

### CAPÍTULO 3: EL SEMIPRESIDENCIALISMO COMO UN MODELO DEMOCRÁTICO ALTERNO. EL CASO DE FRANCIA Y ASIA CENTRAL

Nuestro tercer capítulo hablará del Semipresidencialismo con el propósito de mostrar las ventajas que este sistema tiene por encima de los sistemas presidencialistas y parlamentario al favorecer la posibilidad de contar con gobiernos eficientes y estables, es decir, con buenos gobiernos. Revisaremos el diseño institucional que caracteriza al Semipresidencialismo y a través de él seremos capaces de reconocer, por ejemplo, la ventaja que representa su flexibilidad. La disposición de instituciones en el sistema semipresidencial con una figura de Ejecutivo dual, permite el cambio de mayorías y previene los problemas que del Presidencialismo surgen ante la falta de las anteriores.<sup>1</sup> En nuestro estudio del Semipresidencialismo tomaremos como principal referencia al gobierno francés.

El 4 de octubre de 1958, Francia con una nueva constitución instituyó un sistema de gobierno semipresidencialista. Recordemos que este sistema tiene las siguientes características: 1) el Ejecutivo es compartido por un Primer Ministro y por un Presidente elegido popularmente, 2) el Presidente es independiente del Parlamento pero el Primer Ministro no lo es y 3) el Presidente puede disolver el Parlamento y éste puede disolver el gobierno ejercido por el Primer Ministro.<sup>2</sup>

El Semipresidencialismo francés se ha adaptado y, como cualquier otro sistema, ha desarrollado factores específicos de acuerdo a las condiciones que el país ha atravesado a lo largo de su existencia. Haremos mención de algunas de las particularidades del sistema

---

<sup>1</sup> Véase capítulo primero p. 29.

<sup>2</sup> Las características de los sistemas semipresidenciales son descritas a profundidad en el capítulo primero de esta tesis en las páginas 30-1.

francés, qué problemas enfrentó el país y porqué pensó que el Semipresidencialismo los resolvería. Con tal propósito este capítulo cuenta con cuatro secciones. En la primera de ella describiremos los antecedentes y condiciones bajo las cuales se implementó la actual forma de gobierno conocida como la V República francesa, esto es, los antecedentes o la perspectiva histórica del actual sistema político francés.

Seguidamente en la segunda sección explicaremos la forma en la que se encuentra repartido el poder y las facultades y obligaciones que a cada poder- Ejecutivo, Legislativo y Judicial- se le atribuyen en la V República francesa. De igual forma en este inciso describiremos la relación entre los ya mencionados poderes y cómo su arreglo institucional que hace al Presidente independiente del Parlamento y faculta a este último con la capacidad de disolver el gobierno, ha dado lugar a la estabilidad que carecía la IV República ante la falta de mayorías.

Posteriormente, en otro apartado, hablaremos de cómo ha operado el sistema Semipresidencial en el caso de las Repúblicas de Asia Central que tras abandonar el comunismo decidieron implementarlo. Se narrará con respecto a dichas repúblicas las características que poseen y la similitud de las mismas con el Semipresidencialismo de tipo francés, que características del sistema conservan y cuáles han sido reinventadas. Lo anterior por no asemejarse a las francesas.

Finalmente en la última parte de este capítulo llevaremos a cabo un pequeño análisis comparativo. A partir de los diversos países con sistema Semipresidencialista intentaremos comprender cómo y por qué ante situaciones diversas, un mismo sistema puede operar de forma tan diferente. Buscamos con este capítulo obtener un mayor entendimiento de la forma en la que operan los sistemas semipresidenciales implementados alrededor del

mundo y visualizar de qué manera las ventajas y desventajas del Semipresidencialismo<sup>3</sup> varían en diversos casos particulares.

Las instituciones que el Semipresidencialismo instaaura parecen resolver los conflictos que entre poderes pudieran surgir mediante la disolución del Parlamento o del gobierno buscando construir mayorías. Con este pequeño análisis comparativo veremos que sin importar qué tan bueno sea un diseño institucional, es decir, aún cuando puede predecir los resultados de la interacción de los individuos y así reducir las incertidumbres, no garantiza el orden y la estabilidad de un sistema. ¿Cómo explicamos lo anterior? El éxito o fracaso del Semipresidencialismo y cualquier otro sistema de gobierno va más allá de simplemente su arreglo institucional o constitución formal.

La estructura social de una nación, sus características económicas y sociales, influyen en el desempeño de las instituciones. La estructura social de Asia Central donde existe gran diversidad de etnias y clanes, una alta población rural y un poderoso legado de la época comunista como lo son la ausencia de elecciones competitivas, de un multipartidismo y la realización de gobierno por el Partido Comunista, son puntos que nos ayudan a entender porque el sistema Semipresidencialista no ha sido capaz de establecer la estabilidad en estas repúblicas, estabilidad que en Francia sí alcanzó.

### **3.1 Perspectiva histórica del sistema de gobierno francés**

Francia se ha caracterizado por su tradición republicana y de ahí que previamente a la actual forma de gobierno, conocida como la V República, hayan existido otras formas de organización en el país, éstas casi siempre bajo la forma de una República. Los antecedentes más próximos a la actual república los encontramos en la III y IV Repúblicas.

---

<sup>3</sup> Las ventajas y desventajas del Semipresidencialismo fueron expuestas en el Capítulo 1 en las páginas 37-8.

Característica de las anteriores fue la poca fuerza del Ejecutivo y la supremacía del Parlamento en la conducción del país.

