

SEGUNDA CONFERENCIA

EVOLUCION COMPARADA EN LOS REGIMENES PARLAMENTARIOS Y LOS REGIMENES PRESIDENCIALES

Por: Lic. Maurice Duverger*

Hoy señoras y señores voy a describirles la evolución comparada de los regímenes parlamentarios y los regímenes presidenciales.

Todas las democracias tienen un Parlamento, pero no todas son regímenes parlamentarios. Los regímenes parlamentarios que nacieron en Europa sobre el modelo de la Gran Bretaña, tienen un Parlamento como la única expresión de la soberanía nacional. Los ciudadanos se expresan eligiendo diputados, de dos maneras; por el contrario el régimen parlamentario es un régimen monista porque los ciudadanos se expresan a través del Parlamento, el cual se expresa con el Primer Ministro.

Esto hace aparecer inmediatamente una posibilidad de conflicto entre los dos poderes si éstos no tienen la misma orientación política; actualmente por ejemplo, el Presidente de los Estados Unidos es republicano y el Congreso de los Estados Unidos es en mayoría, demócrata. Las dos expresiones del sufragio universal son diferentes.

Aquí, por ahora, englobo bajo la denominación "régimen presidencial" en sentido amplio, un régimen un poco diferente que estudiaré ampliamente en un momento, que es el régimen francés después de 1962, régimen semipresidencial.

Lo esencial por el momento reténganlo ustedes, es que tiene la misma representación dualista, de un lado el Parlamento, del otro el Presidente de la

*Traducción: Lic. Guillermo Ruiz González

República; ésta no es la complicación, sino que el Parlamento da también su confianza al Primer Ministro. Pueden ustedes ver igualmente, la misma divergencia que en los Estados Unidos, el actual Presidente de la República Francesa *Francois Mitterand* es socialista, la mayoría del Parlamento y el Primer Ministro son de derecha, éstos son los dos grandes tipos de regímenes políticos democráticos.

En esta conferencia trataré, primeramente, la evolución comparada de los regímenes parlamentarios y presidenciales clásicos; y en una segunda parte, abordaré el problema planteado por el desarrollo de una forma nueva, que no es en realidad totalmente nueva, pero que ha pasado nuevamente al primer plano: el régimen semipresidencial, que ha mostrado en Francia una mezcla de extrema eficacia y de gran flexibilidad y que es un modelo para los países en vías de democratización. En los dos casos, en las dos partes encontraremos una distinción que planteamos ayer, porque hoy el marco de mi conferencia está determinado por los regímenes constitucionales de las democracias, pero he demostrado ayer que el punto fundamental era la existencia o la ausencia de una mayoría parlamentaria, y subrayé la importancia fundamental, esencial, de la distinción entre los regímenes con parlamento mayoritario y los regímenes con parlamento sin mayoría. Esta distinción política de acuerdo a los partidos,

Esta distinción política de acuerdo a los partidos, va a aclarar y trazar la distinción de los regímenes parlamentarios y presidenciales clásicos o semipresidenciales.

Primeramente la evolución comparada de los regímenes parlamentarios y presidenciales clásicos. Debo decir que agradezco al Instituto el haberme invitado, pues me ha obligado a agregar esta ojeada sintética que no se hace con frecuencia por estar perdidos en los detalles de problemas concretos, pero gracias al cielo, (como son 14 horas de avión para venir de París a México), se tiene tiempo para reflexionar. He preferido venirme antes del fin de semana lo cual igualmente me ha permitido reflexionar, precisar un cierto número de puntos, y particularmente ello me ha hecho aparecer de una manera mucho más clara de lo que habitualmente se dice, que hay una divergencia de evolución entre los regímenes parlamentarios europeos y el único régimen presidencial clásico que está funcionando en una democracia: el régimen americano.

Hay una divergencia incluso sorprendente; es, por una parte, que hemos asistido después del final de la Segunda Guerra Mundial al reforzamiento de los regímenes parlamentarios, y al contrario, a un cierto debilitamiento de los regímenes presidenciales. Los regímenes parlamentarios hoy, son mucho más fuertes que antes de la Segunda Guerra Mundial, los regímenes presidenciales son mucho más débiles, o al menos más débiles, en una proporción notable. Estos son los dos puntos que voy a desarrollar a este respecto.

Antes de la guerra de 1939 los regímenes parlamentarios eran muy débiles, el único régimen parlamentario con mayoría fuerte, sólida, fue el régimen

británico. Sucedió lo mismo en Australia, en Nueva Zelanda y en Canadá, de una manera menos clara en Canadá, pero ésto tenía una importancia marginal; los otros regímenes parlamentarios europeos eran de una remarcable ineficiencia; ya sea la Tercera República Francesa, la República de Weimar, es decir la República Alemana de 1920 a 1933, la España republicana antes de *Franco*, Portugal antes de *Salazar*, los Países Bajos, Bélgica, Japón antes de la dictadura militar, etc.

Entre el régimen parlamentario europeo y el fascismo europeo de Berlín y de Roma, no había solamente una diferencia entre la democracia y la dictadura, había además una diferencia entre regímenes impotentes y regímenes poderosos. Era una diferencia entre regímenes arcaicos y regímenes modernos, entre el carruaje y el automóvil, y ésto ha pesado mucho sobre el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial.

