imprescindibles para poder hablar en rigor del modelo. Es decir, la falta de alguna de las

<sup>90</sup> En Francia, por ejemplo, no es obligado obtener la confianza parlamentaria para poder desarrollar las tareas de gobierno. El artículo 49 de la Constitución de 1958 faculta al gobierno a presentar ante la Asamblea un programa. No es una práctica obligatoria, pero sí habitual. François Goguel entendía que este era el único sistema capaz de conciliar la estabilidad gubernamental y la compleja composición de las sucesivas asambleas francesas. Goguel, F.: «Réflexions sur le régime présidentiel», *Revue Française des Sciences Politiques*, vol. XII, n°2/junio 1962, p. 305 y ss.



características citadas imposibilita el desarrollo del modelo y nos colocaría ante otro modelo distinto.

## II. Comparación Constitucional

Con el fin de determinar qué Estados son, siquiera potencialmente, semipresidencialistas, se ha consultado los respectivos textos constitucionales para verificar si se recogían las condiciones necesarias del sistema de gobierno semipresidencial<sup>91</sup>. EEsta primera comprobación nos indica y devela que son 42 los constitucionalmente semipresidenciales:

CONTINENTE			
Europeo 13 Países	Americano 6 Países	Africano 14 Países	Asiático 9 Países
Alemania Austria Eslovaquia Eslovenia Finlandia Georgia (euroasiático) Irlanda Israel Italia República Francesa República Portuguesa Rumanía Tailandia Ucrania	Canadá Colombia Guatemala Perú República Cooperativa de Guyana República de Haití	Guinea-Bisáu República Árabe de Egipto República Árabe Saharaui Democrática Santo Tomé y Príncipe República de Argelia República de Burkina Faso República de Madagascar República de Malí República de Namibia República de Níger República de Senegal República del Cabo Verde República democrática del Congo República Islámica de Mauritania República Tunecina	Armenia Federación de Rusia Mongolia Palestina República de Azerbaiyán República de China Timor Oriental Siria Sri Lanka Yibuti

Autoría propia. 2018

<sup>91</sup> López Guerra, L. y Aguiar de Luque, L. (comp.): *Las Constituciones en Iberoamérica*. Madrid, CEC, 1992; Daranas, Pelaez, M.: (comp.): *Las constituciones Europeas*. Madrid, E.N. 1979).

## **Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad**

### **1. Sistemas no democráticos**

Los regímenes no democráticos se caracterizan por el ejercicio del poder de forma monopolista, sin límites ni control, ya lo realice una persona o grupo de personas.

Como antecedente histórico, debemos considerar las aportaciones doctrinales tanto del constitucionalismo liberal, que identifica dictadura con régimen no constitucional, como las del marxismo, que induce el concepto de dictadura del proletariado, para describir la naturaleza coactiva – represiva del proceso transitorio que precede al establecimiento de la sociedad ideal; este periodo tiene una finalidad revolucionaria. En la misma línea, durante el siglo XX, las experiencias derivadas de la Revolución Rusa y de los fascismos, produce una reformulación de las categorías que definen el análisis de la dictadura.

De la relación establecida resulta obvio que Angola, Egipto, Guatemala, Haití, Irán, y Perú, no son sistemas políticos democráticos. El simple reconocimiento constitucional no basta para considerar un Estado como un régimen de ejecutivo dual. Es necesario que, además de la cobertura legal, exista un funcionamiento práctico, una aplicación eficaz de las condiciones necesarias del semipresidencialismo; no sólo deben existir las condiciones necesarias en potencia, también deben darse las circunstancias que permitan su desarrollo. En suma, la existencia constitucional de los requisitos del semipresidencialismo no garantiza su puesta en práctica. La democracia es requisito previo e imprescindible para entrar a valorar el supuesto semipresidencialismo y, como a continuación se comenta, en ellos no se desarrolla.

El 31 de mayo de 1991 se firmó en Angola un acuerdo de paz que ponía fin a 16 años de guerra civil entre el MPLA (Movimiento Popular para la Liberación de Angola) apoyado por URSS y Cuba y el UNITA (Unidad Nacional por la Independencia Total de Angola) que, gracias a su condición de anticomunista, recibía importantes apoyos de EEUU. En junio de 1991 se estableció en el país una misión de NN.UU. para verificar el proceso de desmovilización de las fuerzas de ambos bandos (UNAVEM II). El 12 de mayo de 1992 ambas partes acordaron la realización de unas elecciones legislativas que

pondrían el broche al proceso de paz. Estas se celebraron el 29 y 30 de septiembre de 1992. La ONU controló el proceso electoral, declaró que se había desarrollado con limpieza y otorgó la victoria al MPLA. Jonas Savimbi, líder de UNITA, no aceptó la derrota, afirmó que los comicios habían sido fraudulentos y escapó de Luanda, capital de Angola, y del control de los cascos azules, estableciendo su cuartel general en la ciudad de Mambo. De modo fulminante el UNITA se hizo con los dos tercios del territorio y, a pesar de las encarnizadas luchas, no consiguió tomar Luanda. A primeros de noviembre se estableció un alto el fuego. La pérdida de apoyos que sufrió UNITA, por parte de la administración estadounidense, y la presión de la ONU, forzó a que a finales de 1993 esta formación aceptase retirarse de las zonas que ocupaba desde 1992, y donde las elecciones presidenciales se ven congeladas en ese año.

Un nuevo acuerdo de paz en 1994 (Protocolo de Lusaka) entre el gobierno y la UNITA vio la integración de exinsurgentes de la UNITA en el gobierno. Un gobierno de unidad nacional se instaló en 1997. En 2002, abatido en una emboscada a Jonás Savimbi, el líder de la UNITA, condujo a que la UNITA abandonara la lucha armada y se constituyera definitivamente en un partido político.

Después de diez años de suspensión de garantías y procedimientos democráticos. En 2008 se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias. En las elecciones el MPLA se impuso por una mayoría abrumadora. Sin embargo, bajo la constitución adoptada en 2010, ya no habrá lugar a elecciones presidenciales, pues el puesto de Presidente lo ocupará el líder del partido que obtenga la mayoría en el parlamento.

Angola vive un contraste severo entre su seria crisis humanitaria, (epidemias periódicas de enfermedades infecciosas) las consecuencias de la prolongada guerra que ha enfrentado y las enormes reservas de petróleo de la región conllevan indudablemente a parámetros del conflicto y a inestabilidad política evidente desde 2005, ejemplo de ello es el Tribunal Constitucional con poder de revisión judicial que hasta la fecha no se ha constituido.

En 2010 fue adoptada una nueva constitución que glorifica la posición dominante del presidente: asimismo es abolida la división

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

entre los tres poderes, explícita e implícitamente; el puesto de primer ministro y sus funciones son adjudicadas al presidente. Las elecciones parlamentarias celebradas en 2017, fueron conquistadas por el partido MPLA, con el 61% de los votos.

El presidente egipcio Anwar el-Sadat, fue asesinado en 1981, sustituyéndole su vicepresidente Hosni Mubarak que fue reelegido en 1987 con un 97.1% de los votos expresados. En el mismo mes se celebraron elecciones legislativas, siendo, al igual que ocurrió con las de 1984, declaradas inconstitucionales en mayo de 1990. En marzo del mismo año también se declaraba inconstitucional el modo de elección del *Majlis as-shura* (Consejo consultivo). Tanto las nuevas elecciones al Consejo consultivo celebradas en junio de 1990, como las nuevas elecciones al Parlamento -29 de noviembre y 8 de diciembre de 1990- fueron boicoteadas por todos los partidos políticos de oposición y por las corrientes islámicas, a las que les está prohibida la configuración de una fuerza política<sup>92</sup>. Tal boicot, que reclamaba una revisión del texto constitucional de 1971, supuso una aplastante victoria del Partido Nacional Democrático. No obstante el triunfo y el boicot, el pueblo egipcio continúa viviendo la política con profundo desinterés (el índice de participación fue del 44'9%, pero, además, los electores inscritos representaban menos del 50% del cuerpo electoral).

Este clima de escepticismo político se ve agravado por el profundo conflicto que grupos armados islamitas mantienen con el gobierno del PND, lo que ha implicado una declaración del Estado de emergencia, vigente desde 1990. Además en el referéndum de 11 de julio de 1993, Hosni Mubarak ha sido reelegido para un tercer mandato, obteniendo, según datos del ministerio del interior, el 96'28% de los votos; increíble de todo punto cuando el Partido del Trabajo, los Naseristas, la Unión Progresista y los ilegales Hermanos Musulmanes habían llamado al voto negativo. Tal circunstancia ha supuesto un recrudecimiento de las acciones de los radicales islamitas que, en un primer momento, atentaron contra el ministro del interior y el primer ministro y posteriormente contra los turistas occidentales; además, desde febrero de 1994 han iniciado una

<sup>92</sup> En el plano de los derechos humanos Egipto no es especialmente modélica, sobre todo en lo relativo a la represión de los grupos extremistas islámicos. Vid Lawson, E.: *Encyclopedia of Human Rights*. Nueva York, Taylor and Francis, 1991, p. 435.

campaña de "advertencias" contra los inversores extranjeros conminándoles a abandonar el país.

