

MIRADA A LA VI REPÚBLICA FRANCESA

Por Pascal Jan¹
(Traducción de Laura Ospina Mejía)

¿Cambiar de República o cambiar la República? El tema de la VI República nutre el debate en el seno de la clase política francesa en la víspera de la elección presidencial de 2007, a falta de tener acogida entre los ciudadanos. Unos se inclinan por el régimen presidencial; otros proponen regresar al régimen parlamentario cuya reputación se ha visto afectada desde 1958. Más allá de las diferencias evidentes entre estas dos proposiciones, los proyectos tienen como punto en común el rechazo del sistema constitucional actual, acusado de todos los males –especialmente aquel de la generalización de la irresponsabilidad política, a pesar de su más relevante cualidad que fue la de aportar por primera vez la estabilidad institucional-. Curiosamente, nadie parece proponer que se privilegie una microcirugía sobre las disposiciones constitucionales en la mira, antes que hacer un injerto de un modelo exterior o practicar una cirugía mayor (cambio de la Constitución) de lo que nunca se sabe por anticipado los resultados.

Sin embargo existe un presupuesto en derecho político del que no hay que subestimar jamás la importancia: si la Constitución es una regla de juego, ella no es el juego. Y nuestra historia nos enseña que desde 1789 jamás las intenciones de los Constituyentes han llegado a los resultados esperados. Ni siquiera las de aquellos de 1958.

¿Es suficiente revisar la Constitución para cambiarla?

Hoy Francia atraviesa una crisis política profunda más que una crisis de las instituciones. Son los responsables políticos los que juegan con el texto constitucional, y lo desnaturalizan. Así, un Presidente que inicia una disolución y la pierde, y aun a pesar de ello se mantiene en el poder; un Presidente que convoca un referéndum y lo pierde, y no obstante se aferra a sus funciones; un gobierno que no es apoyado por su mayoría sobre un punto de un proyecto de ley parece ser una situación bien extraordinaria; una comisión de investigación parlamentaria que abre sus puertas al público es en realidad una revolución... En conclusión, todo se desenvuelve en el exceso, tanto las actitudes como los juicios sobre éstas, pero esto no es nuevo; nuestra historia política y constitucional rebosa en ejemplos en los que las revisiones totales o parciales de la Constitución han dado a luz un régimen diferente de aquel proyectado o de efectos imprevistos. La revisión constitucional, cualquiera sea su amplitud, no es jamás un asunto neutro, aun menos un acto benigno. Modificar el texto constitucional supone que uno mire dos veces antes que una. Sobre todo cuando las intenciones iniciales expresadas por los redactores de un proyecto constitucional conducen a transformar el funcionamiento del sistema político e institucional. Como dice la sabiduría popular, es mejor prevenir que curar. Este adagio se aplica también a la actividad constituyente. Pero la prudencia necesaria no debe consistir en paralizar las energías e impedir las reformas. Estas son en verdad necesarias cuando existe un diagnóstico crítico, francamente negativo sobre nuestra organización constitucional.

Traducción de Laura Ospina Mejía.

¹ Profesor Agregado, Instituto de Estudios Políticos de Burdeos.

Los medios para lograrlo son a pesar de todo numerosos y la revisión constitucional es un de esos medios.

En casi cincuenta años de existencia, nuestra ley fundamental ha sido enmendada en diez y nueve oportunidades sin que ella “cambie” verdaderamente. En efecto, esas modificaciones han sido solo adaptaciones a exigencias coyunturales; ellas no se inscribieron en ningún proyecto constitucional global. Las tres cuartas partes de ellas se sitúan por cierto en el último cuarto del régimen; ello muestra la intensidad de la actividad constituyente estos últimos años en el palacio de Versalles esencialmente (fuera del proyecto de reducción del período del mandato presidencial).