Después de la revolución francesa de 1789 surgió una monarquía constitucional que duró hasta 1792. La I República nació en 1792 hasta 1799 año en el que emergió una constitución que nombraba a Napoleón I, Primer Cónsul e inauguraba un período denominado consulado. El primer Imperio va de 1804 a 1814. Posteriormente en 1848 apareció la II República con una constitución creada en ese año y que se mantendría hasta 1851.<sup>4</sup> En diciembre de 1848 Luis Napoleón Bonaparte se convirtió en el Presidente de la II República francesa. Poco tiempo después decidió disolver el Parlamento y se convirtió en dictador llevando la república a su fin lo mismo que los problemas que había enfrentado con la Asamblea Nacional. En 1852 surgió oficialmente el II Imperio con Luis Napoleón denominándose así mismo como Napoleón III<sup>5</sup> y convirtiéndose así en Emperador.

Posteriormente en 1870 se origina la III República francesa que persistiría hasta 1940. En Febrero de 1871 M. Thiers fue elegido Jefe del poder Ejecutivo<sup>6</sup> y cuatro años después se hizo una nueva constitución, la primera que estaría vigente por más de veinte años.<sup>7</sup> El éxito de esta nueva república se ha atribuido, entre otras cosas, a que la Constitución de 1875 era más una guía en cuanto a los procedimientos para el funcionamiento del gobierno, que un proyecto de cómo se debería realizar gobierno.<sup>8</sup> En

---

<sup>4</sup> Jean Blondel y E. Drexel Godfrey, Jr. *The Government of France*. 3ª Ed. (New York : Thomas Y. Crowell Company, 1968). p. 5.

<sup>5</sup> D.W. Brogan. *France Under The Republic. The Development of Modern France (1870-1939)*. (USA: Harper and Brothers Publishers, 1940). p. 3.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 79.

<sup>7</sup> Blondel y Godfrey. *Op. cit.* p. 27.

<sup>8</sup> Brogan, *Op. cit.* p. 79.

material electoral con esta nueva constitución apareció la figura de la segunda vuelta en las elecciones si ningún candidato alcanzaba mayoría tras una primera ronda.<sup>9</sup>

Fue en el siglo XIX donde la tradición republicana se caracterizó fuertemente por la idea de soberanía, el derecho y obligación del pueblo a levantarse en contra de la tiranía del Ejecutivo y la importancia de contar con una asamblea electa directamente por la gente.<sup>10</sup> La desconfianza hacia la figura del Ejecutivo como amenaza a la libertad influyó para la consideración de que este poder debía ser limitado en sus capacidades mientras que el Parlamento debería dotarse con mayores poderes.

De 1940 a 1944, Francia tuvo un régimen conocido como Vichy con Pétain como Jefe de Estado. Pétain derivó su autoridad de la victoria alemana sobre los franceses y su régimen terminó casi a la par de la Segunda Guerra Mundial.<sup>11</sup> Con la victoria aliada surgió un nuevo orden para Francia y una nueva República. En 1945 se inicia la IV República. Una nueva constitución fue creada en 1946. En 1958, por último, vería su nacimiento la V República.<sup>12</sup>

La Tercera República francesa gobernó mal pero, esporádicamente, se defendió a sí misma bastante bien.<sup>13</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial los franceses crearon un nuevo marco para el surgimiento de la Cuarta República que luego se vería incapaz de vencer los obstáculos que acabaron con la que le precedió.<sup>14</sup> Entre los obstáculos que enfrentó la Tercera República podemos mencionar la terrible división que existía en la clase

---

<sup>9</sup> Ibid, p. 111.

<sup>10</sup> Blondel y Godfrey, *Op. cit.* p. 7.

<sup>11</sup> Blondel y Godfrey, *Op. cit.* p. 7.

<sup>12</sup> Ibid, p. 5.

<sup>13</sup> Patrice Higonnet. *Sister Republics. The Origin of French and American Republicanism.* (USA: Harvard University Press, 1988). p. 279.

<sup>14</sup> Ehrmann y Schain. *Op. cit.* p. 69.

política y la oposición que tuvo el Presidente en el Parlamento, oposición que no logró vencer después de disolverlo.<sup>15</sup>

Durante la III y IV Repúblicas, la debilidad y subordinación del Ejecutivo a la Asamblea Nacional impidieron su trabajo en la implementación de un programa efectivo de acción gubernamental hasta el punto que el sistema, por sí mismo, llegó a su fin. La Cuarta República enfatizaba una Asamblea popular, poderosa y soberana, un Ejecutivo débil y un aparato administrativo que además de permanente sería la maquinaria más poderosa de cambio en la sociedad.<sup>16</sup> Los presidentes y primeros ministros debían solicitar permiso para adoptar poderes de emergencia que les permitían tomar acciones de reforma, sobretodo en materia económica, esenciales para la nación.<sup>17</sup>

Durante la III República, por ejemplo, el Presidente Thiers se oponía a las alternativas presentadas por la Asamblea en cuanto a la mejor forma de obtener recursos económicos que el país necesitaba debido a que el tenía en mente otro proyecto para obtener los mencionados recursos.<sup>18</sup> Ante la falta de coordinación entre el Ejecutivo y la Asamblea, la estabilidad del país se vio fuertemente amenazada. Después de un conflicto que se suscitó en 1870 entre el Ejecutivo y el Legislativo, conocido como el 16 de mayo, la Presidencia de la República se mantuvo débil. En ninguna ocasión más podría el Presidente disolver una legislatura y la Asamblea Nacional electa se convirtió en el órgano superior de gobierno.<sup>19</sup> El arreglo institucional se modificó.