Ante el grave clima político, el gobierno lanzó a las fuerzas políticas de oposición, legalizadas, una propuesta de "diálogo nacional" para consolidar la democracia y rechazar la violencia integrista, el proceso de paz se culmina hasta 1994.

Guatemala inició en los meses de abril y junio de 1991 conversaciones de paz con la guerrilla del URNG (Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca); en agosto de 1992 se desarrollaron nuevas conversaciones entre el gobierno y la guerrilla. Este proceso de pacificación se vio fuertemente enturbiado el 25 de mayo de 1993, cuando el presidente democráticamente elegido, Jorge Serrano, dio un auto-golpe de Estado sin contar con el apoyo del ejército. Ante su fracaso, el Parlamento llevó a la Presidencia a Ramiro León Carpio que situó a militares en altos cargos gubernamentales. El país recrudeció una guerra civil que ha durado 36 años. Bajo una altísima abstención en enero de 1996 fue elegido presidente Álvaro Arzú. Su primera política fue el inició conversaciones con Ricardo Ramírez, líder del URNG, para construir un proceso de paz. El éxito de las mismas le ha supuesto la concesión del premio Príncipe de Asturias a la Concordia en 1997; pero el país estaba todavía lejos de ser una democracia.

En 1999, Guatemala tuvo elecciones presidenciales, legislativas, y municipales, recurriendo a una segunda vuelta para el desempate. En la primera ronda obtiene la victoria Alfonso Portillo del FRG sin alcanzar el 50% de las votaciones válidas. En la segunda vuelta, del FRG gana con el 68% de los votos contra 32% de Óscar Berger del (PAN). No obstante, al transcurrir su mandato, Portillo se convirtió en el gobernante más detestado para el poder económico formal de Guatemala en el siglo XXI, toda vez que no cumplió sus promesas de campaña, cultivando una animadversión con los empresarios, que más temprano que tarde se volvió en contra suya.

En 2004 el país se ve sumido en pobreza, corrupción y crimen sin medida y le corresponde al licenciado Óscar Berger Perdomo asumir el cargo de presidente e iniciar la persecución implacable al equipo de Portillo por haber promovido actos corrupción nunca

## **Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad**

antes suscitados en esa magnitud. De este modo las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala firman un acuerdo relativo a la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), aprobado por la Corte de Constitucionalidad y ratificado posteriormente por el Congreso de la República en 2007, para aquellas fechas queda electo presidente Álvaro Colom Caballeros, en representación del partido político Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) tras ganarle a Otto Pérez Molina con una ventaja de 5.36%, en una segunda ronda. Fue criticado por su falta de atención a acciones de seguridad nacional, corrupción y por último el divorcio de su entonces esposa Sandra Torres para que ella pudiera aspirar a la candidatura presidencial (después de varios debates se concluyó que la esposa de un presidente no podía ser candidata a la presidencia).

Posteriormente Otto Pérez Molina, general retirado participa como candidato presidencial, nuevamente por el Partido Patriota y gana las elecciones contra Manuel Baldizón en la segunda vuelta de las Elecciones generales de Guatemala de 2011 con un total del 54 % de los votos válidos y un abstencionismo de 39.8 % en la segunda vuelta. En 2015, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala descubrió graves casos de corrupción realizados por altos funcionarios del gobierno de Pérez Molina, los que obligaron a renunciar a varios de los miembros de su gabinete entre ellos a la vicepresidenta Roxana Baldetti.

Ante estos lamentables hechos de corrupción en 2015 el licenciado Alejandro Maldonado Aguirre, vicepresidente de Guatemala, fue juramentado como el nuevo presidente de la República tras la renuncia de Pérez Molina. Maldonado Aguirre, de 79 años, se convirtió en el primer ciudadano en servir como vicepresidente y presidente de Guatemala en el mismo período sin haber sido electo. A finales de 2015 Jimmy Morales Cabrera releva a Alejandro Maldonado Aguirre después de vencer en la segunda vuelta electoral. Así se convierte en el quincuagésimo presidente de Guatemala el 14 de enero de 2016.

Haití padeció un golpe de Estado el 30 de septiembre de 1991. El hasta entonces jefe del estado mayor del ejército, Raúl Cedrás, se hizo con el poder deponiendo al recientemente elegido

presidente Jean-Bertrand Aristide. En julio de 1993, en la isla de los Gobernadores, se estableció, bajo los auspicios de Naciones Unidas, un acuerdo para restituir la democracia haitiana, pero la negativa de Cedrás dejó en papel mojado el pacto. El grave conflicto civil que vivía la isla debido a los enfrentamientos entre los partidarios del exilado presidente y los del golpista Cedrás, obligó a NN.UU. a establecer desde septiembre de ese año una misión de mantenimiento de la paz (UNMIH). Entretanto, el ejército haitiano, grupos policiales y paramilitares, todos ellos fieles al golpista, consiguieron evitar, mediante el bloqueo del puerto y la toma de las calles de la capital, Puerto Príncipe, no sólo el regreso de Aristide (previsto para el 30 de octubre de 1993) sino también el desembarco de 200 asesores norteamericanos enviados por NN.UU. como garantes del proceso de transición.

Por fin, en el último trimestre de 1994, no sin violencia y muertes, y tras pactar un exilio de lujo para Cedrás y su familia, regresó el depuesto presidente Aristide. Haití es un país en transición democrática y ello priva de la perspectiva suficiente como para analizar el semipresidencialismo que sostiene su texto constitucional.

Sin lugar a duda Haití es un país de los más pobres del continente americano y una de los más desfavorecidos del mundo. Su sistema político electoral ha quedado suspendido en varias ocasiones por la violencia política, particularmente tras dos golpes de Estado, (1991-2004) y por el devastador terremoto de 2010. Hechos que no han permitido continuar con la culminación de un sistema político fortalecido.

Tras la revolución de 1979, Irán proclama en su constitución (Principio 56) que "la soberanía absoluta sobre el hombre y el universo pertenece a Dios, y es él quien hace al hombre soberano sobre su destino social". Además, la construcción de una república sobre la deidad soberana conduce a que la revelación divina sea un elemento fundamental para la explicación de las leyes, ya considerar el *imanato* y el "liderazgo" fundamentales para la continuidad de la revolución islámica. Por otro lado, el preámbulo constitucional, en el apartado referido a la soberanía del *alfaquí justo*, dirá: "el curso de los asuntos está en manos de aquellos *ulemas* que distinguen lo lícito de lo ilícito". Por estas causas



## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

entiendo que el hecho de que la constitución Iraní recoja, en principio, las condiciones necesarias para conformar un régimen semipresidencialista, no confirma la existencia del mismo. La soberanía divina, o la potestad del Líder, anulan hoy por hoy el virtual semipresidencialismo.

En 1990 Alberto Fujimori venció en las elecciones presidenciales peruanas. El 5 de abril de 1992 el propio Fujimori dio un auto-golpe ocupando el Congreso con las fuerzas armadas y destituyendo a todos los jueces del país. El clima de corrupción en que vivía la clase judicial y el tradicional rechazo popular a la clase política favoreció, junto con los logros económicos y la captura de Abimael Guzmán ("presidente Gonzalo"), líder de Sendero Luminoso, que el *gobierno de emergencia y reconstrucción nacional* obtuviese un fuerte respaldo popular. El 13 de noviembre hubo una intentona golpista por parte de las fuerzas armadas. Sofocada la misma, el 6 de diciembre hubo elecciones al "congreso constituyente democrático"(sic), en las que no participaron los partidos tradicionales del Perú. Fujimori consiguió el 31 de octubre de 1993 aprobar en referéndum una nueva constitución. En definitiva, la democracia peruana vive secuestrada desde hace más de cinco años.

En 1993 Fujimori convocó a la Asamblea Constituyente que produjo una nueva constitución política. Cabe mencionar que se mantuvo en el poder a través de la reelección en 1995 y en el año 2000, logrando así tres periodos consecutivos. Sin embargo, fue destituido semanas después del escándalo de soborno a los congresistas de la oposición, refugiándose en Japón como ciudadano. El Congreso no aceptó la renuncia y lo destituyó, inhabilitándolo por 10 años para ejercer todo cargo político.

