



[boletín]

Asociación Latinoamericana de Ciencia Política

- **Opinión**

**Semipresidencialismo a la portuguesa. Crisis modelo 2004 en la cuna de la tercera ola
por Andrés Malamud***

La conflictiva situación política que vive Portugal resultó agudizada por la renuncia al cargo de primer ministro de José Manuel Durao Barroso, con el fin de asumir como presidente de la Comisión Europea (en sustitución de Romano Prodi cuyo mandato finalizó el 31 de octubre pasado). Sin embargo y a nivel mediático y académico latinoamericano, ésta situación no ha tenido la repercusión que amerita. Por esto, hemos solicitado para el Boletín de ALACIP el análisis de Andrés Malamud, investigador del CIES-ISCTE de Lisboa quien gentilmente nos ha remitido el artículo que presentamos a continuación.

En diciembre de 2004, el presidente de Portugal Jorge Sampaio decidió disolver el parlamento y convocar a elecciones anticipadas para febrero de 2005. Esta medida, atributo constitucional del jefe de estado portugués, es habitual en los regímenes parlamentarios cuando el órgano legislativo no está en condiciones de asegurar una mayoría estable capaz de sostener al gobierno. En esta ocasión, sin embargo, existía una coalición mayoritaria estable y un gobierno seleccionado y apoyado por ella. La legislatura sólo había cumplido dos años de los cuatro previstos constitucionalmente. La disolución anticipada volvió a poner en discusión la naturaleza del régimen portugués: ¿es éste semipresidencial o parlamentario? ¿Cuáles son los alcances y límites de un presidente popularmente electo pero que, según reconocimiento público del mismo Sampaio, no gobierna cuando su partido tiene mayoría ni cohabita cuando no la tiene? Las próximas líneas desarrollan sucintamente estas cuestiones, que se relacionan tanto con el futuro político de Portugal como con el debate académico sobre los tipos de democracia.

Sobre el semipresidencialismo...

En 1977, Maurice Duverger amplió el mapa de la política comparada al detectar y describir el funcionamiento de un tipo de régimen recientemente creado y hasta

* Andrés Malamud es investigador del Center for Research and Studies in Sociology (CIES-ISCTE) en Lisboa, Portugal. Ha obtenido su doctorado en el Instituto Europeo de Florencia. Sus áreas de investigación incluyen integración regional, instituciones políticas comparadas, partidos políticos y política latinoamericana.



entonces inexplorado: el semipresidencialismo. En su libro *Jaque al Rey*, Duverger analizaba las siete democracias en las cuales este sistema se había instaurado: Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Portugal y la Alemania de Weimar. Hoy en día, casi 27 repúblicas pertenecen a esta categoría. Desde Francia hasta Madagascar, pasando por Rusia, Sri Lanka y Mongolia, la heterogeneidad del semipresidencialismo es tan amplia que la utilidad del concepto resulta cada vez más controvertida (Siaroff 2003).

El debate sobre el semipresidencialismo no se limita a la academia. Como mostró la cohabitación francesa de 1986-88, entre los mismos protagonistas de la vida política no existe consenso acerca de los alcances del diseño institucional. Por el contrario, sus límites se van estableciendo mediante el uso y la práctica, más allá del espíritu de los redactores constitucionales. Lo mismo había ya ocurrido con el presidencialismo y el parlamentarismo, cuyas fronteras están delimitadas por razones de desarrollo histórico antes que de diseño institucional.

Resulta engañoso asimilar el sistema de gobierno hiper-ejecutivo de Rusia con el más equilibrado y proclive a la cohabitación de Francia, mucho menos aún con los regímenes parlamentarios en la práctica de Austria e Irlanda. Por ello, hay quienes propongan un refinamiento tipológico que distinga entre los casos en función de las atribuciones presidenciales efectivas (Sartori 1994; Shugart y Carey 1992; Siaroff 2003). Así, para Shugart y Carey Francia constituiría un caso de premier-presidencialismo mientras que Rusia sería un caso de presidente-parlamentarismo. La diferencia reside en que, en el primer caso, el gobierno es responsable ante la asamblea y no ante el presidente, quien en el segundo caso comparte con la asamblea el control sobre el gobierno. Más allá de que esta distinción se ha demostrado errónea para describir el caso francés (Sartori 1994), su utilidad analítica se ve aún más disminuida por la asimilación de casos tan dispares como Rusia y Portugal dentro de la categoría presidente-parlamentarismo. Para Siaroff (2003), en cambio, es más preciso distinguir entre sistemas parlamentarios con predominio presidencial y sistemas parlamentarios con correctivo presidencial.