Pero hoy, la situación es fundamentalmente diferente. Hoy los regímenes parlamentarios funcionan de una manera eficaz, no solamente en Gran Bretaña o en la República Federal de Alemania, sino en Austria, en las democracias nórdicas, en Japón, etc. etc.

Hay un cierto cambio esencial ¿por qué?... Es lo que trataremos de precisar.

¿Por qué este reforzamiento muy marcado de los regímenes parlamentarios?... Antes que todo a causa de la aparición de una mayoría parlamentaria estable, bajo formas por cierto diferentes, la estabilidad de las mayorías había estado muy debilitada en la propia Gran Bretaña entre 1920 y 1935, en que se pasa de un bipartidismo a un tripartidismo, del bipartidismo conservador liberal al tripartidismo conservador liberal laborista. Durante 15 años habrá una lucha que poco a poco va a eliminar al Partido Liberal.

A partir de 1935 se ha llegado a un bipartidismo conservador laborista, este dualismo es muy sólido después de la Segunda Guerra Mundial y al menos hasta el final de los años setentas en que habrá una pequeña crisis con la alianza liberal social demócrata, que se resolverá rápidamente. Así pues restablecimiento del bipartidismo en la Gran Bretaña; establecimiento del bipartidismo en Austria; establecimiento del bipartidismo en la República Federal de Alemania; en estos dos últimos países ha habido por cierto un poco de juego de alianzas, lo veremos más adelante.

Segunda forma de creación de una mayoría. Creación de una mayoría parlamentaria por bipolarización es decir, por dos alianzas sólidas que gobiernan: cada una puede gobernar de una manera eficaz durante toda la Legislatura porque es una mayoría homogénea, disciplinada. Esto va a funcionar pobremente en Francia, pero hablaremos de ello más tarde porque es un régimen semipresidencial, el cual da lugar por cierto a dicha bipolarización. En la República Federal de Alemania hay una mezcla de bipartidismo y de bipolarización, es necesario decir que el bipartidismo ahí, jamás ha sido perfecto.

En Gran Bretaña han existido siempre, desde 1945, los conservadores y los laboristas, dos grandes partidos, y hay un pequeñísimo Partido Liberal, pero éste no ha podido nunca impedir a uno o el otro de los dos grandes, el tener por sí solos la mayoría absoluta.

En la República Federal de Alemania han existido durante largo tiempo dos grandes partidos, social demócrata y cristiano demócrata, y el pequeño Partido Liberal. Actualmente están el pequeño Partido Liberal y el Partido Ecologista, "Los Verdes". El Partido Liberal en Alemania ha jugado un papel más importante que en Gran Bretaña porque muy pronto los dos grandes han necesitado de él, es así que ha habido sucesivamente mayoría liberal cristiana demócrata, luego liberal socialista, luego liberal cristiana demócrata.

Los dos partidos liberales alemanes tienen una concepción de la alianza política que sería la de un hombre que es atraído por dos esposas; él desposaría primeramente a una amiguita, lo que constituiría la alianza liberal cristiana demócrata, y después al paso de una decena de años, encontraría que la mujer exterior, es decir el Partido Social Demócrata, es más atrayente, entonces hace a un lado a la primera y desposa a la segunda por el mismo período aproximadamente, una decena de años; y ahora recomienza con la primera, porque la vuelve a encontrar atrayente al término de diez años en los que ha cesado de cohabitar con ella. Y bien, este juego como ustedes ven, revuelve un poco la situación.

Lo que es divertido, por otra parte, es que Austria va a hacer más o menos la misma cosa con el Partido Liberal, el cual primeramente llegó a ser casi un social demócrata, y ahora ellos se consideran cristianos demócratas, algunas veces por cierto en Austria ha habido una alianza de los dos bandos; esta alianza no significa nada, de todas formas en Austria ha habido siempre una mayoría, ya sea una mayoría bipartidista o una mayoría bipolarizante.

En Suecia es un poco más complicado, existe por un lado un gran partido, el Partido Social Demócrata, y por el otro los tres partidos: centrista, agrarista y de derecha. Los tres aliándose, pueden algunas veces, pero raramente, tener la mayoría. Normalmente el Partido Social Demócrata tiene con más frecuencia la mayoría; algunas veces se ve obligado a tener un pequeño apoyo de los comunistas, pero son extremadamente débiles esos dos o tres votos de los que ellos tienen necesidad.

Ahora continuaré con el tercer mecanismo, el cual, según lo acabamos de ver aparece en Suecia: el partido dominante.

En Suecia el mecanismo de la bipolarización se mezcla con el tercer factor del desarrollo de una mayoría parlamentaria, que es el partido dominante.

En efecto, el Partido Social Demócrata ha tenido sólo —o durante una o dos Legislaturas con un minúsculo apoyo comunista— la mayoría, de 1936 a 1976, tal vez comenzó un poco antes, en 1932, pero esto puede discutirse; es decir que Suecia durante 40 años ha tenido un gobierno con una mayoría social demócrata extremadamente firme.

Puede ustedes constatar que el mecanismo de partido dominante ha asegurado una mayoría estable en todas las Legislaturas de Japón democratizado después de la Segunda Guerra Mundial.