Así, después de 1990, no han pasado dos años sin que haya habido reforma constitucional. Recordemos algunos de estos cambios: 1992 para permitir la ratificación del Tratado de Maastricht, 1993 sobre la justicia y el derecho de asilo, 1995 sobre la clarificación del estatuto de los parlamentarios y la extensión de las competencias del Parlamento, sin olvidar la ampliación del objeto de los referéndum legislativos, 1997 para autorizar al Jefe de Estado a ratificar el Tratado de Ámsterdam, 1999 sobre la paridad entre hombres y mujeres, 2000 sobre el quinquenio, 2003 sobre la descentralización, 2005 sobre la adaptación constitucional que se hizo necesario para sacar adelante el tratado constitucional europeo. En buena lógica, la siguiente debería darse en 2007! Pero esta vez tal vez será cuestión de una revisión fundamental cuya magnitud se hará sentir sobre el funcionamiento de las instituciones y la práctica del poder. Pues, hay que admitirlo, la enumeración antes enunciada muestra cuánto las revisiones constitucionales no tienen por efecto cambiar fundamentalmente la Constitución, es decir, no inducen un nuevo esquema de las relaciones institucionales. La razón de esto es simple: esas modificaciones constitucionales son principalmente orientadas por la coyuntura política o jurídica (decisiones del Consejo Constitucional). Fuera del quinquenio, ningún avance constitucional expresa una visión constitucional coherente y estudiada. Estas revisiones son golpes constitucionales que no se inscriben en un proyecto ampliamente reflexionado sobre el devenir constitucional francés.

Si las modificaciones constitucionales, modestas en su magnitud, no cambian la Constitución (aun si las adaptaciones a las evoluciones de la Unión Europea comportan efectos durables y concretos) ese no ha sido siempre el caso. Hay situaciones en las que cambiar la Constitución impone afectar la Ley fundamental.

Cambiar la Constitución no es entonces simplemente una cuestión técnica ligada a consideraciones inmediatas. Los dirigentes políticos pueden tener la intención de modificar profundamente las intenciones iniciales de los “padres” fundadores. En esta medida, la revisión constitucional del 6 de noviembre de 1962, relativa a la elección directa del Presidente de la República por los ciudadanos, constituye una referencia de primer orden. Ella marca una nueva dirección para el régimen de la V República. Se ha admitido en efecto, después esta reforma aprobada por la mayoría de nuestros ciudadanos, que la preeminencia presidencial de nuestras instituciones toma lo esencial de su vitalidad. El derecho avaló una situación de hecho que cada uno, en esa época, podía observar. Otra época, otra revisión decisiva: la posibilidad reconocida en octubre de 1974 a sesenta

diputados o sesenta senadores de llevar ante el Consejo Constitucional una ley parlamentaria ordinaria. La armonía política sincera o de fachada en seno de la pareja del ejecutivo, sostenida por una mayoría legislativa estable desplazó poco después de los comienzos del régimen la cuestión de los frenos y contrapesos sobre el terreno de las relaciones entre la mayoría y la oposición parlamentarias.

Si bien la primera intención de los autores del proyecto constitucional de 1974 fue impedir la aplicación del programa común de la izquierda, la nueva redacción dada al artículo 61 de nuestra Carta Constitucional transformaría profundamente el paisaje político dando derechos a la oposición y sobre todo permitiendo al juez del Palacio Montpensier de regular las alternancias, y entonces de estabilizar las instituciones. En fin, la consagración del quinquenio se incluye en esas revisiones de primera clase. Es evidente que ella influye sobre los tiempos políticos y redefine la estrategia de los pretendientes a la función suprema al mismo tiempo que refuerza la autoridad presidencial.