La primera categoría engloba aquellos regímenes en los que el presidente ejerce efectivamente funciones de gobierno, aunque puede haber etapas en las que se ve reducido a un rol menos prominente. La segunda categoría, en cambio, abarca los casos en que el presidente cumple la función de un poder moderador, mayormente neutral (pese a su pertenencia partidaria y a haber llegado al cargo mediante elecciones competitivas), que sólo interviene en dos instancias específicas: una ordinaria, la otra excepcional. La instancia ordinaria implica la supervisión constitucional y legal de la gestión de gobierno (por ejemplo, mediante el poder de veto y el recurso al tribunal constitucional); la instancia de excepción apunta a garantizar la estabilidad y moderación del régimen mediante las facultades de dimisión del gobierno y disolución de la asamblea. Pese a que no existe acuerdo entre observadores y protagonistas respecto de la naturaleza del régimen portugués, en parte porque éste fue mutando a lo largo de la transición y porque la consolidación democrática sólo conoció tres presidentes, la evidencia parece indicar que el semipresidencialismo constitucional portugués se ha deslizado hacia una práctica cada vez más parlamentaria. El presidente, cuando actúa, lo hace más en función de su autoridad política que de su capacidad formal. Pese a esta tendencia, coexiste todavía una gran dispersión a la hora de nominar el sistema vigente en Portugal, aún entre los analistas locales. Así, Braga da Cruz (1994) lo define como presidencialismo de emergencia, Canas (1998) como semipresidencial, Canotilho (1997) como mixto parlamentarista-presidencial, Martins (1991) como parlamentarista racionalizado y Moreira (1989) como presidencialismo de primer ministro.



...en Portugal

Las excentricidades portuguesas, si bien moderadas, no se detienen en la ambigüedad de su régimen de gobierno. La tercera ola de democratización se inició aquí el 25 de abril de 1974, cuando un golpe militar incruento desalojó del poder a una oligarquía tradicional que había dominado el país por medio siglo. Los acontecimientos que se desarrollaron durante el año y medio posterior a la llamada Revolución de los Claveles se convirtieron en lo que Philippe Schmitter definió como un contramodelo para las transiciones democráticas subsiguientes: la inestabilidad de gobierno, la falta de reglas de juego y la deriva revolucionaria convencieron a los protagonistas de posteriores democratizaciones, desde España hasta América Latina, de no repetir la vía portuguesa de ruptura no pactada.

Sin embargo, en noviembre de 1975 la situación política se estabilizaría, cuando los democratas pro-occidentales consiguieron retomar el control de la transición y culminar el proceso constituyente. En 1982 la democracia portuguesa estaba consolidada, y el acceso a la Comunidad Europea en 1986 sellaría definitivamente el ingreso de Portugal al concierto de las democracias europeas. La estrategia de las tres D (democracia, descolonización y desarrollo), forjada por el principal líder de la democratización, el socialista Mario Soares, había tenido éxito. Veinticinco años después de la revolución, con el cambio de siglo, el país podía exhibir un nivel de bienestar apenas inferior al promedio europeo y mucho más alto que el de otros países “de clase media” que hasta pocos años antes lo superaban ampliamente. A pesar de estos avances, la herencia tumultuosa de la revolución aún se hace sentir en ámbitos políticos: la Constitución portuguesa es una de las más farragosas, detallistas e intervencionistas de occidente, y casi treinta años no fueron suficientes para decantar las inconsistencias que en ella perduran. Eso también se debe a que, a diferencia de otros casos de la tercera ola, la democracia en Portugal tuvo muy pobres antecedentes históricos.