El Partido Liberal japonés ha tenido siempre la mayoría, es un partido extremadamente complicado, como lo es toda la vida política japonesa, el cual no obstante estar formado de clanes muy independientes los unos de los otros, ha tomado una mayoría, una disciplina de voto muy firme, que asegura la estabilidad del gobierno.

La India merecería que nos detuviéramos mucho tiempo, y no habrá el suficiente, porque en el fondo algunos mexicanos podrían preguntarse por qué la India está clasificada, sin discusión, entre las democracias. No obstante es la democracia más grande del mundo, por el factor del número de votantes, de electores, y por la masa de la población, mientras que un solo partido ha ejercido el poder de una manera continua desde la Independencia: el Partido del Congreso.

Pero que, además, cuando este partido se vió ante los problemas de una renovación necesaria, cuando se encontraba muy envejecido y que con el impulso muy fuerte de la señora *Gandhi* ha decidido renovarse, hubo una escisión que provocó la pérdida de la mayoría por el partido. Entonces la señora *Gandhi* que era a la vez una mujer llena de dulzura, de inteligencia, de fineza y de un fervor muy grande, simplemente estableció durante dos Legislaturas, una verdadera dictadura, bajo el signo del estado de urgencia, y de esta manera ella pudo renovar poco a poco al Partido del Congreso, y formar de nuevo un partido mayoritario.

Nunca ha habido una crisis de este género en el Partido Revolucionario Institucional.

Entonces, ¿por qué la India es considerada como una democracia de pleno ejercicio, mientras que a México se le considera en general como una semidemocracia o una democracia en vías de desarrollo?...

Pienso que ello se debe al hecho de que en la India, la vida política federal presenta el carácter que menciono pero que hay una gran autonomía de vida política local, y que ha habido en los Estados indúes ya sea una mayoría de derecha, o una mayoría comunista, o una mayoría de alianzas de izquierda, residiendo con el gobierno central de la señora *Gandhi*. Es un problema que merecería probablemente reflexión, no tendré tiempo de volverlo a tratar, solo lo he señalado.

En fin, indico que es posible que la democracia se establezca de una manera lenta en España, en Portugal, en Grecia. En estas tres naciones que acaban de salir de la Dictadura.

Era una dictadura que se estableció a causa de la debilidad de las democracias anteriores a la guerra, porque en las tres, el partido socialista, o social demócrata, en algunos casos se llama socialista y en otros social demócrata, tiende a ser un partido mayoritario dominante. Pero ésta no es más que una

posibilidad, no podemos preveer el futuro. Esta es la manera en que se ha establecido un sistema mayoritario en los países de Europa y alrededor de Europa, en los países parlamentarios.

Ahora, ¿cuáles son las consecuencias de este reforzamiento de los regímenes parlamentarios por el mecanismo de una mayoría estable, homogénea y disciplinada? Simplemente temo que en México como en Francia, como en Italia, como en la mayor parte de los países europeos, los profesores de derecho constitucional no han captado en su medida exacta esta evolución.

La consecuencia es que la separación de poderes adicionales entre el Legislativo y el Ejecutivo ha desaparecido totalmente. En 1965 fue publicado en Gran Bretaña un libro de suma importancia, el libro del señor *Benemy*, intitulado "*El Monarca Electo*". Es un análisis del poder del Primer Ministro Británico, en el que *Benemy* decía: "la evolución del sistema político inglés es la siguiente: hemos pasado del poder del Rey al poder del Parlamento y del poder del Parlamento al poder del Primer Ministro".

En efecto, el Primer Ministro Británico (y el Canciller de Alemania) es el Presidente del Consejo de Curules, es alguien, en un régimen mayoritario, que es jefe de gobierno como Primer Ministro, que es jefe de la Mayoría Parlamentaria, y es una mayoría parlamentaria disciplinada a sus directivas, y por consecuencia es Jefe del Legislativo, puesto que él, el Legislativo, es un Parlamento dominado por una mayoría a las órdenes del Primer Ministro. Esto da un extraordinario poder al Primer Ministro de una democracia parlamentaria.

Lo anterior explica el fantástico cambio que se ha producido después de 1945, en relación con la situación que existía antes de la guerra.

Pero entonces los teóricos ingleses, los primeros, se percataron de lo anterior porque tenían una práctica prolongada del sistema. *Ivan Genits*, gran especialista inglés, puso de relieve en los años cincuentas lo siguiente: "es necesario, para que la democracia pueda ser real, que sea instalada otra separación de poderes; la separación entre los poderes gubernamentales que engloban al Ejecutivo y al Legislativo y poderes de oposición".

En efecto, a través de una vida parlamentaria organizada de una cierta manera, es necesario que la oposición pueda expresarse, es indispensable que por los medios masivos de comunicación, la prensa, puedan expresarse. Es necesario, mediante una repartición equitativa que el debate político no cese nunca y que el Primer Ministro mayoritario sea obligado a tomar en cuenta también a dicha mayoría.

Observen que él está obligado de tener en cuenta lo anterior.