---

<sup>15</sup> Darron Ransbarger, et. al. "Problems With the French Third Republic." Abril 13, 2005. URL=[http://www.pvchico.org/~bsilva/projects/france/third\\_republic/third\\_rep\\_problems.htm](http://www.pvchico.org/~bsilva/projects/france/third_republic/third_rep_problems.htm)

<sup>16</sup> Blondel y Godfrey. *Op. cit.* p. 9.

<sup>17</sup> Blondel y Godfrey. *Op. cit.* p. 31.

<sup>18</sup> Brogan, *Op. cit.* p. 115.

<sup>19</sup> Charles Maier y Dan S. White. *The Thirteenth of May. The Advent of de Gaulle's Republic.* (USA : Oxford University Press, 1968). p. 9.

Según Sartori, en la Tercera República existía un gobierno por Asamblea caracterizado por:

1. El Gabinete no dirige la legislatura;
2. El poder no está unificado, sino disperso y atomizado;
3. La responsabilidad casi desaparece del todo;
4. Hay poca o ninguna disciplina partidista;
5. Los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente;
6. Las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo
7. Los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara.<sup>20</sup>

Ante tales características podemos imaginarnos lo difícil que fue establecer un gobierno que actuara con eficiencia. Sartori también establece que este tipo de gobierno es un tipo de variación del Parlamentarismo donde las decisiones son tomadas por el Legislativo quien facultado para elegir gobierno llega a unir los poderes Legislativo y Ejecutivo.<sup>21</sup> A diferencia de la Tercer República, la Cuarta fue capaz de superar algunos de estos factores gracias al poder que los partidos comenzaban a tomar dentro del sistema político.

La Cuarta República era catalogada como un “régimen de partidos” el cual se caracterizaba por el multipartidismo, la supremacía del legislativo y su inestabilidad. El problema con el multipartidismo consistía en la polarización de los partidos que además no gozaban de disciplina y tampoco de organización. Los partidos eran débiles e incapaces de alcanzar mayorías.<sup>22</sup> En esta república de la izquierda y de la derecha llegaban ataques a

---

<sup>20</sup> Giovanni Sartori.. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. (México: FCE, 2004). p. 128.

<sup>21</sup> Sartori, *Op. cit.* 127.

<sup>22</sup> Ezra Suleiman. “Presidencialismo y estabilidad política en Francia” en *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Comp.). (Madrid: Alianza Editorial, 1997). p. 217.

los gobiernos y con la división de los partidos, “no había gobierno que pudiera sobrevivir una batalla con el Parlamento.”<sup>23</sup>

Como otro factor causante de inestabilidad podemos mencionar la actitud de los opositores al régimen. Los opositores percibían un Estado muy débil tanto en lo que se refería a la definición de la vida económica del país como en la defensa del interés nacional. Los partidos en el gobierno, bajo la Constitución de 1946, no eran capaces de transformar sus puntos de vista en legislación válida.<sup>24</sup> Por otro lado, en la IV República el Presidente perdió el poder de designar al Primer Ministro.<sup>25</sup> El debilitamiento del Ejecutivo con la reducción de sus facultades ante tantos factores adversos no permitió que al presentarse la problemática argelina, el sistema sobreviviera. El sistema no se mostró eficiente ante la modificación de la institución presidencial tras restarle poder.

A pesar de los problemas que vivieron, la III y IV Repúblicas lograron establecer cierto grado de equilibrio en la organización de la sociedad francesa. Sin embargo, no fueron capaces de superar las crisis que a cada una le tocaría afrontar. La Tercera ante la invasión alemana y la Cuarta ante el levantamiento que se presentó en Argelia donde la incapacidad de los líderes de aquella república fue tal que no supieron de qué manera superar el estancamiento en el camino a la aprobación de sus iniciativas.<sup>26</sup>

Los contrastes que se pueden encontrar entre la IV y V Repúblicas pueden ser un ejemplo de cómo los textos constitucionales, las instituciones que éstos crean, no son determinantes en la evolución de un sistema político ni han de desenvolverse en la forma en

---

<sup>23</sup> Ibid, p. 218.

<sup>24</sup> Maier y White, *Op. cit.* p. 14.

<sup>25</sup> Blondel y Godfrey, *Op. cit.* p. 43.

<sup>26</sup> Maier y White, *Op. cit.* p. 20.

la que sus escritores lo imaginaron.<sup>27</sup> La principal diferencia entre las Constituciones de la III, IV y V Repúblicas se dio en cuanto al arreglo institucional<sup>28</sup> que establecían. “Aunque ningún diseño constitucional concreto garantiza la estabilidad democrática y un gobierno efectivo, una cierta forma institucional de gobernar puede ejercer una gran influencia en el proceso político en su conjunto.”<sup>29</sup> “¿Cuál es la mejor Constitución? Decidme primero para qué pueblo y para qué época.”<sup>30</sup>

### **3.2 La organización francesa bajo la V República**

La guerra de Argelia llegó a convencer a algunos que era preciso contar con un Ejecutivo fuerte. El 13 de mayo de 1958 marca el fin de la Cuarta República francesa y el advenimiento de la Quinta, la República de Charles de Gaulle.<sup>31</sup> La Constitución de 1958 reforzó el papel del Presidente y por mucho el del Primer Ministro disminuyendo así el poder del Parlamento, se buscaba un nuevo arreglo institucional que dotara al país de la estabilidad y eficiencia que con las anteriores repúblicas no consiguió..