Una de las marcas más llamativas del origen revolucionario de la democracia portuguesa es el nombre de sus principales partidos. Los dos mayores son el Partido Socialista (PS) y el Partido Socialdemócrata (PSD), pero mientras el primero es de centroizquierda, el segundo es engañosamente de centro-derecha. Pese a que a inicios de la década del 80 ambos partidos gobernaron juntos durante breves periodos, en lo que se dio en llamar el Bloque Central, a partir de mediados de esa década ambos se disputan el gobierno, a veces solos, a veces en coalición con partidos menores. Este bipolarismo ha dado lugar a algunos gobiernos monopartidarios, algunos minoritarios y algunos de coalición, lo cual es normal en muchas democracias parlamentarias consolidadas. Sin embargo, muchos dirigentes y analistas locales consideran que la fórmula de gobierno portuguesa es inestable, y su democracia propensa a las crisis. Esta percepción del país como una cenicienta democrática se relaciona más con históricos complejos nacionales que con la realidad efectiva del funcionamiento del régimen.

La situación actual es el corolario de un proceso en tres etapas, que se inició en 2002 con la renuncia del primer ministro socialista Antonio Guterres al no obtener una mayoría estable en el parlamento. La consiguiente disolución de la asamblea y posterior elección general llevó al poder a una coalición entre el partido socialdemócrata y el más pequeño partido popular (democristiano), tornándose primer ministro el jefe del PSD: José Manuel Durão Barroso. La segunda etapa de la crisis se produjo cuando Durão Barroso aceptó la nominación como presidente de la Comisión Europea a mediados de 2004, logrando que el presidente Sampaio respete la mayoría parlamentaria existente para nominar un gobierno del mismo color político. La tercera y última etapa la produce



la tremenda incompetencia del nuevo gobierno liderado por Pedro Santana Lopes, que en cuatro meses no consiguió estabilizar su gabinete ni fijar un rumbo político claro. La inestabilidad resultante y la presión creciente de vastos sectores sociales y políticos llevaron al presidente a optar por la disolución anticipada del parlamento, en la convicción que la actual mayoría había agotado su capacidad para formar nuevos gobiernos.

¿Cuál es el balance de los dos últimos años de política en Portugal? Desde la visión de los protagonistas, depende del lado de la trinchera en que se encuentren. Así, para el PS la decisión presidencial de no anticipar las elecciones cuando dimitió Durão Barroso fue un gran error, mientras que para el PSD el error consistió en disolver la asamblea pese a que había en ella una mayoría operativa. Para los analistas emocionalmente involucrados, este proceso ratifica la condición de endeblez o inestabilidad que le adjudican a su régimen democrático, mientras que para un observador más imparcial la solidez de la democracia portuguesa no está en discusión y la inestabilidad de sus gobiernos se relaciona con la relativa juventud del sistema, no con su fragilidad. En cuanto a las perspectivas, consiga o no el próximo gobierno la mayoría absoluta que en Portugal es considerada única forma de normalidad, no serán probablemente extraordinarias. Para bien o para mal, y contra la percepción de sus protagonistas, Portugal goza hoy en día de una democracia aburrida. En otras palabras, el mejor indicador de consolidación institucional que se puede encontrar.

Referencias

Braga da Cruz, Manuel (1994), "O Presidente da República na Génese e Evolução do Sistema de Governo Português", *Análise Social*, Nº 125-126: 237-265.

Canas, Vitalino (1998) "Sistema Semipresidencial", en 1º Suplemento do Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa: 468-502.

Canotilho, J. J. Gomes (1997), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina.

Duverger, Maurice (1977), *L'échec au roi*, París, Albin Michel.

Martínez, Rafael y Antonio Garrido (2000), "Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial", WP Nº 184, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

Martins, Guilherme d'Oliveira (1991), *Portugal: Instituições e Factos*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda

Moreira, Adriano (1989), "O regime: presidencialismo de primeiro-ministro", en *Portugal. O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Lisboa, ICS.

Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Basingstoke, MacMillan.

Shugart, Mathew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Siaroff, Alan (2003), "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction", *European Journal of Political Research*, Nº 42: 287-312.