Ante estos hechos, en el año 2000 Valentín Paniagua, fue investido como nuevo Presidente transitorio de la República. En 2001 lo sustituye Alejandro Toledo Manrique ganando en la segunda vuelta con 53.08% de votos válidos, compitiendo con Lourdes Flores (UN) y Alan García (PAP). Toledo gozó de poca baja reputación, toda vez que se vio involucrado en acusaciones de corrupción de toda índole. En este período se inició la negociación de un Tratado de

Libre Comercio con los Estados Unidos y su economía logro superar la recesión.

Para 2006 Alan García como candidato del Partido Aprista Peruano regresa a ser presidente, (con un discurso y perfil más moderado y reivindicador que el de 1985) al derrotar a Ollanta Humala (UPP) en segunda vuelta, con una votación a su favor del 52,625%).

Ollanta Humala queda electo presidente en las elecciones de 2011 después de la contienda en segunda vuelta con Keiko Fujimori, hija del expresidente Alberto Fujimori, al conseguir el 51,45% de los votos válidos. Actualmente, se encuentra siendo investigado bajo comparecencia restringida, acusado presuntamente de lavado de activos en detrimento del Estado y de asociación ilícita.

En las elecciones generales del 2016, el economista Pedro Pablo Kuczynski fue electo Presidente luego de vencer a Keiko Fujimori con un margen muy ajustado en la primera ronda. Resultó vencedor con el 50,124% de los votos en el balotaje. Solicitó al Congreso del Perú un pedido de vacancia presidencial el cual no fue otorgado. En 2018, decidió renunciar a la presidencia, después de requerir nuevamente un segundo pedido de vacancia presidencial, ocupando su lugar el vicepresidente Martín Vizcarra.

Durante su mandato Kuczynski le concedió un indulto humanitario y derecho de gracia al expresidente Alberto Fujimori, quien cumplía una condena de 25 años por crímenes contra los derechos humanos.

Sri Lanka vivió por más de una década una guerra civil entre la mayoría cingalesa y la minoría tamil. En 1987 el presidente Jayewardene, líder del UNP (United National Party) rubricó un acuerdo con el primer ministro hindú Rajiv Gandhi en virtud del cual las tropas hindúes se desplegarían por la isla con el fin de garantizar la paz. El intento de diálogo entre el UNP y el LTTE (Tigres Liberadores del Tamil Eelam) no fructificó y el abandono del país en 1989 de las tropas hindúes provocó una nueva oleada de violencia. En 1994, con el boicot de la minoría tamil, se celebraron elecciones

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

generales en la isla. La UNP perdió las elecciones y el PA (People's Alliance) triunfó con Kamaratunga al frente. En noviembre de ese año se celebraron elecciones presidenciales y la guerrilla tamil asesinó al candidato y al secretario general del UNP. El triunfo de Kamaratunga abrió un nuevo proceso de paz entre cingaleses, ahora encabezados por el PA y el LTTE en representación del pueblo tamil. A finales del 96 ambas partes se acusaron de boicot del proceso y este sucumbió dando lugar a una nueva oleada de hostilidades.

En 2001 se firmó un alto el fuego, el cual fue roto en reiteradas oportunidades por ambas partes. Noruega actúa como mediadora del proceso de paz. Sri Lanka ha estado contrastada durante más de dos décadas por un conflicto étnico entre el gobierno nacional y el movimiento insurgente de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil. A principios del año 2009, el gobierno nacional inició una ofensiva contra los Tigres, durante varios meses. Finalmente se aniquiló a la guerrilla y a sus altos mandos.

En 2015 asumió el poder Maithripala Sirisena, contra todo pronóstico que presagiaba una victoria opositora.

Resulta evidente que en los siete sistemas políticos sucintamente descritos nos hallamos institucionalmente ante hipotéticos semipresidencialismos; pero, además de las condiciones necesarias, resulta imprescindible un contexto democrático en el que éstas se puedan llevar a efecto, y eso no se da en ninguno de los casos, razón por la que todos estos sistemas son excluidos del análisis.

### 2. Semipresidencialismos aparentes

Los otros Estados no sólo han instaurado en sus textos constitucionales las condiciones para poder establecer un semipresidencialismo, sino que, en mayor o menor medida, gozan de las condiciones mínimas de estabilidad democrática para poder desarrollar efectivamente los requisitos citados. La cuestión ahora es evaluar si realmente esas condiciones se desarrollan o si, por el contrario, se trata de fórmulas jurídicas alejadas de la realidad política.

En el caso de Irlanda, la Constitución de 1937, otorga escasos poderes presidenciales y además, están ampliamente sometidos a la tutela gubernamental, dado que el poder ejecutivo se ejerce "por el gobierno o bajo su autoridad" (art. 28.2), lo que implica que "las facultades o funciones asignadas al presidente sólo serán ejercitables y realizables a propuesta del gobierno" (art.13.9). Además, el candidato a presidente suele ser previamente pactado entre los partidos y juega escaso papel en la vida política. El régimen irlandés "es esencialmente parlamentario"<sup>93</sup>.

En los casos de Islandia y en Austria, en cambio, el presidente goza potencialmente de más poder pero, al igual que en Irlanda, no lo utiliza. Islandia, al separarse de Dinamarca en 1944, incluyó la figura del presidente dentro de un sistema parlamentario que venía funcionando desde principios de siglo. La pretensión islandesa fue la de establecer un jefe de Estado simbólico, al estilo del monarca danés, en el cual el sufragio universal sustituyese la unción real<sup>94</sup>.

En Austria, la reforma para elegir directamente al presidente fue realizada en 1929, debido a la presión de una derecha austríaca próxima al nazismo y con la oposición de los socialdemócratas. La primera elección presidencial se celebró tras la segunda guerra mundial, y ya entonces ninguno de los dos grandes partidos (socialdemócratas y democristianos) apoyaba esa medida. Por tal razón, ambos acordaron presentar candidatos respetables, pero incapaces de aparecer como autoridad política suprema; de esta manera, sin una nueva reforma constitucional, el presidente queda reconducido a funciones simbólicas y privado de toda capacidad de intervención política.

### III. Sistemas semipresidenciales de facto

#### 1. Las dos vías de acceso

Analizando sólo seis países con extensa relación constitucional (Colombia, Finlandia, Francia, Polonia, Portugal y Rumania). Son

<sup>93</sup> Duverger, M.: *Institutions politiques...* op. cit., p. 279-280.

<sup>94</sup> Duverger, M.: «Le concept de régime semi-présidentiel» en *Les régimes semi-présidentiels*, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 11.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

los sistemas políticos que además de gozar de las preceptivas coberturas constitucionales, éstas tienen un desarrollo político de cierta intensidad. Quizá sea ésta la primera aunque es evidente advertencia que conviene hacer: *no todos los Estados desarrollan del mismo modo y en idéntica intensidad los postulados del semipresidencialismo*. Por tal razón, a la hora de intentar encontrar explicaciones genéricas, deberemos acudir a circunstancias comunes, o muy frecuentes, entre los seis sistemas. Cada sistema político es distinto; pero en lo relativo al semipresidencialismo y sus virtualidades sí que existen elementos de comparación.

En primer lugar, cuatro de los Estados: Colombia, Polonia, Portugal y Rumania adoptan el semipresidencialismo en constituciones que sirven de arranque a un proceso de transición política hacia la democracia. Así, la nueva constitución colombiana de 1991 supone "la primera vez en la historia de Colombia en que no ha habido ni vencedores ni vencidos"<sup>95</sup>. Pese a la dificultad para la consolidación de la democracia que sufre casi toda América Latina, la situación generada en Colombia desde 1991 invita a la esperanza<sup>96</sup>.

El caso polaco es quizá más conocido. Las huelgas y presiones del sindicato Solidaridad y, en parte, de la iglesia católica, forzaron

<sup>95</sup> Duhamel, O.: "El constitucionalismo contra la violencia: Colombia" en *Droit constitutionnel et politique*. París, Seuil, 1994, capítulo escrito conjuntamente con M.J. Cepeda, p. 637.