Sin duda fueron la elección popular del Presidente y la consulta directa a la gente de aspectos relativos al gobierno mediante referéndum, los dos puntos más controversiales de esta nueva constitución. La anterior introdujo al sistema de gobierno aspectos característicos del sistema parlamentario tradicional que se habían intentado en la IV República, pero que sólo funcionaron después de 1958. Un gobierno democrático y parlamentario quedaría establecido con el advenimiento de la V República francesa.

---

<sup>27</sup> Ehrmann y Schain. *Op. cit.* p. 70.

<sup>28</sup> Blondel y Godfrey, *Op. cit.* p. 28.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Michael Debré. *Trois républiques pour une France: memoires 1946-1958.* (París : Albin Michel, 1988). P. 347. Citado en Suleiman, E. N., *Op. cit.* p. 211.

<sup>31</sup> Maier y White, *Op. cit.* p. 3.

El Ejecutivo tendría la figura dual característica de los sistemas semipresidenciales. El Presidente se convertiría en el árbitro del sistema de gobierno y quien tendría la misión de procurar la continuidad del Estado. El Primer Ministro es el encargado de realizar gobierno, de administrar los recursos de la nación y distribuirlos. El Legislativo estaría integrado por la Asamblea Nacional y el Senado, los representantes del primero elegidos por voto directo de la sociedad y los del segundo de forma indirecta. El poder Judicial quedaría integrado por el Consejo Constitucional, las autoridades judiciales y la Alta Corte de Justicia. Además de los anteriores se encuentra el Consejo Económico y Social.

El texto constitucional reconoce las siguientes facultades y obligaciones al Presidente en los artículos 5 al 19.<sup>32</sup> El Presidente se elige por voto popular y directo de la sociedad tras una reforma realizada en 1962.<sup>33</sup> Su misión es la vigilancia del respeto a la constitución. Con el desempeño de su labor como árbitro para el funcionamiento regular de las autoridades públicas garantiza la continuidad del Estado (Art. 5).

Los presidentes son elegidos por 7 años en una primera ronda electoral si algún candidato alcanza una mayoría. Si nadie consigue una mayoría se recurre a una segunda vuelta donde sólo los candidatos con el mayor número de votos en la primera ronda, pueden participar. En caso de que por algún motivo la figura del presidente se encontrara vacía, el Presidente del Senado deberá asumir el cargo hasta la realización de nuevas elecciones. El Presidente es quien elige al Primer Ministro y nombra a los miembros del gobierno a recomendación del anterior estando facultado también para hacerlos declinar (Art. 8). De igual manera promulga leyes después de que han sido aprobadas por el gobierno (Art. 10).

---

<sup>32</sup> Constitución de la V República Francesa consultada en Dorothy Pickles. *The Fifth French Republic*. (New York : Frederick A. Praeger, 1962). p. 235.

<sup>33</sup> Blondel y Godfrey, *Op. cit.* p. 63.

El Presidente fue facultado con el poder de someter a referéndum las leyes que tengan que ver con la organización de las autoridades públicas o la ratificación de algún tratado que altere el funcionamiento institucional de la república (Art. 11). El Art. 12 lo faculta para disolver la Asamblea Nacional después de consultar al Primer Ministro y a los presidentes de la Asamblea. Nuevas elecciones deben llevarse a cabo y no es posible volver a disolver la Asamblea sin esperar, al menos, un año.

Al igual que en un sistema presidencial, el Presidente tiene la capacidad de acreditar embajadores, es el jefe de las fuerzas armadas y puede en casos de emergencia, gozar de mayores poderes. Sin embargo, en el Semipresidencialismo para realizar lo anterior el Presidente debe primero consultar al Primer Ministro, los presidentes de las asambleas y al Consejo Constitucional (Art. 16). El Presidente es el encargado de firmar y ratificar acuerdos o tratados internacionales (Art. 52).

Aún cuando la constitución otorgó un papel solo de árbitro al Presidente, el significado real que ha tomado este organismo varía de acuerdo a la personalidad de quien lo ocupa y también de las circunstancias presentes al momento de desempeñar su labor.<sup>34</sup> Con el Presidente Charles de Gaulle se estableció un liderazgo político fuerte, estable y respetado. Bajo la figura de de Gaulle todo Primer Ministro era eclipsado hasta que apareció Pompidou. Fue el mismo Pompidou y Giscard d'Estaing quienes se ocuparon de consolidar el liderazgo presidencial después de la declinación del Gral. de Gaulle en 1969.<sup>35</sup>

Dentro del Título III, artículos 20- 23, se describe la función del gobierno a quien se le asigna la labor de determinar y dirigir la política de la nación. El Primer Ministro es el

---

<sup>34</sup> Ehrmann y Schain, *Op. cit.* p. 290.

<sup>35</sup> H. Machin. "Political Leadership" en *Developments in French Politics*. Hall, Hayward y Machin (Ed.). (Nueva York: St. Martin's Press Inc, 1990). pp. 100-1.

máximo responsable del gobierno aún delegando algunos poderes a sus ministros. Las decisiones del premier deben ser confirmadas con la firma del ministro correspondiente a la naturaleza del decreto. Ningún representante en el Parlamento puede simultáneamente ser miembro del gobierno. El Primer Ministro está facultado para recomendar a los integrantes del gobierno quienes legalmente son instituidos por el Presidente.