Por un mecanismo político muy remarcable, en un país bipartidista o bipolarizado, la victoria de la derecha o de la izquierda no viene de la derecha o de la izquierda, viene del juego de los electores de enmedio, porque se constata que en todas las democracias europeas de hoy, la derecha y la izquierda se reparten más o menos por mitad la opinión, los ciudadanos, los electo-

res, y que la diferencia la constituye lo que los ingleses llaman los electores flotantes, es decir los moderados de centro. Los que tan pronto piensan que es necesario continuar con el partido en el poder, como piensan que ha llegado el momento de cambiar e ir del otro lado; esto crea un mecanismo que obliga al partido mayoritario a tener en cuenta las opiniones intermedias moderadas, a fin de atraer a estos moderados hacia él, o bien de conservarlos para ser mayoría. Este es el desarrollo de los regímenes parlamentarios.

Seré mucho más breve en lo que respecta a la evolución del régimen presidencial americano, primeramente porque es el único, y además porque es una evolución menos radical, menos profunda. Contrariamente a lo que se piensa con frecuencia, el régimen presidencial americano no ha sido nunca un régimen político muy eficaz. La Constitución americana está concebida más para impedir decidir que para permitir decidir. El Congreso está para estorbar al Presidente rechazando sus nombramientos, no dándole créditos, no votando sus reformas; el Presidente para estorbar al Congreso, por el veto. *Roosevelt* opuso 635 veces su veto a leyes votadas por el Congreso, ¡635 veces!, y el Congreso sólo pudo desechar el veto algunas decenas de veces, esto muestra la posibilidad de impedimento. Tradicionalmente fuertes personalidades, *Lincoln*, *Roosevelt*, igualmente *Nixon* aunque éste de una manera más próxima a nosotros, han podido pasar sobre el Congreso y ser presidentes muy fuertes. Pero la base del sistema americano es un sistema con poderes débiles.

Lo que se ha dado desde hace un poco menos de 15 años es un debilitamiento mucho más claro del poder gubernamental debido, a la vez, al shock provocado en la opinión americana por el fracaso de la guerra de Indochina y al escándalo de "Watergate", que casi provocó la implementación —habría sido la primera vez en la historia de los Estados Unidos— del procedimiento de "impeachment". Es decir, de la revocación del Presidente, (hubo un "impeachment" instaurado hace más de un siglo pero no funcionó), el Presidente *Nixon* no quiso que se iniciara el procedimiento y dimitió.

Sin embargo, es un mecanismo grave que un Presidente dimita en Estados Unidos por la presión del Congreso.

Desde entonces, presidentes débiles hasta *Carter* —el más débil de ellos— han dado lugar a una evolución. En el período de *Nixon* antes del "Watergate" bajo la influencia de presidentes fuertes, particularmente *Kennedy*, se había ya hablado de la presidencia imperial. (Es un libro de *Schlesinger*).

Al final de la era *Carter*, hubo muchos artículos americanos sobre el tema del Congreso imperial.

El Congreso actualmente paraliza al Presidente, por ejemplo en política exterior, pero también en política interior. *Reagan* ha logrado al principio de sus dos mandatos remontar un poco, no totalmente. La presidencia americana sigue siendo una presidencia débil, la más grande de las naciones democráticas del mundo, es una nación en la que el gobierno es relativamente poco eficaz. Esto es muy importante conocerlo bien. Hay por otra parte en los Estados

Unidos un gran número de artículos y libros, hay inquietud, en relación con este debilitamiento de la presidencia, de esta presidencia que es la única verdadera expresión de la unidad profunda de la nación.

Abordo ahora la segunda parte que les parecerá sin duda más nueva, porque el régimen del que voy a hablar es muy mal conocido, aún si se trata del régimen francés, puesto que los libros franceses que están a su disposición son en su mayor parte libros que datan de antes de 1986, en los que se describe como el único régimen posible. como el único funcionalmente posible de la Constitución, lo que precisamente ha dejado de funcionar de 1986 a 1988 es el régimen semipresidencial ¿por qué semipresidencial?...

Hay desde hace mucho tiempo un debate a este respecto que es un debate filosófico extremadamente interesante. Es el debate de saber ¿cómo llamar a un vaso de agua que está medio lleno? ¿Es que está semi-vacío o está semi-lleno?...

Si usted dice que está medio lleno es que es optimista, si usted dice que está medio vacío es que es pesimista, cuando usted tiene sed naturalmente. Porque a los regímenes semipresidenciales se les podría llamar también semi-parlamentarios, puesto que es un mecanismo en sí muy simple que consiste en lo siguiente: al régimen parlamentario, a un Parlamento elegido por los ciudadanos y un Gobierno que solo puede permanecer en el poder con la confianza de los ciudadanos, y que gobierna, les es sobrepuesto un Presidente de la República elegido por sufragio universal, y no solamente elegido por sufragio universal sino dotado de poderes propios que él puede ejercer sin el acuerdo de la mayoría, sin el acuerdo del Primer Ministro, que los puede ejercer él sólo, poderes propios más o menos importantes pero siempre notables. Es a esta mezcla de los dos regímenes a la que se le llama semipresidencial.

Ahora ustedes comprenderán por que es necesario decir semipresidencial, porque *lo que caracteriza a un régimen parlamentario es la unidad de la representación nacional, es el monismo político.*

No hay más que una expresión de la voluntad popular, el Parlamento. El cual sostiene al gobierno o lo derroca.