<sup>96</sup> De hecho, Latinoamérica sufre un contexto socio político que dificulta el desarrollo efectivo de la democracia. Así, para Diamond y Linz, las desigualdades sociales y económicas extendidas por el área latinoamericana son incompatibles con el principio democrático de igualdad de derechos y de participación, y ello porque: "la estabilidad democrática es altamente dependiente de la coyuntura económica, entendida no sólo como ininterrumpido crecimiento sino como promoción de la movilidad social y de la constante y amplia mejora en el nivel de vida de la población". Diamond, L. y Linz J.J.: "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America" en Diamond, L.; LINZ, J.J. y LIPSET, S.M. (eds.): *Democracy in developing countries. Latin America*, vol. 4. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 46. Por otro lado, Anglade sostiene que para que la democracia liberal se acerque al Estado de derecho es imprescindible la existencia de: a) iguales derechos civiles y políticos, b) mínimos derechos socioeconómicos, c) responsabilidad de los cargos políticos. El análisis que hace de estos tres elementos en los países sudamericanos invita al desaliento; no obstante, Colombia se sitúa entre los países del entorno en que existe mayor cumplimiento de los tres requisitos. Anglade, Ch.: "Democracy and the Rule of Law in Latin America", en Budge, I. Y McKay, D. (eds.): *Developing Democracy, Comparative studies in honour of J.F.P. Blondel*, SAGE, 1994, p. 233-252. Para una reflexión sobre posibles enfoques de las teorías de la transición vid Colomer, J.M.: "Teorías de la transición", *Revista de Estudios Políticos*, nº 86/1994, p. 243-253.

una serie de reformas que encaminaron a Polonia hacia la democracia. Las negociaciones entre el partido comunista y el sindicato encabezado por Lech Walesa propiciaron la instauración de un fuerte presidencialismo<sup>97</sup> y la reserva de un 65% de los escaños del Sejm (Asamblea legislativa) al partido comunista y sus aliados. Desde los acuerdos de la Mesa Redonda de 1989 hasta la aprobación de la Constitución en abril de 1997 se ha desarrollado una doble tarea constituyente, que culmina en 1997 pero que tuvo un primer adelanto en la *Pequeña constitución* de 1992; y a su vez, un complejo proceso de transición no exento de tensiones entre los ex-comunistas y Solidaridad y aun entre los partidos con origen remoto en Solidaridad entre sí. El caso portugués es mucho más conocido entre nosotros por tratarse de un precedente cercano de nuestra transición. Baste decir que el 25 de abril de 1974, la revolución portuguesa llamada “de los claveles”, puso fin a la dictadura e impulsó un proceso democratizador, coronado con la aprobación el 2 de abril de 1976 de un texto constitucional, y cuya última reforma se ha realizado en 1997.

En Rumania, la desmembración comunista a raíz de la caída del Muro berlinés tuvo como resultado inmediato por un lado, una revuelta social que nace en Timinsoara (ciudad fronteriza con Hungría y Yugoslavia) y se extiende por todo el país; y por otro, un juicio sumarísimo al presidente Ceaucescu y su inmediata ejecución. Ante la desorganización de la oposición democrática los excomunistas del FSN (Frente de Salvación Nacional), encabezados por Iliescu y Roman, coparon el gobierno e iniciaron un controvertido proceso de transición democrática. En mayo de 1990 se realizaron elecciones a Cortes Constituyentes con una aplastante victoria del FSN y con una oposición dividida y desorganizada. A los dieciocho meses el Parlamento por 414 de 510 posibles aprobó el nuevo texto constitucional, ratificado en referéndum el 8 de diciembre del mismo año. La oposición volvió a perder en las elecciones de 1992.

---

<sup>97</sup> El presidente, general Wojciech Jaruzelski, fue elegido por las dos cámaras del parlamento, pero no estaba sometido a su confianza.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

Por otro lado, Finlandia adoptó la forma semipresidencialista en el texto constitucional surgido tras su independencia<sup>98</sup>. En una primera época, la figura presidencial quedó bastante postergada, configurando un sistema político –al igual que Austria, Irlanda o Islandia- de hecho parlamentario. A partir de la segunda guerra mundial, la posición política del presidente de Finlandia adquirió más importancia y ganó independencia, acercándose al sistema semipresidencialista que su Constitución reflejaba<sup>99</sup>.

Por último, Francia estableció su semipresidencialismo, y abrió con él la Vª República, en la Constitución de 1958. La inestabilidad gubernamental vivida durante la IVª República terminó con la apertura de un nuevo proceso constituyente, que inició un debate en el que se entrecruzaban los argumentos de los partidarios de implantar un presidencialismo en Francia y de los proclives a proseguir con el entonces vigente parlamentarismo<sup>100</sup>. Finalmente, se optó por un sistema de ejecutivo dual (presidente-gobierno), en el que el gobierno era responsable políticamente ante la Asamblea Nacional.

<sup>98</sup> N. de A. Obtiene la independencia en diciembre de 1917 y aprueba el texto constitucional el 17 de julio de 1919. El texto ha sufrido varias reformas, la más importante para este estudio, puesto que afecta a la forma de elección presidencial, se realizó el 22 de julio de 1991. En ella se eliminó la elección indirecta del presidente y se instauró la fórmula mayoritaria de doble vuelta para la elección directa del presidente fines.

<sup>99</sup> Sobre todo durante la presidencia, de 1956 a 1982, de Urho Kekkonen. Vid Törnudd, K.: «Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finlande: évolution et signification politique» en *Les régimes semiprésidentiels*, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 31-46.

<sup>100</sup> A favor del presidencialismo se posicionaron los gaullistas e intelectuales tan prestigiosos como George Vedel ("Vers le Régime Présidentiel?", *RFSP*, vol. XIV, n° 1/1964, p. 20-32). Al propio general De Gaulle se le atribuye la siguiente frase: "Cuando yo ya no esté, será necesario un jefe de Estado al margen de los partidos y que no esté ligado a una mayoría parlamentaria" (recogida por Passeron, A.: *De Gaulle parle*. París, Plon, 1962, p. 134). Por contra, el PCF y las demás fuerzas de izquierda plantearon serias objeciones al presidencialismo como sistema y a los postulados, cercanos al presidencialismo, que proponía la Constitución de 1958; entendían que ello podía derivar en una personalización del poder. Mitterrand llegó a calificar la aprobación de la Constitución de 1958 como un "golpe de Estado permanente". Existían también, estudiosos que, como Goguel, creían que el nuevo régimen establecido colmaba las necesidades galas: "la función propia del presidente de la república debe ser la de constituir un contrapeso a esta tendencia a la inestabilidad (la de los gobiernos de la IVª República) (...) la responsabilidad política del gobierno ante la Asamblea es el único medio de conciliar la estabilidad del gobierno con la composición de las Asambleas políticas francesas". Goguel, F.: «Réflexions... " *art. cit.*, p. 306 y ss. Por lo demás Borella ha apuntado la paradoja de cómo un sistema montado contra los partidos ha sido el primer régimen partidista que ha conocido Francia en su historia. Borella, F.: *Les partis politiques dans l'Europe des Neuf*. París, Seuil, 1979, p. 107.



En definitiva, los seis sistemas semipresidencialistas optan por este modelo como nueva fórmula con la que transformar, por ineficaces o por no democráticos, sus respectivos sistemas políticos. Parece que todos escapan de "algo", buscando en la novedad la configuración de un nuevo sistema político, o por lo menos nuevas reglas para el juego de las instituciones democráticas que brinden estabilidad y eficacia.

Además, los seis han desarrollado, con antelación al semipresidencialismo, o regímenes parlamentarios o presidencialistas; y han llegado al nuevo sistema como respuesta a la ineficacia de las anteriores experiencias. Así, Francia y Portugal tienen referencias históricas, más o menos cercanas, de fracasos del parlamentarismo, y Colombia, Finlandia, Polonia, Portugal y también Rumania, arrastran un pasado presidencialista o de regímenes en los que el poder estaba en manos de una persona<sup>101</sup>.

En Francia se buscaba un sistema de gobierno que superase el desgobierno que había provocado la falta de mayorías estables en el Parlamento. La Vª República no se articuló, como se ha sostenido, contra los partidos, sino a favor de que el sistema político no se paralizase por falta de mayorías parlamentarias. Por otro lado, Portugal, tras cincuenta años de dictadura, quería establecer un sistema de frenos y contrapesos que evitase el riesgo de una nueva dictadura; por ello, tenía la voluntad de reinstaurar el Parlamento, pero evitando los defectos que el régimen parlamentario había desarrollado durante la Iª República (1910-1926)<sup>102</sup>. En ambos casos, Francia y Portugal, el grado de separación de poderes que suponía entregar ciertas potestades al presidente de la República colmaba sus expectativas. Colombia, como algunos de los países latinoamericanos que no he considerado por no haber consolidado su democracia, arrastra un pasado de rígido y fracasado presidencialismo.

Esa experiencia negativa impulsó el abandono de este sistema y la implantación de otro que recortase los poderes presidenciales

<sup>101</sup> Carl Schmitt dijo que uno de los mayores riesgos del presidencialismo es que la presidencia sea ocupada por un líder populista que personalice y consolide su poder en contra de la legislación, recogido en LINZ, J.J.: "Presidential..." *op cit.*, p. 55.

<sup>102</sup> Miranda, J.: «Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976-1979» en *Les régimes semiprésidentiels*, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 133-153.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

y permitiese un cierto control político del ejecutivo. Se optó por el semipresidencialismo, en lugar del parlamentarismo, quizá para evitar las consecuencias de un cambio excesivamente brusco.