El Título IV de la Constitución francesa de 1958 establece la función del Parlamento y comprende los artículos 24 al 33. Como ya se había mencionado el Parlamento está compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado. Los miembros de la primera son electos por voto popular directo mientras los segundos lo son indirectamente. El Parlamento es el encargado de votar las leyes relativas a derechos civiles, los códigos electorales, asuntos relativos a las finanzas, las libertades de los estados, de la administración pública, etc. Igualmente autoriza el inicio de una guerra y el Gobierno debe someter su programa ante él para poder implementarlo.<sup>36</sup>

Los procesos de enmienda pueden provenir del gobierno o de los miembros del Parlamento. Las propuestas de ley son discutidas en ambas asambleas las cuales deben ser aprobadas en versiones idénticas para que se conviertan en ley. Si las asambleas no se ponen de acuerdo en cuanto a la versión que se debe aprobar el Primer Ministro puede decidir crear una comisión con igual número de miembros de cada asamblea para que este nuevo órgano busque una versión acorde con los deseos de los representantes. La nueva versión debe ser sometida, otra vez, a ambas asambleas para su votación.

Si la versión creada conjuntamente por el comité no hubiera sido aprobada, la Asamblea Nacional deberá decidir el asunto. Es decir, o aprueba esta nueva versión preparada por el comité o aprueba la última versión de la ley con las modificaciones que el

---

<sup>36</sup> Constitución de la V República Francesa consultada en Pickles, *Op. cit.* pp. 241-6.

Senado haya hecho antes de la creación del comité conjunto. Como podemos observar, el Primer Ministro tiene un importante papel en la creación de leyes y puede ser quien consiga, con la creación de un comité especial para la revisión de una propuesta en particular, su aprobación. El Primer Ministro y los miembros del Parlamento también tienen la capacidad de desarrollar iniciativas legislativas.

Por otro lado, el Parlamento mediante un voto de censura puede cambiar la responsabilidad de realizar gobierno. Con el voto de 1/10 de los miembros de la Asamblea Nacional se puede iniciar el proceso el cual requiere de la mayoría de votos a favor de los miembros para pasar. Si un voto de censura procede o el programa de gobierno es rechazado, el Primer Ministro debe dimitir junto con el resto del gobierno (ministros) ante el Presidente de la República (Art. 50).

La falta de entendimiento entre el Parlamento y el gobierno es superada por medio de la declinación del gobierno. Sin embargo, el Presidente también tiene la posibilidad de disolver la Asamblea sino cuenta con una mayoría que lo apoye, no directamente sino a través del gobierno. No olvidemos que el Presidente propone al Primer Ministro y designa a los ministros. Nuevas elecciones para el Parlamento decidirán quien goza del favor de la voluntad popular. Si el Presidente no reúne una mayoría es porque el pueblo decidió no darle su apoyo. El Presidente puede dimitir entonces a favor del Parlamento.

Otra solución que el diseño institucional del Semipresidencialismo francés ha encontrado para no recurrir a la dimisión de ninguno de los órganos políticos, consiste en que el Presidente, al no contar con una mayoría clara en la Asamblea, decida junto con el anterior cómo se integrará el gobierno. Esto es, incluir en el gobierno a miembros de los partidos con mayor fuerza legislativa y hasta eligiendo a un Primer Ministro de partido distinto siempre y cuando éste cuente con la aprobación de un número suficiente de

parlamentarios para constituir una mayoría. Como se mencionó previamente en este capítulo, la personalidad de los líderes políticos, Presidente o Primer Ministro, también ha influido a favor de la declinación de uno u otro.

Dentro del sistema semipresidencial francés existe un Consejo Constitucional encargado de supervisar la elección del Presidente, de la realización de los referéndums, de revisar la constitucionalidad de las propuestas de ley antes de ser promulgadas y aprobadas por las asambleas. En caso de ser declaradas inconstitucionales no pueden ser aplicadas y las decisiones de este consejo no son apelables.

En el sistema judicial, Francia establece una Alta Corte de Justicia y otras autoridades judiciales. El Presidente es protector de la independencia de las autoridades y los jueces vitalicios. El consejo más alto de la judicatura es presidido por el Presidente de la República. El Ministro de Justicia puede considerarse el vicepresidente del mencionado consejo pues en caso de ausencia del primero éste es quien debe tomar su lugar. En este más alto consejo se nomina a los integrantes de la Suprema Corte de Apelación (*Cour de Cassation*). En el sistema francés la autoridad judicial está reconocida como el guardián de las libertades de los individuos.

La Alta Corte de Justicia, cuyos miembros son elegidos por la Asamblea Nacional y el Senado, está facultada para enjuiciar al Presidente por actos de alta traición y a los miembros del Parlamento en caso de incurrir en alguna falta que les derogue su fuero. Igualmente es la encargada de juzgar el incurrimiento en delitos criminales.

Por último en nuestra revisión de la forma en la que opera la V República Francesa, el Consejo Económico y Social. El mencionado consejo a sugerencia del gobierno emite una opinión con respecto a las propuestas y decretos que le sean entregados para tal

propósito o puede ser consultado por el gobierno en casos de problemas económicos y/o sociales concernientes a la república.

El semipresidencialismo francés cumple con las características propias de este sistema democrático al cual debemos reconocerle, entre muchas otras cosas, el establecer mecanismos para enfrentar la falta de mayorías que en ocasiones derivan en el estancamiento de la labor política, de la realización de gobierno.<sup>37</sup> Ante la presencia de gobiernos divididos el sistema tiene un diseño institucional que provee los instrumentos suficientes para sobreponerse a los problemas de este fenómeno. Instrumentos para facilitar la continuidad de la máquina que debe producir un gobierno estable, la Constitución.