Esas revisiones constitucionales tienen un punto común: constituir la condición del cambio. Cambiar fundamentalmente el espíritu y la práctica de las instituciones supone en consecuencia un minimum de intervención sobre la Carta Fundamental. La cuestión es saber si conviene modificar algunas disposiciones fundamentales o proceder a una reforma completa de la copia modificada del texto de 1958. ¿Es necesario cambiar la República o de República? ¿Hay que cambiar el régimen político o de régimen político? Es bueno recordar desde ahora que los cambios constitucionales no logran siempre los resultados deseados y por el juego de convenciones una Constitución puede cambiar fundamentalmente. En efecto, modificar la Constitución puede constituir una etapa pero no la realización de una reforma. Esta debe muchas veces su éxito a la reunión de situaciones favorables. Retomemos el ejemplo de la reforma de 1962 acusada en mucho de los males de hoy. Cuando se mira de cerca se identifica rápidamente la causa de los efectos inducidos de esa revisión: la coincidencia de mayorías parlamentarias y presidenciales. Retiremos al Jefe de Estado su apoyo parlamentario y éste se encuentra en una situación poco envidiable, salvo claro la alteración negativa del juego político. Las cohabitaciones fueron así una demostración. Pero dando una mirada positiva sobre esos períodos difíciles cabe señalar que los procedimientos tan vilipendiados del parlamentarismo racionalizado fueron aplicados con bastante responsabilidad. El artículo 49-3 quedó en el armario de las armas gubernamentales cuando Leonel Jospin dirigía el gobierno. Otro ejemplo, la paridad entre hombres y mujeres para el ejercicio de mandatos electorales y funciones electivas. Esa prescripción constitucional cuyo objetivo es a la vez legítimo y ambicioso depende en mucho del comportamiento de las formaciones políticas cuando sus candidatos afrontan el sufragio universal directo en un escrutinio uninominal, incluso el sufragio universal indirecto en un escrutinio de lista (ver por ejemplo las últimas elecciones senatoriales). De todo esto se desprende que las instituciones políticas imaginadas para De Gaulle pero muy bien llevadas por sus sucesores parecen precursoras, ellas dependen ampliamente de las interpretaciones que den sus destinatarios y sus operadores (gobierno, parlamento y jueces supremos).

En 1946 los constituyentes habían instaurado un sistema parlamentario racionalizado. Fueron sus operadores los que distorsionaron las prescripciones constitucionales, ayudados en ello por las consecuencias del escrutinio de la representación proporcional. En 1958 los

constituyentes habían rechazado radicalmente el control de constitucionalidad de las leyes basados en los textos fundamentales de 1789 y de 1946. El Consejo Constitucional decidió otra cosa en 1971.

Determinadas prácticas han modificado profundamente la naturaleza del régimen, por ejemplo, la responsabilidad no escrita del Primer Ministro ante el Jefe de Estado (régimen parlamentario dualista), la toma por el Presidente de una parte del poder reglamentario o también el desvanecimiento de los elegidos de la Nación por el no respeto del voto personal durante decenios (artículo 27 de la Constitución) en relación con lo cual sin embargo, Michael Debré había resaltado la importancia durante los trabajos preparatorios de la Constitución. Se agregará a eso también el fin del sentimiento de responsabilidad de los Presidentes de la República después de la salida del general De Gaulle. Perder un referéndum, tener una severa derrota luego disolución o la victoria apabullante de los adversarios políticos en las elecciones legislativas no comportan ninguna consecuencia sobre el mandato presidencial. En el mismo orden de ideas, debe tenerse en cuenta la jurisprudencia constitucional, administrativa y judicial. ¿Cómo negar por ejemplo el impacto de la Corte de Casación sobre el estatuto del Jefe del Estado? Es su jurisprudencia la que ha motivado un proyecto de ley constitucional sobre el que se espera su inscripción en el orden del día en una de las asambleas parlamentarias.