Finlandia, al alcanzar la independencia, y tras la guerra civil de 1918 (enero a mayo), vivió las disputas entre monárquicos, que pretendían situar al monarca al frente del poder ejecutivo, y republicanos, que querían establecer una república que les alejara al máximo de su precedente monárquico (Gran Ducado 1809-1917)<sup>103</sup>. Durante el proceso constituyente, ni los monárquicos pudieron establecer el sistema que pretendían, ni los republicanos pudieron conseguir un clásico régimen republicano parlamentario; finalmente, pactaron la renuncia a la monarquía y la adopción de un cierto grado de parlamentarismo, con la contrapartida de establecer amplios poderes para el presidente de la República<sup>104</sup>.

Polonia, por su parte, tras el proceso iniciado en 1989, abandonaba un sistema comunista de partido único con amplios poderes para el presidente. En su lugar se estableció un semipresidencialismo que se alejaba de los "peligros" del presidencialismo y del bloqueo que la falta de mayorías parlamentarias podía ocasionar<sup>105</sup>. Probablemente, la incertidumbre del proceso de cambio ha supuesto una tendencia general a aumentar progresivamente los elementos pluralistas y la división de poderes<sup>106</sup>.

Algo similar se podría apuntar del caso rumano. En 1989 se puso fin a un sistema de partido único vigente desde 1938 momento en que la Constitución estableció una dictadura real que precedió a una de corte militar-fascista y que, tras la segunda guerra mundial, se convirtió en comunista. La opción semipresidencialista ha sido el resultado de una negociación entre un FSN que quería reproducir,

<sup>103</sup> Jansson, J.M.: «Le régime semi-présidentiel finlandais: dispositions légales, pratique politique» en *Les régimes semi-présidentiels*, bajo la dirección de M. Duverger. París, PUF, 1986, p. 103-111.

<sup>104</sup> Sorsa, K. y Saraviita, I.: «La situation juridique du Premier ministre de Finlande en face du Président de la République» en *Les régimes...* op. cit., p. 21-29

<sup>105</sup> En el Sejm en 1991 alcanzaron representación 29 fuerzas políticas. El partido mayoritario no superaba el 14% de los 460 escaños, ello provocó, por ejemplo, que el gobierno de Suchocka no encontrara apoyos parlamentarios, y el presidente Walesa disolviera el parlamento en mayo de 1993

<sup>106</sup> Colomer J.M.: "Estrategias institucionales en Europa Oriental", *Claves de la razón práctica*, n° 49/1995, p. 55

con perfiles democráticos, el modelo de dominación personalista —presidencial— que históricamente ha vivido Rumania, y una oposición que quería establecer un sistema parlamentario con un presidente con poderes estrictamente simbólicos.

En definitiva, unos sistemas políticos llegan al semipresidencialismo con la idea de que un bloqueo parlamentario no supondrá un colapso político debido a que la presidencia tendrá un relativo margen de maniobra, y otros con la intención de que la separación de poderes se vea tamizada por el recorte presidencial de poderes y por la responsabilidad política gubernamental ante el Parlamento.

## 2. Algunos efectos generados en el Sistema Político

Al margen de las condiciones necesarias para articular el modelo semipresidencial de gobierno, la comparación de los seis Estados semipresidenciales permite avanzar tres características -una en el sistema electoral y dos en el sistema de partidos- que, sin ser necesarias, presentan una reiteración digna de ser reseñada y que, por lo menos en parte, responden al hecho de configurar las relaciones entre legislativo y ejecutivo de modo semipresidencial. Se trata de (1) la utilización de la fórmula electoral de *majority-runoff*<sup>107</sup> para designar al presidente, (2) la tendencia de la estructura interna de los partidos a presidencializarse y (3) la configuración de un sistema de partidos de multipartidismo limitado.

La primera característica es la utilización de una fórmula electoral *demajority-runoff*. Es decir, un sistema mayoritario de doble vuelta celebrado en circunscripción única mediante el que se exige obtener mayoría absoluta, por parte de cualquiera de los

<sup>107</sup> Las denominaciones *majority-plurality* y *majority-runoff* son acuñadas por Lijphart (Lijphart, A.: *Electoral system...* op. cit.). Ambas se refieren a la fórmula mayoritaria de doble vuelta, colocando el punto de diferencia en el número de candidatos que compiten en la segunda vuelta. Así *plurality* (mayoría relativa) induce a pensar que serán varios los candidatos en la segunda jornada de votación; en cambio *runoff* recoge la idea de *run-off-primary*, es decir, la circunstancia en virtud de la cual las elecciones primarias de algunos Estados de Norteamérica se celebran mediante doble vuelta; en esta circunstancia, advertía Duverger (Duverger, M.: *Los partidos...*, op. cit., p. 269) había Estados en los que la posibilidad de que una facción triunfase desde la primera vuelta impulsaba a sus adversarios a agruparse, produciendo un enfrentamiento final entre dos candidatos.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

candidatos, en una primera jornada de votación y, caso de no alcanzarse ésta, se realizará una segunda vuelta a la que sólo concurrirán los dos candidatos más votados en la primera vuelta y en la que bastará con mayoría relativa. Los seis sistemas políticos coinciden en los requerimientos de mayoría absoluta y relativa en primera y segunda vuelta respectivamente, así como en la restricción a dos de los candidatos que compiten en la segunda jornada. Las diferencias estriban en (1) la duración del mandato que oscila entre cuatro y siete años y arroja una media de 5.2; (2) en el plazo temporal entre vueltas que se mueve en el entorno de una a tres semanas y da una media de 16.3 días, y (3) en la coincidencia en el tiempo de las elecciones presidenciales con las generales, algo que sólo ocurre en dos de los seis Estados.

En ningún caso se da la exigencia de que se utilice la fórmula de mayoría a doble vuelta para configurar un régimen semipresidencialista; pero coincide que en los seis sistemas políticos semipresidenciales se elige al presidente de la República mediante tal fórmula. En definitiva, no estamos ante una condición suficiente, ni siquiera necesaria, del semipresidencialismo<sup>108</sup>; sin embargo, es una característica habitual que, como precisaré, cobra sentido al ponerla en relación con el sistema de partidos y que refuerza la figura presidencial respecto del partido del que es originario.

La existencia de la doble vuelta supone, en todos los casos, un notable incremento de votos situándose la media en una ganancia de 21.6 puntos porcentuales. Este hecho refuerza la legitimidad del electo y fortalece la figura presidencial. En el contexto de elección presidencial, la doble vuelta, actúa con su máximo potencial manipulador: colegio uninominal y mayoría absoluta. Aun así, los cuadros 2 y 3 muestran como, por un lado, los partidos gozan de unas dos semanas para generar pactos y apoyos explícitos respecto a los dos candidatos y como, por

<sup>108</sup> Sabsay considera la doble vuelta como un requisito de gobernabilidad del semipresidencialismo: "el *ballotage* (fórmula mayoritaria de doble vuelta) y el semipresidencialismo parecieran estar íntimamente vinculados". A su juicio, el plus de legitimidad que obtiene el presidente con esta fórmula, se ve contrapesado por el hecho de que el ejecutivo no es unipersonal, y porque el presidente necesita ganarse el consenso de los representantes de la asamblea; por tales razones cree que "la doble vuelta es un requerimiento de gobernabilidad del semipresidencialismo (...) un engranaje que se adosa a la mecánica del semipresidencialismo". Sabsay, D.A.: "El *ballotage*...", *art. cit.*, p. 33, 41, 72 y 73.

otro lado, el resultado de aquellos se plasma, para el candidato ganador, en un incremento de votos en la segunda vuelta de en torno a veinte puntos superando en todos los casos la mayoría absoluta de votos expresados. Además, dentro de la tendencia binaria de esta elección, los partidos que tienen más facilidad para poder triunfar en este tipo de competición electoral son las fuerzas políticas que ocupen los centros de las familias de preferencias de cada sistema político.

Este incremento de votos no es unánime si se comparan los resultados de la primera vuelta con los obtenidos por el partido político al que pertenece el presidente en las elecciones generales, si bien la media resulta favorable al resultado en las presidenciales. Ahora bien, en los casos de Finlandia y Rumania, además de ser una diferencia pequeña quizás explicable por la abstención, el resultado obtenido en segunda vuelta sigue siendo favorable al presidente, luego la doble vuelta juega en favor del fortalecimiento del Jefe del Estado. En el caso Colombiano la explicación de una diferencia favorable al partido puede tener su explicación en el hecho de que en las elecciones generales el PL (Partido Liberal) alcanzó la mayoría absoluta de votos y escaños y, en cambio, el segundo candidato más votado en las presidenciales, Andrés Pastrana Arango del PSC (Partido Social Conservador), atesoraba un prestigio personal muy superior al de su partido -obtuvo dos meses antes un 27.8% en las elecciones generales- siendo un serio oponente a las aspiraciones de Samper y el PL al separarles en primera vuelta sólo tres décimas y finalmente menos dedos puntos.