Por el contrario, en los regímenes presidenciales hay dos expresiones de la voluntad popular: el Parlamento y el Presidente. En los regímenes semipresidenciales también, la complejidad viene del hecho de que en la cima del Estado están a la vez el Presidente elegido y el Primer Ministro representando al Parlamento, lo que yo he llamado el "águila de dos cabezas", lo cual es una gentileza para un cierto número de jefes de Estado y de jefes de gobierno de los regímenes semipresidenciales.

Los regímenes semipresidenciales no son una novedad de la post-guerra (1945). Han existido antes pero eran confidenciales; sólo dos han funcionado realmente: primeramente el régimen de Finlandia, semipresidencial desde 1920, que sigue siendo un régimen semipresidencial, y que ha funcionado de una manera confiable. Le ha permitido especialmente, entre los años veinte y

treinta sobreponerse a los resultados de la ruptura provocada por una terrible guerra civil.

Hubo también el régimen de la República Federal de Alemania de "Weimar" (1920-1933) que ha sido generalmente mal conocido porque se pensó que si *Hitler* llegaba al poder sería por el lado del régimen de "Weimar", por lo tanto del lado semipresidencial. Lo cual es históricamente falso porque, no lo olviden nunca, *Hitler* fue batido en la elección presidencial de 1932, algunos meses antes de su llegada al poder. Fueron votos parlamentarios, una elección parlamentaria, la que propició el formidable despegue del Partido Nacional Socialista y que terminó en la dictadura. El voto presidencial se ha mostrado mucho menos peligroso para la dictadura que el voto parlamentario.

Hubo también dos países que establecieron teóricamente el régimen semipresidencial, Austria en 1929, pero no hubo nunca una elección, e Irlanda en 1937 pero era un Presidente simbólico, que no tenía poder político.

Después de 1945 ha habido algunas apariciones secundarias. Por una parte el régimen austriaco ha semi-funcionado y por otra parte, hubo un régimen semipresidencial establecido en Islandia, cuyo Presidente es por cierto una dama encantadora, pero esto es secundario. Lo que es la gran revolución, se puede decir, es el establecimiento del régimen semipresidencial en Francia en 1962, bajo el impulso del general *De Gaulle* quien ha hecho modificar la Constitución por referendum.

La primera elección por sufragio universal de un Presidente tuvo lugar en 1965. Después el sistema ha sido imitado por Portugal y funciona normalmente y regularmente y empieza a ser considerado por países en vías de desarrollo democrático. Particularmente funciona en Túnez de una manera interesante. Pero es del régimen semipresidencial francés del que quisiera hablarles porque su evolución desde 1962 es bastante interesante.

Para comprender la evolución del régimen político francés después de 1962, he propuesto a mis estudiantes y a mis lectores una imagen obtenida de las discusiones sobre el poder político en la edad media, en donde se discutía sobre lo que llamaban las dos espadas: la espada del poder temporal; en manos de los reyes, de los príncipes, y la espada del poder espiritual; en manos de un soberano pontífice y de la Iglesia.

Y bien, para comprender los regímenes semipresidenciales, hay que comprender que hay dos poderes, que pueden estar unidos o separados. Primeramente el poder para el Presidente, el poder constitucional, las prerrogativas que la Constitución da al Presidente, que no pueden ser modificadas, cualquiera que sea la mayoría parlamentaria, y por otra parte el poder mayoritario.

El poder mayoritario ya se los describí ampliamente o tal vez muy ampliamente, al describirles el poder del Primer Ministro británico. Tomemos el poder de *Margaret Thatcher*, éste puede estar ya sea en manos del Primer Ministro francés, o en manos del Presidente de la República, según si la mayoría parlamentaria está del lado del Presidente, el cual sería el jefe de ésta

mayoría, o del lado del Primer Ministro y contraria a la orientación del Presidente; ésta es exactamente la situación, hemos vivido dos épocas, 1962-1986 una monarquía republicana mucho más fuerte todavía que la del Primer Ministro británico, y 1985-1988 una separación de poderes mucho más fuerte que en otros regímenes democráticos.

Para comprender la primera fase 1962-1986, es necesario primeramente saber que nadie preveía en 1962, en el momento en que los franceses van a votar para la elección del Presidente por sufragio universal que pudiera haber una mayoría parlamentaria en Francia. Recuerden ustedes, se los he explicado ayer, que Francia tenía en este momento una tradición de casi un siglo de ausencia de mayoría parlamentaria, de gobiernos que duraban nueve meses en promedio en la Tercera República, seis meses en promedio en la cuarta. Se ha establecido en Francia la elección del Presidente por sufragio universal pensando que el Presidente podría frenar la tendencia a la impotencia parlamentaria una vez desaparecido el general *De Gaulle*.

Y que es lo que ha pasado. Desde 1962 hay una mayoría parlamentaria, por primera vez en la historia de nuestras Repúblicas; la mayoría será "Gaulista", será de derecha, y será de derecha hasta 1981, oscilará a la izquierda en 1981, permaneciendo así hasta 1986 en que vuelve a oscilar a la derecha, pero siempre hemos tenido un régimen mayoritario; esto es muy importante ¿por qué tenemos este régimen, por qué esta mayoría parlamentaria?...