Valga decirlo, una buena Constitución en el papel puede resultar un desastre constitucional una vez aplicada. Una Constitución que no da por el contrario plenamente satisfacción puede evolucionar favorablemente siempre y cuando las disposiciones litigiosas sean modificadas y que se establezcan acuerdos entre los actores sobre la práctica del poder político. La revisión es necesaria. La revolución es incierta, léase peligrosa, aun presentada bajo la forma de un “New Deal Constitucional”. Hoy una de las prioridades es la de restaurar la confianza de los ciudadanos en el sistema político. Para lograr esto la claridad del juego institucional y el establecimiento de un sistema de responsabilidad simple y eficaz figuran como las condiciones necesarias. El gobierno gobierna con el apoyo de una mayoría parlamentaria estable. Para ir en ese sentido las competencias presidenciales deben ser restringidas, sus poderes propios limitados y en relación con aquello que le queda (mensajes a las asambleas, postulación ante el Consejo Constitucional) deben ser estrictamente delimitados. Hay que hacer del Jefe de Estado no un árbitro capitán con capacidad para dominar el juego político, sino un último recurso en caso de disfunción de las instituciones. Para lograrlo no hay ninguna necesidad de cambiar la Constitución. Basta modificar algunas disposiciones constitucionales neurálgicas tomando el cuidado de dejar a los actores políticos la facultad por sus interpretaciones concordantes de fijar los límites precisos.

¿Es necesario que equilibrar los poderes?

Todo régimen político se sustenta en el principio de la separación de poderes. Esta última expresión remite a una cierta forma de equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo. Pero el término equilibrio es engañoso. Esa particularidad no es propia de la organización de los poderes políticos. En derecho presupuestal un artículo de la ley de finanzas determina el equilibrio económico y financiero, equilibrio que de hecho traduce casi

siempre un saldo negativo. La prudencia es entonces necesaria cuando se aborda la delicada cuestión del equilibrio de poderes en materia constitucional. Si en el año 2005 Francia honró la memoria de Montesquieu con ocasión de los 250 años de su muerte –olvidando un poco rápidamente el bicentenario del nacimiento de otro “grande”, Alexis de Tocqueville– numerosos son los que aún se interrogan sobre el equilibrio ideal de poderes con el que convendría dotar a Francia.

En 1958 los Constituyentes tenían como intención reequilibrar el juego político a favor del ejecutivo (mecanismos y procedimientos de parlamentarismo racionalizado), restaurando la autoridad presidencial desvanecida desde los comienzos de la III República (poderes propios del Jefe de Estado en apoyo de su función de árbitro). Al final, la aparición del hecho mayoritario en 1962 aun cuando el Presidente no era todavía elegido por sufragio universal directo va a cambiar la situación inicial. Las posibilidades de abuso del enorme poder del Presidente de la República van a poder expresarse completamente. El equilibrio inicial quedó roto. El desequilibrio en provecho del Presidente se vuelve una realidad.

Más de cuarenta años después la urgencia constitucional es la de lograr el reequilibrio y la clarificación de responsabilidades. Esas justificaciones sistemáticamente enunciadas alimentan el fenómeno francés bien conocido de los ciclos constitucionales. Pero cabe apostar que esta empresa de ponderación llevará como casi todas las anteriores desde 1789 hacia una nueva forma de desequilibrio dado que la armonía perfecta parece inalcanzable. Francia intentó esa perfección con la Constitución del año III. Francois Daunou, su inspirador discreto pero influyente, soñaba con un texto que estableciera un igual poder del ejecutivo y del legislativo, y en el interior de este último, entre las dos cámaras. La dominación de un poder sobre el otro era imposible. El ejecutivo ejecutaba las leyes sin poder oponerse a las iniciativas del legislativo, en el que una de sus cámaras proponía y la otra decidía. El resultado de este ensayo en 1795 fue la imposibilidad para las instituciones de funcionar de acuerdo con los mandatos constitucionales. La vía estaba abierta para un acto de fuerza. De ello hay que concluir que el equilibrio por el equilibrio es un absurdo. El desequilibrio de poderes es inevitable. El no puede condenarse como tal pues favorece un régimen de responsabilidad de quienes deciden. En efecto, ¿cómo establecer una responsabilidad claramente definida cuando cada poder participa en igualdad perfecta en la elaboración de una decisión?