La segunda característica es la tendencia de la estructura interna de los partidos a presidencializarse, a configurarse en torno al candidato a presidente. Como ejemplo, Portelli ha mostrado cómo la presidencialización del sistema político francés se ha proyectado sobre la propia dirección de los aparatos de los partidos<sup>109</sup>. Completa esta idea Quermonne, quien expone que el concepto "partido del presidente" supone que éste no pueda tener otro secretario general, o presidente, que el propio jefe del Estado<sup>110</sup>. Además, el partido del presidente desempeña normalmente

<sup>109</sup> Portelli, H.: «La presidentialisation des partis», *Pouvoirs*, n° 14

<sup>110</sup> Quermonne, J.L.: «La présidence de la République et le système de partis», *Pouvoirs*, n° 41/1987, p. 94-113.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

el rol de partido mayoritario en la Asamblea. Son muchos los autores que han señalado cómo en la mayoría de los regímenes occidentales existe una confusión de roles entre las funciones de gobierno y las de partido<sup>111</sup>. Los sistemas semipresidencialistas no son ajenos a ello, de manera que si unos han sabido delimitar estrictamente el campo de actuación entre partido y gobierno, otros viven una confusión de roles entre jefatura del Estado y líder del partido dominante, que da lugar al nacimiento del "partido del presidente".

La configuración de un sistema de partidos de multipartidismo limitado es la tercera característica apuntada. Posiblemente esta circunstancia es más debida a la utilización de la doble vuelta en las elecciones presidenciales que al sistema semipresidencial como tal. No en vano la elección directa del presidente mediante una fórmula mayoritaria tiene una clara propensión binaria, presenta la tendencia de bipolarizar el sistema político y finalmente configurar, a medio-largo plazo, un sistema de partidos bipartidista. Sin embargo, al utilizar la doble vuelta el efecto bipolarizador imputable a la elección directa no se concreta en una tendencia al bipartidismo sino al multipartidismo limitado con un trasfondo de dos macrotendencias. La investigación demuestra como el índice del número efectivo de partidos en la Cámara Baja está en 3.57 y que incluso el bipartidismo no se genera en aquellos sistemas políticos en los que la elección presidencial y la general coinciden en el tiempo.

### 3. Poderes presidenciales

Para analizar el funcionamiento del régimen semipresidencial se suelen utilizar tres variables. La primera es la presencia o ausencia de mayoría parlamentaria. Caso de existir esta mayoría, la segunda variable es el análisis de la posición del presidente respecto de esa mayoría parlamentaria. Será en función de estas dos variables que determinaré la tipología de semipresidencialismos. La tercera variable se preocupa de los poderes constitucionales del presidente; potestades que le distinguen de un Jefe de Estado parlamentario.

<sup>111</sup> Baste como ejemplo, el ya lejano en el tiempo, Colliard, J.C.: *Les régimes parlementaires*. París, Presses de la FNSP, 1978, p. 114 y ss.

Al margen de los poderes concretos atribuidos por los textos constitucionales a los presidentes, la presidencia de la República goza de mayor prestigio que el resto de las instituciones estatales. "Se trata de un poder que no es de la misma naturaleza del que ponen en práctica los demás órganos de la República. Mientras que éstos funcionan utilizando la energía de los partidos (...) el poder de arbitraje que corresponde al presidente, que se puede considerar de un nivel superior, proviene directamente del servicio requerido por los intereses permanentes del Estado"<sup>112</sup>.

Mas, a pesar de esta consideración, al frente de la institución está una persona que se enfrenta cotidianamente a situaciones novedosas o imprevistas. Es decir, en la actividad del líder nacional interactúan sus competencias, los acontecimientos y su personalidad. En definitiva, un presidente debe jugar muchos roles que forman parte de su función; pero la aptitud para desempeñarlos correctamente dependerá, también, de sus cualidades personales<sup>113</sup>. No obstante, la eficacia y fortaleza presidenciales no se cimientan sólo en la personalidad presidencial; un régimen semipresidencial puede ser débil si los poderes presidenciales están limitados o neutralizados, y fuerte si el rol presidencial está valorado. No en vano, he considerado que una de las condiciones necesarias para la existencia del modelo semipresidencial es el otorgamiento constitucional de amplios poderes al presidente. Amplios poderes respecto de los que tendría un presidente de régimen parlamentario.

Lo anterior refleja que los principales y más comunes poderes atribuidos al presidente. Poderes que suponen una de las condiciones necesarias del semipresidencialismo.

El resultado de la comprobación nos permite agrupar los poderes presidenciales de dos modos diferentes. Por un lado se pueden dividir entre los poderes que se contemplan de modo unánime frente a los que sólo de muestran una presencia mayoritaria o por lo menos en la mitad de los casos. Por otro lado es posible agrupar los poderes presidenciales en dos grupos según se trate de potestades vinculadas al poder ejecutivo o de potestades más próximas al poder legislativo.

<sup>112</sup> Burdeau, G.: *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid, E. Nacional, 1981.

<sup>113</sup> Rose, R.: "Présidents...", *art. cit.*, p.18.



## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

La conjunción de ambos criterios permite constatar que las competencias propias del poder ejecutivo (Nombramiento del gobierno y de altos cargos del Estado y la administración, mando supremo de las FAS, dirección de la política exterior, convocatoria de referéndum popular e incremento de poderes en situaciones de colapso institucional) están previstas de modo casi unánime. Son sólo dos las competencias que no cumplen con esa unanimidad, la convocatoria de referéndum y el incremento excepcional de poderes. Respecto de la primera son Colombia y Finlandia los sistemas políticos que no otorgan la potestad al presidente. Si bien en Finlandia la potestad compete íntegramente al Parlamento no ocurre lo mismo en Colombia. El estado sudamericano exige la autorización del Senado para formalizar la consulta, pero la iniciativa y la decisión sobre su realización o no compete al presidente.

Mención aparte merece el incremento excepcional de poderes presidenciales, en caso de crisis puntual y tasada del sistema político, que se contempla, con matices, en Colombia, Francia y Rumania. Se trata, según la definición constitucional polaca, de adoptar medidas para solventar "estados de peligro especial donde los medios constitucionales ordinarios son inadecuados" (art. 228), junto a ellas he integrado las declaraciones de guerra y los estados desitio. Es evidente que no se trata de una característica unánime, ni siquiera se articula de modo similar en los diferentes sistemas políticos y que, por tanto, es dudosa incluso su condición de potestad habitual; pero la peculiaridad de la institución me ha animado a, cuando menos, resaltarla.

En el caso colombiano el presidente, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el *Estado de Conmoción Interior* "en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía". Con idéntico procedimiento está legitimado para repeler una agresión exterior y para declarar el estado de emergencia —"cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública".

La declaración de guerra sin agresión previa compete al Senado (art. 212-215). Todo esto se complementa con la posibilidad que tiene el presidente de ser habilitado, hasta por seis meses, de potestad legislativa por parte del Congreso cuando "la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje" (art. 150.10).

En Francia se permite al presidente de la República adoptar las medidas que estime oportunas cuando "las Instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales se vean amenazados de una manera grave e inmediata y se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales"(art. 16). En cambio, la declaración del estado de sitio corresponde al gobierno y la declaración de guerra al Parlamento (art. 35 y 36).

Las disposiciones rumanas no prevén ninguna coyuntura de extraordinaria excepcionalidad, pero confieren al presidente la legitimidad para repeler una agresión foránea, teniendo que informar "sin tardar" al Parlamento, y la legitimidad para decretar el estado de sitio. En éste último caso se exige que en un plazo de cinco días solicite al Parlamento la aprobación de la medida. La declaración formal de guerra sin agresión previa compete al Parlamento (art. 92 y 93).

En Polonia se prevé, tal y como he indicado antes, el escenario de excepcionalidad en el que las previsiones constitucionales sean insuficientes.

Para tal contexto se establece la aprobación de una *Ley Marcial*, pero el competente es el *Sejm* -Cámara de los Diputados. La declaración del estado de sitio, de emergencia o de catástrofe natural son competencia del gobierno y sólo las posibles prórrogas lo son de la Asamblea legislativa. Lo mismo ocurre en Portugal con el estado de sitio, sin que en cambio exista previsión relativa a un escenario de bloqueo institucional. Sí que está prevista la declaración de guerra que declarada por el presidente exige que la propuesta nazca del gobierno, cuente con el informe del Consejo de Estado y obtenga la autorización parlamentaria. En Finlandia la legitimidad para declarar estados excepcionales compete al Parlamento.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

No presentan la misma unanimidad las potestades más propias del poder legislativo (convocatoria extraordinaria del Parlamento, disolución anticipada del mismo, iniciativa legislativa y legitimidad activa para recurrir la constitucionalidad de una ley ante la Corte Constitucional). Sólo una de ellas presenta carácter unánime y otra podría tener tal condición dada la imposibilidad de unanimidad.