Ahora brevemente presentaremos algunos cambios que la Constitución de 1958 trajo al sistema político francés y cómo se fueron moldeando para que una nueva estructura política aparezca. La Constitución de 1958 permitió que la figura presidencial ocupe un lugar preponderante en el sistema. El régimen de partidos presente durante la IV República se modificó hasta permitir una mayor cohesión de ellos y también una mayor estabilidad política. Según Ezra Suleiman los cambios más importantes derivados de 1958 y la reforma de 1962, que permitieron la elección popular del Presidente, son: “la autoridad reforzada del ejecutivo, la estabilidad del gobierno y un sistema de partidos más coherente.”<sup>38</sup>

En los primeros años de la V República fue visible una fuerte oposición de la izquierda al nuevo papel a desempeñar por el Presidente. El Parlamento se vio debilitado

---

<sup>37</sup> La característica número seis del semipresidencialismo en el Capítulo 1 de esta tesis página 37 nos menciona la virtud de este sistema de Ejecutivo dual al permitir que el balance de poder cambie de acuerdo a las circunstancias.

<sup>38</sup> Suleiman, *Op. cit.* p. 212.

con la capacidad del Presidente para disolverlo. La cultura política francesa aceptó más confiadamente las nuevas instituciones a partir de la década de 1980.<sup>39</sup> El nuevo texto constitucional permitía la existencia de un Ejecutivo independiente del Legislativo. El régimen ha funcionado como sistema parlamentario con la declinación del Presidente a favor del gobierno quien es directamente el que negocia con las asambleas cuando su fuerza no es la suficiente como para imponer sus proyectos. Las fechas de 1986 y 1988 son un ejemplo de lo anterior.

En 1965 de Gaulle fue reelecto Presidente y tuvo mayoría en el Parlamento hasta que en 1969 fue vencido en un referéndum y se retiró del cargo. Fue entonces cuando Pompidou ocupó el cargo. Su gobierno contó para su aprobación con el apoyo de la izquierda (comunistas, socialistas y los radicales). Posteriormente en 1974 Valéry Giscard d'Estaing fue electo Presidente. Le siguieron Mitterrand en 1981 quien tras renunciar a firmar una propuesta de ley desencadenó que el entonces Primer Ministro Mauroy (socialista) abandonara el puesto y luego los comunistas (tenían 4 ministerios) dimiten del gobierno.<sup>40</sup> En 1981 y 1988 Mitterrand recurrió a la disolución de la Asamblea Nacional evitando así un impasse entre las distintas mayorías (Presidente-Parlamento).<sup>41</sup>

Con un gobierno de izquierda que no supo llenar las expectativas de la sociedad, las elecciones locales de 1983 y 1985 así como las parlamentarias en 1986 favorecieron a la derecha.<sup>42</sup> Entre 1986, 1988 y 1993 la mayoría que eligió al Presidente fue distinta de la que conformó la Asamblea Nacional, se vivió un período de cohabitación. Ante la falta de

---

<sup>39</sup> Ehrmann y Schain, *Op. cit.* p. 71.

<sup>40</sup> Ibid, p. 418.

<sup>41</sup> Suleiman, *Op. cit.* p. 230.

<sup>42</sup> Francois Platone. "Public Opinión and Electoral Change" en Hall, Hayward y Machin (Ed.). *Op. cit.* pp. 60-1.

una mayoría los Presidentes se decidieron a formar un gobierno que contara con la aprobación y sobretodo confianza de la Asamblea.

Durante las etapas de cohabitación, Francia ha sido capaz de superar la ausencia de mayorías y el riesgo de parálisis gubernativas que se hacen presentes ante tal hecho en un sistema presidencial. Hablamos de cohabitación cuando el Primer Ministro, que cuenta con el apoyo de la Asamblea, y el Presidente pertenecen a partidos distintos. Cuando se presenta un gobierno unido el Presidente es sin cuestionar la figura principal del sistema. Ante un gobierno dividido, el Primer Ministro adquiere un papel mucho más preponderante. Las tres experiencias de cohabitación en Francia han mantenido el dominio del Presidente en materia de política exterior y seguridad nacional mientras el Primer Ministro conserva la responsabilidad de los asuntos domésticos.<sup>43</sup>

El fenómeno de gobierno dividido no ha limitado la acción del Presidente o del Primer Ministro, el gobierno ha seguido funcionando de forma que el sistema ha sido estable. Las instituciones del sistema Semipresidencialista son eficaces puesto que permiten la continuidad del sistema. En el capítulo anterior vimos como México con las instituciones presidencialistas no puede sobreponerse ante la falta de mayorías en el Legislativo.

Los partidos de la V República son considerados como “organizados y disciplinados.”<sup>44</sup> Sin embargo, en la IV República se distinguieron por su poca cohesión ¿cómo se favoreció este cambio tan positivo en los partidos? El sistema semipresidencial lo hizo. La posibilidad de la existencia de un Presidente sin mayoría en el Parlamento y la

---

<sup>43</sup> Dirk Leuffen. “Does Cohabitation Matter? French European Policy-Making in the Context of divided Government.” European Research Colloquium. 2da. Reunión, Enschede (NL). Mayo 25, 2005. Abril 12, 2005. URL= [http://www.eur.nl/fsw/english/research/nig/research/colloquia/colloquim1/Paper\\_Dirk\\_Leuffen\\_mei\\_2003.pdf](http://www.eur.nl/fsw/english/research/nig/research/colloquia/colloquim1/Paper_Dirk_Leuffen_mei_2003.pdf)

<sup>44</sup> Suleiman, *Op. cit.* p. 225.

exigencia de un gobierno que cuente con su apoyo lo hizo posible, la elección popular del Presidente con un mecanismo como el de la segunda vuelta también auxilió. Los partidos que alcanzan colocar a sus candidatos en la segunda vuelta electoral se ven motivados a atraer los votos de quienes quedaron fuera de la contienda hacia su partido.