El equilibrio de poderes, como el equilibrio económico y financiero de nuestras leyes de finanzas, remite por consecuencia a un saldo negativo o positivo. Pero ¿no existe un sistema político más “virtuoso” que otro en este aspecto? Es frecuente considerar el régimen presidencial como más respetuoso del equilibrio de poderes que el régimen parlamentario ¿eso es cierto? El régimen presidencial de los Estados Unidos sobre el que hablaremos más adelante es presentado regularmente como un sistema que ofrece a los diferentes poderes los medios de existir por el juego de una separación de poderes bien organizada. Cada poder tiene una parcela de la decisión con facultad de impedir que el otro pueda actuar. El Presidente ejecuta las leyes adoptadas por los parlamentarios. Pero él puede neutralizar un texto de ley utilizando su derecho de veto. El Congreso monopoliza la función legislativa, pero el Senado puede oponerse a la nominación de Secretarios de Estado, jueces federales, altos funcionarios federales... Visto desde fuera, esta organización presenta elementos bien extraños al sistema constitucional francés y más ampliamente a la

cultura política francesa. ¿Sería posible imaginar que la Asamblea Nacional o el Senado citen a una personalidad designada para una función de juez supremo o de embajador? Tal es la presentación del sistema de equilibrios americano. En realidad el cuadro así presentado merece una buena peluqueada. Recordemos que en el origen los padres de la Constitución de Filadelfia proyectaban un sistema constitucional favorable al Congreso. Ellos desconfiaban con razón del monarca inglés y en general de los ejecutivos. Cerca de 220 años más tarde ellos no reconocerían su obra constituyente. El Presidente ocupa un lugar de primera línea en la escena política interior. El equilibrio de poderes tan deseado no existe salvo haciendo llamados a clichés y generalidades. ¿Puede uno hablar de equilibrio de poderes cuando el Presidente gobierna ampliamente con el apoyo de las Asambleas y cuenta con una mayoría de gobernadores? Son raros los casos en los que el Presidente de los Estados Unidos encuentra resistencias. De hecho, el sistema presidencial americano es un sistema desequilibrado en favor del jefe del Estado. Ese no fue siempre el caso. Numerosos factores internos (decisión de los electores) y factores exteriores (imperialismo americano) han contribuido a esta situación. Un argumento continuamente esbozado para atemperar este desequilibrio es el de poner en evidencia la distribución de competencias entre el Senado y que hoy, por el juego de los modos de escrutinio, estos dos pilares han perdido una gran parte de su eficacia. En parte solamente, porque la historia reciente de Alemania muestra que estos mecanismos funcionan pero no en las condiciones previstas inicialmente. Debe decirse además que el equilibrio en los regímenes parlamentarios europeos actuales muestra cada vez más una preeminencia de los ejecutivos aun cuando no en todas partes se transformen las instituciones como en Francia. La construcción europea no es por lo demás ajena a esta tendencia estructural.

Resulta de esas consideraciones que la búsqueda de un cierto equilibrio es una necesidad. Pero el equilibrio del que se trata no puede ser en el que se piensa inmediatamente. No es un asunto de equilibrar los poderes ejecutivo y legislativo. Esto sería desconocer los imperativos de la política moderna y de la eficacia de la acción pública que impone un sistema favorable al ejecutivo. Se trata sobre todo de buscar un equilibrio entre las fuerzas políticas (mayoría-oposición) que permitiera instaurar una lógica de control de los actos y de las políticas públicas. Es decir, de instituir como piedra angular de nuestra futura organización constitucional el principio del "*decideur responsable*". El Presidente en la nominación de los responsables federales. La Constitución de 1787 es clarísima sobre este punto. Pero concretamente, el jefe de la Casa Blanca impone siempre sus escogencias, eventualmente después de duras negociaciones. El equilibrio puede ser sólo de fachada. Este depende en realidad del juego de las fuerzas políticas. Los senadores bien pueden rechazar la nominación de un juez, de un embajador, pero el Presidente tiene la facultad de salvar de otra forma esta obstrucción o este impedimento. Con ese fin él aprovecha las vacaciones parlamentarias para proceder a la nominación de la persona no confirmada por el Senado. El caso de la nominación de John Bolton como embajador de los Estados Unidos en la ONU, ilustra perfectamente lo que estamos diciendo. La única consolación para los senadores así burlados, es que el decreto presidencial de agosto de 2005 es válido solamente durante lo que resta de la legislatura, o sea hasta enero de 2007. Es necesario entonces cuidarse de todo encantamiento cuando se analiza el sistema presidencial americano. El equilibrio por la negociación y la persuasión alcanza rápidamente sus límites. La observación llama entonces a la prudencia.