Se refiere a la convocatoria extraordinaria y a la disolución anticipada del Parlamento. Sólo Colombia no presenta la potestad presidencial de disolución parlamentaria, pero la razón es que tanto el mandato presidencial como el parlamentario son tasados, ni el propio Parlamento tiene la facultad de autodisolución.

Por otro lado, aquellos sistemas políticos que no contemplan como poderes presidenciales la iniciativa legislativa o la capacidad de instar a la Corte Constitucional, sí que otorgan dichos poderes al gobierno; y dada la directa vinculación entre presidente y gobierno estamos ante una posible vía indirecta de acceso a esos poderes por parte presidencial.

### IV. Las relaciones entre los Sistemas

Se trata de la existencia o inexistencia de mayorías parlamentarias y la posición favorable o desfavorable que, respecto de las mismas, ocupe el presidente. Presumiblemente, tal y como lo han expuesto Duverger y Linz, estas variables resultan mucho más importantes para la eficacia de los poderes presidenciales y para el desarrollo práctico de un régimen semipresidencial. "El formidable poder del presidente no debe nada a la Constitución, reposa sobre una base muy simple: la existencia de una Asamblea Nacional con una mayoría sólida y coherente que obedece fielmente al jefe del Estado"<sup>114</sup>. Tal y como advierte Bogdanor, el funcionamiento del

<sup>114</sup> Duverger, M.: *Bréviaire de la cohabitation*. París, PUF, 1986, p. 8. Linz, J.J.: "Presidential..." op. cit., p. 52-60. Con antelación a este trabajo, Duverger ya había manifestado la necesidad de entendimiento entre el presidente y el parlamento. "En todo régimen en el que se enfrentan un Presidente y un Parlamento, elegidos uno y otro por sufragio universal, el problema esencial es el de organizar sus relaciones. Una cierta rivalidad entre ellos es inevitable; ella no es perjudicial en sí, y el sistema reposa precisamente sobre la misma. Pero es necesario evitar que traspase ciertos límites; es preciso que los dos poderes sean puestos en condiciones de resolver sus conflictos, y de colaborar más o menos regularmente" Duverger, M.: *Francia...* op. cit., p. 90.

semipresidencialismo depende menos de normas constitucionales que de factores políticos<sup>115</sup>.

La existencia o no de esas mayorías parlamentarias va a influir en el poder gubernamental<sup>116</sup>. Así, en un régimen parlamentario, la mayoría parlamentaria facultará la concentración, en manos del primer ministro, de la dirección del gobierno y la autoridad sobre el Parlamento. Por su parte, la carencia de mayorías puede generar la existencia de un gobierno débil y un poder legislativo, más o menos paralizado, que condena a los ministros a la inestabilidad. A su vez, un sistema presidencial parte de la separación rígida de poderes, lo que presupone un cierto grado de distanciamiento entre gobierno y Parlamento.

No obstante, las relaciones entre los poderes son totalmente distintas según que la mayoría del Parlamento y la presidencia sean encabezadas por un mismo partido o por partidos diferentes. "Si el mismo partido ocupa la presidencia y la mayoría en las dos asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de poderes; (...) por el contrario, si la presidencia y el Parlamento están cada uno en manos de un partido diferente, la separación de poderes oficial se vea gravada por la rivalidad de los partidos, que le superpone una segunda separación"<sup>117</sup>.

Además, la existencia de mayorías parlamentarias está también condicionada por el sistema de partidos existente. "La diferencia más importante entre los sistemas democráticos de partidos es la que se produce entre el bipartidismo y el multipartidismo. En un sistema parlamentario de gobierno, el bipartidismo crea la

<sup>115</sup> Bogdanor, V.: "voz: semipresidencialismo" *Enciclopedia de las Instituciones políticas*. Madrid, Alianza, 1987.

<sup>116</sup> Uno de los principales impactos del sistema electoral sobre el sistema político es la composición de mayorías parlamentarias. Así, Rae describió cuatro posibles resultados electorales: *earned majority*, *manufactured majority*, *natural minority*, *artificial minority*. Rae, D.: *The Political...*, op. cit., p. 74-75. Lijhart advierte que la clasificación de Rae no es exhaustiva porque cabe la posibilidad de un resultado que sea a la vez, *manufactured majority* y *artificial minority*. De igual manera advierte que la posterior configuración de mayorías parlamentarias puede revestir la fórmula de *earned majority* o de *manufactured majority*. Lijhart, A.: *Electoral Systems...*, op. cit., p. 71-74.

<sup>117</sup> Duverger, M.: *Los partidos políticos*, 1ª ed. 1957. Méjico, Fondo de Cultura económica, 8ª reimpresión 1981, p. 422

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

posibilidad de gobiernos mayoritarios; tales gabinetes no son imposibles, pero sí mucho menos probables en el multipartidismo. En la forma de gobierno presidencialista, el bipartidismo puede tener dos resultados bastante diferentes, pero igualmente significativos: o el presidente disfruta de una mayoría que le apoya durante la legislatura o se enfrentará a una mayoría legislativa hostil"<sup>118</sup>.

Tal y como afirma Duverger, "la separación de poderes es el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional"<sup>119</sup>. Si el mismo partido ocupa la presidencia y tiene mayoría en el Parlamento, se generará un debilitamiento de las prerrogativas del Parlamento sobre el gobierno; pero además, esa autoridad gubernamental es más fuerte con un bipartidismo que con un multipartidismo. No obstante, será un gobierno infinitamente más fuerte que un gobierno parlamentario surgido de un sistema multipartidista, porque conserva algo que se pierde con el multipartidismo en el parlamentarismo: la homogeneidad y la estabilidad. "El multipartidismo (en el seno de un régimen presidencialista) agranda la talla de un presidente que emerge entre una masa de partidos, agrava el carácter personal de un sistema presidencial"<sup>120</sup>.

Así las cosas, cabe señalar que en un régimen semipresidencialista, al igual que en uno parlamentario o presidencialista, caben dos opciones: inexistencia de mayorías parlamentarias cualificadas o existencia de las mismas. Caso de producirse esta última circunstancia, el presidente podrá encontrarse ante tres presumibles escenarios respecto de la Asamblea:

1. Mayoría parlamentaria afín al presidente.
2. Mayoría parlamentaria opuesta al presidente.
3. Mayoría parlamentaria afín al presidente, sin reconocimiento de su liderazgo.

<sup>118</sup> Liphart, A.: *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, 1994. p. 67.

<sup>119</sup> Duverger, M.: *Los partidos políticos...* op. cit., p.420.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 429 y ss. Advierte que mientras que las mayorías parlamentarias son el resultado de alianzas entre partidos, el presidente puede pretender reivindicar que una mayoría popular se ha expresado claramente en su persona.

La primera de las situaciones planteadas: *semipresidencialismo de afinidad*, es la variante que, desde que se ha optado por el semipresidencialismo, se ha desarrollado de modo continuado en Colombia, Finlandia, Portugal y Rumania. Tal coyuntura presupone la existencia de una mayoría parlamentaria del mismo signo político que el presidente. Este añadirá a sus prerrogativas constitucionales el refuerzo político de su jefatura de la mayoría. La simultaneidad entre elección legislativa y elección presidencial, casos colombiano y rumano, facilita la existencia de mayorías afines, mientras que la no coincidencia puede favorecer la existencia de dos mayorías: la presidencial y la parlamentaria. Si ambas mayorías coinciden, el presidente “*reina y gobierna*”<sup>121</sup>. Ahora bien, esa mayoría parlamentaria puede ser monocolor o resultado de la conjunción de varios grupos parlamentarios; situación ésta en la que el presidente verá algo recortado su poder de influencia sobre el gobierno<sup>122</sup>.

La segunda relación posible entre la mayoría parlamentaria y el presidente es la de oposición; se trata del *semipresidencialismo de coexistencia*<sup>123</sup>. Ante esta situación, el Parlamento puede debilitar el poder presidencial, o, de un modo más preciso, el presidente queda recluido en sus prerrogativas constitucionales. Antes incluso de que esta situación se diera en la práctica, el propio Duverger vaticinaba que, de producirse la misma: “*entraremos en el tiempo del legalismo definido por una regla muy simple: toda la Constitución y nada más que la Constitución*”<sup>124</sup>. Francia ha vivido en dos ocasiones esta tipología de semipresidencialismo. La

<sup>121</sup> Duhamel, O.: *Droit Constitutionnel...*, op. cit., p. 558

<sup>122</sup> N. de A. En este último caso, Duverger recomienda implicar a todas esas fuerzas en las tareas gubernamentales: “Es más ventajoso embarcar aliados en la galera gubernamental, donde participan de las responsabilidades y de la impopularidad natural del poder, que permitirles refugiarse en un apoyo parlamentario menos visible y comprometedor a los ojos de los electores”. Duverger, M.: *Los partidos políticos*, op. cit., p. 434.