Dos mecanismos lo han permitido, y ello es muy claro a los ojos de todos los franceses: primeramente el restablecimiento del escrutinio mayoritario a dos votaciones, que obliga a los partidos a unirse en la segunda votación, y esto es muy interesante.

Hay una pregunta para todos los estudiantes de primer año de derecho: señores y señoritas, el porcentaje total de votos del partido comunista y del partido socialista en Francia es exactamente el mismo en 1958 y en 1962, en dos elecciones legislativas con el mismo sistema electoral; quieren ustedes explicarme... ¿por qué la proporción de curules parlamentarios ha aumentado de una manera formidable y la representación del Partido Comunista y del Partido Socialista fue casi cuatro veces más grande, por qué?...

Si un estudiante no sabe, no encontrará la respuesta porque esto es verdaderamente lo peor; la respuesta es simple: porque los socialistas y los comunistas rehusaron desistirse, separarse uno por el otro en la segunda votación en 1958 y fueron abrumados, mientras que en 1962 se separaron en un solo candidato, es decir que aquel de los dos que llegara detrás del otro se retiraría en la segunda votación, se unieron en la segunda vuelta, y en ese momento triunfaron. Esto fue comprendido en los dos casos, en la derecha y en la izquierda y a partir de 1962 ello ha sido utilizado; esto no habría sido suficiente si no hubiera habido la elección presidencial, y es lo que les explicaré en seguida.

El segundo mecanismo que ha jugado un papel fundamental en el establecimiento de una mayoría parlamentaria es la elección presidencial.

Es ésta la que ha obligado a los partidos a reducir su número, es una elección a dos votaciones, no olviden que esto es muy importante, y yo pienso que todos los mexicanos tienen interés en seguir el mecanismo del régimen francés.

La primera votación se realiza como cualquier votación única de elección presidencial, pero para ser elegido en la primera votación es necesario obtener la mitad de los votos más uno, 50% más un voto. Nunca nadie ha logrado obtener esta cantidad; en la segunda votación, la Ley Electoral es muy simple, sólo continúan los dos candidatos que llegan al frente en la primera, a menos que uno de ellos se retire en favor de un tercero.

Es un mecanismo simple pero este mecanismo simple es extremadamente apremiante, si se quiere ser un partido serio a los ojos de los electores, que han comprendido rápidamente (es muy fácil comprender), es necesario tener un candidato presidencial que pueda tener una esperanza de figurar para una segunda votación, porque no puede ser Presidente si no logra estar en la segunda votación. Por tanto es necesario ser el candidato de un gran partido o de una alianza.

Y nos damos cuenta de que en las elecciones presidenciales, hay dos tipos de candidatos, si ustedes leen los periódicos franceses actualmente se les explicará que habrá tres candidatos, *Mitterand*, *Chirac* y *Barre*. Si *Mitterand* no se presenta, *Rocard*, *Chirac* y *Barre*; no es cierto, habrá seis o siete candidatos, pero los otros son secundarios, habrá uno que tendrá una cierta importancia, el del Frente Nacional, pero es también muy secundario, ¿por qué?... El piensa que no estará en la segunda votación, entonces no es un verdadero candidato presidencial; ellos utilizan la televisión para darse a conocer, lo cual es útil para ellos pero para el país es muy secundario.

Es ésto lo que ha dado lugar en 20 años a la reducción de 10 a 4 del número de Partidos Políticos Franceses y a una estrecha cooperación, alianza, dos y dos, alianza RPR (Unión para la República), "Gaullistas" y UDF (Unión para la Democracia Francesa), derecha y centro tradicionales unidos, contra socialistas y comunistas aliados. Es este el mecanismo fundamental que nos ha dado una mayoría desde 1962.

De los poderes del Presidente de la República, los poderes constitucionales, no les hablaré ahora, porque durante todo este primer período no han servido de nada, ¿por qué?... Porque él no tenía necesidad de ellos, era jefe de la Mayoría Parlamentaria, era pues jefe casi absoluto de la presidencia. El Primer Ministro estaba reducido a la posición de un jefe del Estado Mayor, el que aplica las decisiones de un general en jefe. La mayoría se inclinaba delante del Presidente, algunas veces a rechinamientos pero siempre se inclinaban era un Presidente hegemónico. Ello por el mecanismo parlamentario que hace igualmente que *Margaret Thatcher* sea un Primer Ministro hegemónico.

Si quieren ustedes decir en una palabra, cuales eran los poderes del Presidente de la República Francesa de 1962 a 1986, observen los poderes del

Presidente de la República Mexicana. Es más o menos la misma cosa, hay detalles de estilo, pero es casi la misma cosa.

Nada podía impedir a *De Gaulle*, *Pompidou*, *Giscard* o *Mitterand*, hacer lo que ellos tenían deseos de hacer, como son todos los casos de los hombre imbuídos de liberalismo y de democracia, que se comportaron como jefes de gobiernos libres, y siempre han hecho todo lo que han querido.

El 16 de marzo de 1986, los franceses eligen para el Parlamento una mayoría de derecha, cuando quedan aún dos años de mandato del Presidente de izquierda *Francois Mitterand*.