Paralelamente, ¿está acabado el régimen parlamentario? Siempre ha sido un régimen de equilibrio de poderes particulares que reposa sobre dos pilares: el derecho de disolución y la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento. Más prosaicamente, es un régimen de destrucción mutua de poderes, basado sobre el equilibrio del miedo. La única inquietud es que hoy, por el juego de los modos de escrutinio, estos dos pilares han perdido una gran dosis de su eficacia. En parte solamente, pues la historia reciente muestra que esos mecanismos funcionan pero no en las condiciones previstas inicialmente. El equilibrio de los regímenes parlamentarios europeos actuales muestra cada vez más una ventaja del ejecutivo aun cuando no se ponga en discusión como en Francia las instituciones.

¿Cuál es el sistema constitucional que debe preferirse: presidencial o parlamentario?

Para alcanzar aquello que Montesquieu denominaba “el gobierno moderado”, las democracias liberales después de su aparición intentan limitar el poder dividiéndolo. De acuerdo con las experiencias, una clasificación académica de los regímenes se ha instalado. Su conocimiento en el debate constitucional francés es precioso aun cuando los injertos no son nunca garantizados, vengan de donde vengan.

El régimen presidencial por el poder que lo caracteriza es el peor comprendido. Sin duda, debemos en lo esencial a un autor británico Walter Bagehot las ambigüedades de su comprensión. En efecto, evidentemente impresionado por la personalidad de George Washington es él quien por primera vez utiliza el término de régimen presidencial cuando las trece colonias que se convertirían en los Estados Unidos adoptaron su Constitución el 14 de mayo de 1787 en Filadelfia constituyendo de hecho la base de su régimen político. Ese texto es cierto, lograba conciliar el respeto de la voluntad popular, la libertad de los individuos y de los Estados, la autoridad pero también la eficacia del ejecutivo. Fue entonces cuando impropriamente fue interpretado como la consagración de la preeminencia del Presidente.

De hecho, hoy en los manuales de Derecho se describe un régimen de separación estricto de poderes que lleva a una fuerte especialización de los poderes legislativo y ejecutivo. Más allá de esas banalidades que coinciden bien poco con la realidad (el Presidente tiene un poder de iniciativa legislativa que de hecho y de derecho puede oponerse a una ley; el Congreso –el Senado más exactamente- se inmiscuye en el funcionamiento del Estado Federal a través de sus prerrogativas de intervención en la nominación de los altos responsables federales), el régimen norteamericano es el único que funciona aceptablemente. En efecto, si bien muchos países copiaron el texto elaborado por los padres fundadores, los resultados han sido poco concluyentes aun limitándose a los cambios constitucionales ocurridos desde hace diez años. Así, por ejemplo, en América Latina –Bolivia, Argentina o Brasil- las constituciones establecen una lógica de separación rígida. Pero en esos países los poderes no logran realmente protegerse de los abusos y los regímenes de ese tipo terminan sirviendo causas personales más que las de los pueblos. Igualmente en Europa del Este existen experiencias en marcha pero, para algunos, ellas parecen deslizarse hacia el autoritarismo más clásico a la imagen de Rusia.