<sup>123</sup> N. de A. Coincido con Pactet en el rechazo a la utilización genérica del vocablo *cohabitación*. En su opinión, *cohabitación* evoca mayor lazo y facilidad comunicativa, algo que sólo ve factible si el presidente no será candidato a la reelección y el primer ministro goza de una considerable mayoría de apoyo (caso francés desde 1993: Mitterrand-Balladur). Por ello, en vez de *cohabitación* prefiere hablar de *coexistencia* que implica una mayor distancia, más acorde con el antagonismo de la situación (caso de Francia 1986: Mitterrand- Chirac). Vid Pactet, P.: *Institutions politiques. Droit Constitutionnel*, 1ª ed. 1969. París, Masson 13ª ed., 1994, p. 155.

<sup>124</sup> Duverger, M.: *L'échec au roi*. París, Albin Michel, 1977, p. 215

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

primera ocasión y hasta la fecha la más enconada fue durante el periodo 1986-1988 con F. Mitterrand al frente de la presidencia de la República y con J. Chirac como primer ministro apoyado por un Parlamento con mayoría absoluta de la coalición RPR-UDF. El segundo periodo comprendió los años 1993-1995, de nuevo con Mitterrand al frente de la República y con un Parlamento también con mayoría de RPR-UDF; pero la figura del primer ministro fue ejercida por un mucho más conciliador E. Balladur. Actualmente, y desde este año, Francia vive su tercer periodo de semipresidencialismo de coexistencia con Chirac en la presidencia y Jospin como primer ministro respaldado por una mayoría parlamentaria del PS-PCF y ecologistas.

Polonia presenta una constante histórica en este sentido puesto que desde 1989 hasta 2017 ha vivido seis periodos de semipresidencialismo de coexistencia y tres periodos interinos en 2010.

Los dos primeros momentos son atípicos puesto que responden a las negociaciones de la "Mesa Redonda" de 1989 entre los comunistas y Solidaridad. El resultado de los mismos concedió un 65% de la representación en el *Sejm* (Cámara Baja) y la Presidencia de la República -el general W. Jaruzelski- a los comunistas y la dirección del gobierno -T. Maazowiecki- a una minoritaria Solidaridad pero que había triunfado aplastantemente en las elecciones celebradas para cubrir el 100% del Senado y el 35% del *Sejm*. En esta primera fase del proceso de transición la fórmula semipresidencial respondería, con cautelas, a la categoría de mayoría parlamentaria opuesta al presidente, la coexistencia.

En principio la coexistencia define situaciones en las que las mayorías presidencial y de gobierno no coinciden. Pero pensando siempre en que se han producido dos elecciones competitivas y directas, una para designar al presidente y otra al Parlamento. En este periodo polaco ni hubo dos elecciones distintas ni las habidas fueron totalmente libres. Además, tanto presidente como primer ministro, aunque de signo político diferente, fueron nombrados por la misma mayoría parlamentaria. Son muchos los elementos que aconsejan no utilizar la categoría de coexistencia, pero aun así, es evidente que presidente y primer ministro responden a cada uno de los dos bloques -comunista y anticomunista- que vehiculan



el proceso de transición y que si bien el presidente no cohabita con una mayoría parlamentaria contraria, sí que se enfrenta a un Senado unánimemente contrario y a una Cámara baja en la que la minoría había sido la arrolladora triunfadora en las elecciones. Por ello, dado que ninguno de los dos bloques domina íntegramente la situación puede catalogarse la fase de semipresidencialismo de coexistencia.

En 1990 se celebraron por primera vez elecciones a la Presidencia de la República polaca y triunfó L. Walesa y aunque la figura del primer ministro seguía perteneciendo a la órbita de Solidaridad en la Cámara Baja seguían siendo mayoritarios los comunistas. La elección presidencial de 1990 supuso un cambio evidente del signo político de la presidencia. Si al anterior momento lo definimos como de coexistencia porque presidente y primer ministro pertenecían a los dos bloques políticos enfrentados, ahora vista la coincidencia de ambas instituciones parecería apropiado decir que el semipresidencialismo adopta la forma de *afinidad*. Pero el escenario parlamentario que tiene ante sí Walesa es idéntico, en cuanto al origen y composición de las mayorías, al que disponía Jaruzelski.

En definitiva, si bien la bicefalía gubernamental es afín, el tipo de semipresidencialismo es de *coexistencia*; es decir, el presidente no dispone de una mayoría parlamentaria sino que ha de pactar con los comunistas y lo que todavía distorsiona más la fluidez institucional es que no todos los parlamentarios de Solidaridad le reconocen como líder de ese bloque.

El tercer periodo de coexistencia surge tras las elecciones generales de 1993 donde triunfan los "postcomunistas" y Walesa sigue siendo presidente de la República. El periodo finalizó tras las elecciones presidenciales de 1995 que dieron el triunfo a los postcomunistas en la figura del líder de la Alianza de la Izquierda Democrática, A. Kwasniewski; pero mientras tanto en el poder ejecutivo se dieron dos tandems: Walesa-Pawlak y Walesa-Olesky. Ambos primeros ministros fueron apoyados por una mayoría parlamentaria compuesta por la Alianza de la Izquierda Democrática y el Partido del Campesinado Polaco.

## Sistema Político Mixto: tránsito a la gobernabilidad

Tras las elecciones de septiembre de 1997, de nuevo se da la situación de coexistencia puesto que continúa como presidente A. Kwasniewski, pero el primer ministro es J. Buzek al frente de una colación parlamentaria liberal conservadora.

En los casos de cohabitación, la potencial conflictividad de las relaciones entre presidente y Asamblea ha impulsado a creer que el único modo de resolverla consiste en anticipar las elecciones presidenciales<sup>125</sup>. A mi entender, Quermonne acierta cuando afirma que el presidente de la República debe, en estos casos, desarrollar sus funciones de hombre de Estado. Sería un grave dislate que, en contextos de cohabitación, el jefe del Estado se presentase como líder de la oposición. A fin de cuentas, en su calidad de jefe del Estado se le supone la responsabilidad suprema de la República<sup>126</sup>.

La tercera y última relación, es aquella en que la mayoría parlamentaria coincide con la presidencial, sin reconocerle no obstante como líder. Tal escenario, *semipresidencialismo de afinidad sin reconocimiento del liderazgo presidencial*, conduce a devaluar la figura político-institucional del presidente, pudiendo darse la circunstancia de que, aunque constitucionalmente estemos ante un régimen semipresidencialista, políticamente se incline hacia uno parlamentario<sup>127</sup>. Polonia ha vivido esta situación entre 1991 y 1993.

Durante este periodo, los partidos con origen en el sindicato Solidaridad han sido mayoritarios en el Parlamento y Walesa, antiguo secretario general del sindicato, era el presidente de la República; en cambio, el entendimiento, la afinidad fue imposible.

<sup>125</sup> Para Pactet los regímenes mixtos son incoherentes puesto que no sólo no prevén la solución de un conflicto entre órganos constitucionales, sino que si cada órgano pretende utilizar plenamente sus poderes facilita ese conflicto. "Los riesgos de bloqueo institucional no son nada despreciables". Pactet, P.: *Institutions... op. cit.*, p. 155.

<sup>126</sup> Entiende incluso que el poder del Estado necesita un hombre capaz de encarnarlo; es decir, "no hay poder del Estado sin hombre de Estado". Quermonne, J.L.: «La présidence de la République et le système de partis», *Pouvoirs*, nº 41/1987, p. 94-11.

<sup>127</sup> Pactet entiende que la incoherencia de los regímenes mixtos y los riesgos de bloqueo institucional que esta situación entrañaría se salva de dos maneras: o bien porque la mayoría presidencial y parlamentaria coinciden -explicación coyuntural-, o bien porque el presidente renuncia a ejercer el papel de motor del Estado que le corresponde -explicación estructural. Vid PACTET, P.: *Institutions... op. cit.*, p. 154-155

En tres años hubo cuatro primeros ministros y la utilización del derecho de veto presidencial a las deliberaciones de la Cámara Baja una constante.

Una situación atípica que merece ser reseñada y que sólo se ha dado en Polonia desde diciembre de 1990 hasta octubre de 1991 y explicable en parte por los acuerdos que iniciaron la transición, es el semipresidencialismo de coexistencia en el que además la minoría parlamentaria que es, en principio, a final presidente no le reconoce como líder de la misma. Ese escenario de fragmentación y enfrentamiento de las fuerzas escindidas de Solidaridad suponían que el presidente no sólo tenía que negociar con los sectores comunistas, mayoritarios en la Cámara Baja, sino también con los de su propia familia política. A todas luces, un embrollo que dificultó todavía más la toma de decisiones y el funcionamiento del sistema político.