La discusión de la cuestión de saber si, sí o no, la mayoría de derecha debía aceptar al Presidente es una discusión puramente ilusoria *Jacques Chirac* había dicho dos meses antes, más o menos lo mismo que había dicho *Mitterand* años antes cuando éste esperaba en 1967, que la izquierda iba a ganar contra *De Gaulle*: "el Presidente de la República no puede ser obligado a dimitir punto. Por tanto estamos obligados a gobernar con él". De este modo, se presenta algo que es muy importante... ¿Cuáles son los poderes del Presidente?...

Nunca los franceses han hecho tanto derecho constitucional como entre 1986 y 1988, porque yo soy también profesor en derecho constitucional. Hemos vivido una edad de oro, que no volveremos a tener pronto, ya que pienso que esto va a cesar después de 1988.

Es necesario que les indique en unas palabras, los poderes del Parlamento porque va a ejercer un poder totalmente nuevo, que va a desempeñar por cierto muy bien.

Yo digo que el 16 y 17 de marzo de 1986, Francia ha pasado en 24 horas los seis siglos que han permitido a la Gran Bretaña pasar de la monarquía absoluta a la Democracia Parlamentaria, porque *Luis XIV*, semejó mucho a *Mitterand*, *Pompidou*, *Giscard* y *De Gaulle*, con diferencias de estilo y de vestimentas. *Mitterand* pasó en 24 horas de *Luis XIV* a *Luis XVIII*, aquel rey constitucional, con menos poder que *Luis XVIII* por cierto.

¿Qué poder tenía *Mitterand*?... ¿Qué poder tiene?... Puesto que la cohabitación no ha terminado, terminará el 10 de mayo de 1988, terminará o volverá a comenzar de una manera diferente.

¿Cuáles son los poderes del Presidente de la República?

Los enumero sencillamente, son muy simples: hay un poder general de vigilancia de la Constitución, de continuidad del Estado, de respeto a los acuerdos internacionales. Es simbólico, pero atención, están también acompañados de poderes de disuación, que no los ejerce, pero que podría ejercerlos.

En principio el poder de disuación es fundamental. La disuación nuclear le corresponde solo a él como Presidente de la República, no necesita el acuerdo del Primer Ministro para apoyar sobre el botón nuclear, lo que por cierto no es invitante.

En segundo lugar hay un poder de disuación política, por la aplicación del artículo 16 de la Constitución que da un poder de dictadura en períodos

de crisis muy graves, hay un período de júbilo por lo que éste poder no será útil.

En tercer lugar tiene la posibilidad de disolver la Asamblea Nacional, pero una vez que la disuelva es necesario esperar un año para que la pueda disolver nuevamente. Esto es teórico, no ha sido empleado, podría ser empleado después de las elecciones generales.

Una palabra para los invitados: quiero decirles que no se alargará mucho la conferencia, y por otra parte, dejaré para mañana las preguntas sobre el tema de hoy, que es un tema muy técnico, lo que ha vuelto y hará todavía muy difícil la traducción por que es un tema extremadamente técnico, pero era necesario hacer este pasaje un poco difícil, y les agradezco su atención en este momento, un poco austero.

Al lado de estos poderes de disuación, el Presidente de la República tiene dos categorías de poderes fundamentales en la vida cotidiana: primeramente el es co-dirigente, es decir que él tiene también el poder de decisión, pero que no puede decidir sin el Primer Ministro. Es co-dirigente de la diplomacia y de la defensa, excepto sobre un punto, la acción nuclear que puede ser acordada por él solo, en lo demás hay una alianza necesaria, un acuerdo necesario entre él y el Primer Ministro; ésto no ha presentado dificultades porque sobre estos dos puntos los franceses están más o menos de acuerdo.

Aparte de estos poderes el Presidente de la República tiene 5 vetos totalmente particulares, muy limitados: puede rechazar ordenanzas, es decir decretos-ley autorizados por el gobierno, en un tiempo limitado y en materias limitadas; puede negarse a promulgar las leyes y a firmar las ordenanzas; puede negarse a firmar algunos decretos, por ejemplo en materia de justicia, en materia de armada, es muy limitado, hay muy pocos, pero finalmente son importantes; puede negar la nominación de un funcionario o la revocación de un funcionario, pero atención, él no puede nombrarlo o revocarlo sin que el Primer Ministro lo proponga, hace falta un acuerdo necesario también; finalmente puede bloquear toda revisión de la Constitución y negar toda sesión extraordinaria del Parlamento es todo. Fuera de lo anterior, el jefe de gobierno, determina y conduce la política de la nación, el jefe del gobierno, el Primer Ministro dirige la acción del gobierno, tiene el poder de hacer decretos para la aplicación de las leyes, de hacer reglamentos, etc., y él es el jefe de la mayoría.

No se equivoquen, quien dirige la política francesa desde 1986 es *Jacques Chirac*, Primer Ministro, el Presidente de la República no tiene sino los poderes que indiqué, más un poder moral, tiene un poder moral. El señor *Chirac* no obtiene su poder más que del Parlamento, el Presidente de la República obtiene su poder de los franceses, y tiene el derecho de expresarse cuando lo desee sobre lo que el desee.

Es decir que él critica algunas veces al Gobierno, con toda la discreción necesaria, y generalmente lo critica sobre los puntos en los que siente que la

opinión pública no está de acuerdo. Ejerce este poder moderador, este poder neutro descrito por *Benjamín Constant*, este poder de arbitraje; es el árbitro, y ha sabido maravillosamente adaptarse a este papel.