Y sin embargo en Francia el régimen presidencial ha tenido un eco favorable, tanto en el pasado como en la actualidad. En la Revolución ya se hablaba de él. En 1791 se dio el primer ensayo de separación estricta de poderes. La primera tentativa fue un fracaso. La “Constitución del miedo”, la del 22 de agosto de 1795 (5 fructidor, año III) fue el segundo ensayo sin resultados de una separación rígida de poderes. Ella no tuvo éxito. Los mecanismos de regulación entre los poderes se volvieron tan complejos que los órganos, a falta de colaboración terminaron por combatirse, generando así un verdadero inmovilismo. En 1848, ocurrió el último ensayo bajo la II República. El Presidente fue por primera vez elegido por sufragio llamado “universal”, aunque de hecho el voto estaba reservado sólo para los hombres. De nuevo la Constitución Americana sirvió de modelo y el texto anunciaba ser de una concepción casi absolutista del principio de separación de poderes, éstos derivaban políticamente su legitimidad del voto de los ciudadanos. Pero una vez más, el texto lleno de contradicciones enfrentó al poder ejecutivo contra el poder legislativo, siendo ambos igualmente poderosos. Fue un nuevo fracaso. Las tres tentativas desencadenaron entonces sobre tres regímenes autoritarios, sin reglas. ¿Cómo explicar la popularidad del sistema presidencial, cuando se conocen estos antecedentes y las repetidas dificultades de estos regímenes?

Para muchos, aparece como la condición de un sistema de gobierno claro y simple en su funcionamiento. Los “*dedideur publics*” son responsables de sus actos. El sistema no es para nada refractario a los procedimientos de control y al establecimiento de responsabilidades. Por sobre todo, la imposible disolución de las Asambleas y la posibilidad de juzgar la responsabilidad presidencial estabiliza el régimen. Es decir, es un régimen que combina estabilidad y eficacia. Sin embargo, aparte de lo que ya se ha dicho sobre la realidad del equilibrio de los poderes en Estados Unidos, es útil recordar que la estabilidad del sistema constitucional tiene factores exteriores a la ingeniería constitucional. Entre ellos, la ausencia de partidos y de formaciones políticas estructuradas, coherentes ideológicamente. Es frecuente que haya menos diferencia entre dos adversarios políticos de un mismo Estado, que entre dos miembros de un mismo partido pero situados uno en un Estado del norte y el otro en un Estado del sur. Las líneas políticas muestran incluso, y cada vez más claramente, las diferencias existentes entre poblaciones urbanas y rurales. Otro factor esencial: la estructura federal del Estado. El poder político y económico no se limita a un monopolio de élites de Washington. El sistema es abierto, descentrado. El Estado federal es uno de los elementos de la cadena de la decisión pública, no el único que interviene. Los Estados Federales ejercen una real influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos americanos. No olvidemos jamás que la legitimidad presidencial depende de los Estados. El Presidente no es elegido por sufragio universal directo. El debe ser designado por una mayoría de grandes electores elegidos en el marco de los Estados. Puede suceder que no obtenga la mayoría de los sufragios de los ciudadanos (Bush en 2000). Su acción es por otra parte examinada con atención por el Senado, Asamblea representante de los Estados. En fin, último factor: el papel de la Corte Suprema. Los jueces supremos en los Estados Unidos son conocidos por la influencia de sus decisiones sobre los grandes temas de la sociedad: pena capital, aborto, igualdad racial... Se sabe menos que estos jueces, nombrados por el Presidente con el aval del Senado, moldean el federalismo norteamericano. Es así que la preponderancia de los órganos federales y particularmente del Presidente es directamente la consecuencia de las decisiones de la Corte Suprema desde mediados del siglo XIX. Después de reforzar seriamente los poderes del Congreso, a partir

de 1938, la Corte se ha mostrado favorable a reforzar las competencias del Presidente. Después, a mediados de los años ochentas, ella ha adoptado una posición más positiva en relación con el Congreso y después de una decena de años son los Estados federales los que se benefician de su jurisprudencia. Ello podría llevar a consecuencias importantes en algún tiempo y la cara del régimen presidencial se modificaría una vez más.