Los partidos necesitan sumar votos a su causa con el objetivo de convertirse en los ganadores. Asimismo los partidos sin el derecho a participar en la segunda ronda saben que el formar coaliciones o alianzas, con quien podría resultar ganador, podría significar una probabilidad de participar en el gobierno. La reforma de 1962 promueve la cooperación de los partidos, el reagrupamiento de los mismos. “El deseo de ser parte de la mayoría (*vocation majoritaire*), tanto presidencial como legislativa, ha forzado este reagrupamiento.”<sup>45</sup>

El reagrupamiento de los partidos ha hecho que las diferencias entre unos y otros no se perciban tan fácilmente y esto al mismo tiempo ha debilitado la figura de los partidos en el sistema. Al no poder distinguir claramente los ideales que persigue cada uno, al no poder identificarlos, no se les vislumbra como una verdadera oposición o fuerza dentro del sistema político. Desgraciadamente el riesgo de caer en partidos *catch all* se hace presente. Con una disminución de poder de los partidos dentro del sistema, el principal beneficiado ha sido el Presidente.

La elección popular del Presidente ha contribuido a darle legitimidad al cargo y a su depositario. El Parlamento es igualmente legitimado pero al tener el Presidente la capacidad de disolver la Asamblea, se podría pensar que lo coloca por encima del poder legislativo. La personalidad de quien ocupa la presidencia influye en el poder que puede concentrar. Un Presidente carismático facultado con el poder de disolver la Asamblea es

---

<sup>45</sup> Suleiman, *Op. cit.* p. 227.

posible que consiga el apoyo popular para construir una Asamblea con mayoría de miembros de su partido.

La V República no ha enfrentado casos de crisis como sus antecesoras. Pero la constitución establece que ante tales casos la estabilidad del país no tendría porque ponerse en riesgo. El Ejecutivo, en la figura del Presidente, estaría facultado para ejercer acciones rápidas y poderes especiales que reduzcan riesgos en el país. Este sistema político con sus instituciones parece haber superado el dilema entre control y eficiencia que muchos otros países todavía no logran resolver, o al menos lo ha hecho en Francia. “Esta claro sin embargo que la Constitución francesa de 1958 es un instrumento delicado que sólo con extremo cuidado debería ser copiado por sociedades más divididas.”<sup>46</sup>

### **3.3 El caso de las Repúblicas de Asia Central**

Tras la caída de la Unión Soviética, las Repúblicas de Asia Central: Tayikistán, Kirguiztán, Uzbekistán, Kazajstán y Turkmenistán se vieron obligadas a buscar por sí mismas el camino que sus respectivas naciones debían seguir. Según Kathleen Collins, tras su independencia las cinco repúblicas han experimentado mayor inestabilidad, su consolidación política se ha visto más perjudicada al mismo tiempo que ahora se perciben menos libres que en 1991.<sup>47</sup>

Principalmente el autoritarismo ha emergido como principal régimen político. De los cinco Estados, sólo Kirguiztán ha experimentado una limitada democratización.<sup>48</sup> Los casos de las repúblicas ex-soviéticas han despertado la interrogante sobre cuáles son las

---

<sup>46</sup> Suleiman, *Op. cit.* p. 246.

<sup>47</sup> Kathleen Collins. “Clans, Pacts and Politics” en *Journal of Democracy*, 13.3. Julio, 2002. p.137.

<sup>48</sup> Collins, *Op. cit.* p. 138.

precondiciones o mínimas condiciones para el establecimiento de instituciones que realmente funcionen y promuevan la democratización de los países.

Tras su independencia en 1991, Tayikistán entró en una guerra civil la cual finalizó con un acuerdo de paz en 1997. Los sectores militares tomaron la dirección del país al término de la guerra.<sup>49</sup> El breve período de tiempo que ha pasado desde el alcance de paz al día de hoy es la razón por la que he decidido que éste país no sea considerado para un análisis más profundo. En Turkmenistán el Presidente Saparmurat Nizayov se eligió así mismo como Presidente vitalicio en 1999, el poder está personalizado y no existen mecanismos institucionales para mediar la lucha por el poder lo cual aumenta la viabilidad de una sucesión violenta.<sup>50</sup> Ante tales condiciones este país tampoco será estudiado más a fondo.

Nos quedan entonces las repúblicas de Kirguiztán, Kazajstán y Uzbekistán. Las características del sistema de gobierno de las anteriores, establecidas en su Constitución, serán descritas en los siguientes párrafos donde del mismo modo describiremos propiedades de la región que no han hecho posible, a pesar de su diseño institucional semipresidencialista, que resultados semejantes al caso francés se susciten. El culto a la personalidad, la centralización *de facto* del poder, la presencia de una amplia diversidad de etnias en una sola sociedad pero sobretodo la tradición heredada del comunismo, han influido en el contraste de resultados que Asia Central ha experimentado con el Semipresidencialismo.