¿Cómo han tomado los franceses este cambio?... es muy complicado explicarlo porque los sondeos de hoy muestran, a la vez, que están contentos de estos dos años, y que no quieren que la cohabitación continúe, que desearían volver al sistema de la unidad de poder, pero agregando que el Primer Ministro va a tener mucho más autonomía que anteriormente, que el Presidente va a ser menos hegemónico.

En realidad los franceses están contentos y algunas cosas nos lo demuestran de una manera abrumadora. Si *Francois Mitterand* hubiera enfrentado las elecciones presidenciales en 1986, antes de lo que llamamos la cohabitación, habría sido batido, todos los sondeos lo muestran.

Si *Jacques Chirac* hubiera enfrentado las elecciones presidenciales en 1986, antes de la cohabitación, él habría sido batido, todos los sondeos lo muestran.

Si *Francois Mitterand*, quien está hoy en la cima de la popularidad más del 60% de los franceses lo sostiene, si *Francois Mitterand* afronta las elecciones presidenciales de 1988, lo cual todavía no se sabe, el será probablemente reelegido.

Si *Jacques Chirac* —ésto es seguro— es candidato presidencial en 1988, tiene posibilidades de ser elegido, tiene posibilidades mucho más grandes que en 1986, así pues los franceses han apreciado el sistema actual.

Si ustedes reflexionan, es extraordinario este régimen político, en el cual sin tocar la constitución, aplicándola en los dos casos normalmente, el Presidente tiene el derecho de no utilizar sus poderes constitucionales, si es el jefe de la mayoría, se hará obedecer por la mayoría y nadie puede impedirle hacerse obedecer por ella, si el Presidente tiene la mayoría contra él, puede blandir el arma constitucional, lo cual ha hecho a la vez con una sutilidad y con una claridad extremadamente grande, de ahí la popularidad que ha tenido.

¿Qué es lo que quedará de esta experiencia?

No lo sabemos todavía, una cosa es prácticamente segura: quedará un poder más grande del Primer Ministro.

El fondo de los franceses ha pasado a amar este poder en el que el Primer Ministro administra los negocios, y el Presidente de la República es el hombre de las grandes ideas, de los grandes problemas.

El general *De Gaulle* tenía una concepción más o menos de este género, yo había escrito de él interpretando su pensamiento y sé que él, encontró acertada esta interpretación, que para él existía la distinción entre la política con una gran "P", la gran política, los vastos horizontes, los programas generales, y la política con una pequeña "p", una "p" minúscula. La política "a raz del suelo" la política cotidiana, ésta es, para el Primer Ministro.

¿Es probable que vayamos hacia un mecanismo de este género?... No estoy seguro, en todo caso este sistema, a la vez extraordinariamente eficaz, porque ha logrado cambiar el sistema de partidos francés en 20 años, lo cual no ha sido logrado por ningún otro país democrático, si, hay uno, Alemania, pero lo logró por medio de una dictadura fascista, de una guerra exterior que la desintegró, y de la ruptura del país en dos; pagó muy caro el cambio.

Francia no pagó absolutamente nada, y los franceses se encuentran muy satisfechos de su régimen. La actual Constitución es la primera desde 1789 que los franceses aman y que no desean ver cambiar.

Lo anterior deseaba decírselos hoy, mañana retomaré el aspecto de este régimen para los países en vías de desarrollo democrático porque él, interesa mucho actualmente a un cierto número de países de Asia del Sureste, de Africa del Norte, de Africa Negra y de América Latina.

Conozco y estoy en contacto con algunos dirigentes exteriores de la resistencia a *Pinochet* que están extremadamente interesados y por otra parte se discute algunas veces en Argentina y en Brasil.

De esto hablaré mañana, será una conferencia mucho más breve porque el tema es más limitado, pero pienso que habrá mucho más tiempo para las preguntas, ya que ustedes estarán más directamente interesados, y además no soy lo bastante competente en el dominio del régimen mexicano para decirles cosas que trastornen la originalidad, intentaré simplemente expresarles el punto de vista de un observador externo, agradeciéndoles su atención.

directamente.

Las dos conferencias precedentes establecieron el marco general del desarrollo democrático.

En la conferencia de hoy se estudiará esencialmente el desarrollo de la democracia en México, que es para mí un tema a la vez más difícil porque lo conozco menos, y más delicado porque corresponde a ustedes resolver sus problemas, y no a mí.

La ciencia política puede dar algunas indicaciones sobre algunos tipos de solución, pero corresponde a ustedes escoger esas soluciones y evaluar si deben ser adoptadas.

Esta será (así lo espero, porque yo no siempre me fío de los conferenciantes que anuncian que van a ser breves), una conferencia más breve porque deseo que las preguntas sean fundamentales y para no romper la dinámica responderé primeramente a las preguntas sobre esta conferencia y enseguida a aquellas sobre la conferencia de ayer. Algunas por cierto las he hojeado para responderlas en el marco del tema de hoy.

Quiero antes que todo, en una primera parte, plantear un esquema general que muestre que el desarrollo de la democracia depende del sistema de partidos. La democracia es el pluralismo de partidos.