Es necesario comprender bien que entre los partidarios franceses del modelo presidencial en el siglo XIX y los de hoy las diferencias son colosales. Hasta el puro comienzo del siglo pasado el sistema político estaba ampliamente dominado por el juego parlamentario. Esa no es la situación hoy. Ayer los defensores del régimen presidencial reclamaban sin duda un ejecutivo estable. Ellos reivindicaban sobre todo un juego político claro. Y en su época sólo el sistema norteamericano parecía lograr ese objetivo. Sin embargo, desde entonces las técnicas del régimen parlamentario se han refinado. Y hay que admitir que en Europa sólo el sistema parlamentario francés atraviesa algunas tensiones que llevan a buscar siempre el buen régimen, el sistema ideal. Ahora bien, así como el régimen presidencial no implica automáticamente la supremacía presidencial, tampoco el régimen parlamentario desemboca necesariamente en el desorden político o en el bloqueo de las instituciones, o en la inestabilidad o a la falta de transparencia en la determinación de responsabilidades. Así hoy surge la proposición de construir un régimen primo-ministerial. ¿De qué se trata? Simplemente de un régimen parlamentario moderno que conserva las características principales (derecho de disolución y responsabilidad gubernamental ante la cámara baja) al que se añaden algunas recetas de parlamentarismo racionalizado y un modo de escrutinio de inspiración mayoritario. Este último punto es esencial. Si el proyecto político consiste en reintroducir la representación proporcional para la designación de los diputados o a otorgarle una gran importancia en los resultados finales, el resultado será la inestabilidad del sistema. Francia no es Inglaterra, Alemania o España, y debemos tener en cuenta nuestras propias características. Dentro de ellas, una que nunca ha desaparecido: la necesidad para los franceses de encontrar en la cabeza del Estado un padre. Hace un tiempo era el rey. Ayer fueron los salvadores de último minuto. Hoy es el Presidente. Ese es un dato que hay que tener en cuenta. En esas condiciones se plantea la pregunta del mantenimiento de la elección directa del Jefe del Estado. Volver al sufragio universal indirecto para designarlo sería, al menos simbólicamente, volver sobre un pasado poco glorioso, el de la III y IV República. Es por esto que los defensores de una VI República parlamentaria propone el mantenimiento de la elección directa. Pero ese deseo esconde una realidad peligrosa: su desvanecimiento total. El Jefe de Estado no dispondría ni siquiera del derecho de disolución. En otros términos, el Presidente no tendrá más su lugar en el juego político. Es entonces más claramente volver –sin decirlo abiertamente– a un sistema parlamentario frágil que deja frente a frente al gobierno y a la Asamblea Nacional, juego tanto más peligroso porque el modo de escrutinio proyectado sería el de representación proporcional.

Si un sistema primo-ministerial en Francia es deseable, éste podría lograrse a menos costo. Es posible en efecto reformar en profundidad sin necesidad de lanzarse a la aventura. Esto supone, además de modalidades de escrutinio favorables al surgimiento de una mayoría de legislatura estable la existencia de una autoridad elegida liberada de los juegos parlamentarios y de los demás cálculos políticos. Una autoridad capaz de resolver verdaderos conflictos institucionales. Es por ello que el ejercicio de un derecho presidencial

de disolución a petición del primer ministro, la posibilidad de recurrir a la Corte Constitucional para discutir una iniciativa legislativa o referendaria aparecen totalmente compatibles con una verdadera misión de arbitraje. El Presidente no debe ser más un poder capaz de transformarse en potencia. El debe desarrollarse en un papel de contrapoder responsable y legítimo. El mantenimiento de su elección directa por los ciudadanos sería una de esas condiciones. Si se completan estas proposiciones que requerirían la revisión de algunos artículos de la Constitución con reformas que prohíban el cúmulo de mandatos o que reoriente las misiones del Senado sobre su función de representante de las colectividades territoriales el cambio político se lograría sin revolución.

El tiempo de las falsas esperanzas ha pasado. La “real politik” debería nutrir las reflexiones constitucionales como ella conduce las relaciones internacionales.