---

<sup>49</sup> John Schoeberlein. "Regional Introduction: A Host of Presentable Conflicts" en *Searching for Peace in Central and South Asia. An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Edith Mekenkamp, Paul van Tongeren y van de Veen, Hans (Ed.). (USA: Lynne Rienner Publishers, 2002). p. 67.

<sup>50</sup> Ibid, p. 70.

Kirguiztán eligió a finales de 1991, mediante elecciones populares, al Presidente Askar Akayev quien implementó una constitución que tomó como modelo la de los Estados Unidos.<sup>51</sup> A pesar de lo mencionado por Collins quisiera aclarar que la Constitución de Kirguiztán se asemeja más a una de tipo semipresidencial que a una de tipo presidencial como la de Estados Unidos donde la figura del Ejecutivo es unipersonal. Kirguiztán tiene un Ejecutivo dual donde el Presidente es jefe de Estado mientras el Primer Ministro, elegido por el Presidente, es jefe de Gobierno con un gabinete elegido bajo su recomendación pero proclamado por el Presidente. Por tal motivo lo catalogo como un sistema más semipresidencial que presidencial.

El poder se encuentra dividido en tres. El Legislativo está compuesto por dos Cámaras, la Asamblea de Representantes y la Asamblea Legislativa cuyos miembros son elegidos por voto popular. El poder Judicial está formado por la Suprema Corte, la Corte Constitucional y la Alta Corte de Arbitraje.<sup>52</sup> La forma en la que se distribuye el poder constitucionalmente no es sinónimo de que su aplicación se realizará de la misma manera. Condiciones que más adelante veremos lo demuestran.

Kazajstán dividió el poder de la misma forma en tres. El poder Ejecutivo lo comparten el Presidente A. Nazarbayev y el Primer Ministro Daniyal Akhmetov quien realiza gobierno junto con el Consejo de Ministros cuyos miembros son investidos por el Presidente. El Parlamento es bicameral donde los miembros del Senado son elegidos por voto popular y algunos por el Presidente. Majilis es el nombre de la otra Cámara

---

<sup>51</sup> Collins, *Op. cit.*, p. 139.

<sup>52</sup> CIA World Fact Book. “Kirguistán.” Febrero 10, 2005. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/kg.html>

compuesta de 77 miembros que son elegidos, algunos por listas de partido y otros por voto popular. La Suprema Corte y el Consejo Constitucional conforman el poder Judicial.<sup>53</sup>

Al igual que Francia, Kazajstán goza del recurso del referéndum. De acuerdo a Collins, extremadamente fuertes presidencias siguieron al fin del comunismo en Asia Central.<sup>54</sup> El referéndum realizado por el Presidente Nazarbayev en 1995, mediante el cual logró extender su período hasta el año 2000 y expandir los poderes presidenciales hasta facultar al Presidente como el único capaz de comenzar enmiendas constitucionales,<sup>55</sup> parece afirmarla.

Uzbekistán tiene como Presidente a Islom Karimov desde 1990 y a Mirziyayev como Primer Ministro y jefe de Gobierno. Este país también cuenta con el Gabinete de Ministros para gobernar cuyos miembros son propuestos por el Presidente con la aprobación de la Asamblea Suprema o Oliy Majlis compuesta por una Cámara Alta o Senado y la Cámara Baja o Legislativa. Los miembros del primero son elegidos por consejos locales y los del segundo por voto popular. El poder Judicial lo asume la Suprema Corte cuyos miembros son propuestos por el Presidente y aprobados por la Asamblea Suprema.<sup>56</sup>

Kirguiztán, Kazajstán y Uzbekistán son las repúblicas que más se han acercado a la construcción de una completamente nueva ingeniería constitucional, o al menos en materia electoral ya han dado el primer paso. A pocos años de haber logrado su independencia, en la primavera de 1993, estos tres países decidieron implementar un

---

<sup>53</sup> CIA World Fact Book. “Kazajstán.” Febrero 10, 2005. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/kz.html>

<sup>54</sup> Collins, *Op. cit.* p. 140.

<sup>55</sup> CIA World Fact Book, “Kazajstán.” Marzo 29, 2005.

<sup>56</sup> CIA World Fact Book. “Uzbekistán.” Febrero 10, 2005. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.cia.gov/cia/publications/Factbook/geos/uz.html>

sistema electoral multipartidista como los existentes en Occidente.<sup>57</sup> Sin embargo, la evolución de sus sistemas políticos así como el sistema electoral multipartidista parecen no estar funcionando como fueron concebidos para operar.

En Kazajstán el régimen ya descrito se implementó bajo circunstancias muy diferentes a las que se suscitaron para el establecimiento de la V República de Francia. La procedencia de la república de un sistema comunista, inestabilidad económica y social y la falta de una diversidad política, es decir, de un multipartidismo, son algunas de las condiciones que antecedieron a la instauración de un régimen democrático. En las elecciones de 1999 este país alcanzó el multipartidismo. Sin embargo conflictos interétnicos o religiosos, entre otras cosas, han obstaculizado el desarrollo político de la nación.<sup>58</sup>

La Constitución de Kazajstán fue creada en 1993 pero tras un referéndum en 1995 adoptaron una constitución que facultó con mayores poderes al Presidente. Dentro de la nueva Constitución el Presidente puede iniciar enmiendas constitucionales, investir y omitir el gobierno, disolver el Parlamento y convocar referéndums a su discreción. El Presidente es quien toma el papel principal en la conducción del sistema político y es símbolo de garantía de unidad, es quien realiza la política exterior y la coordinación y funcionamiento de las otras ramas de gobierno,<sup>59</sup> como en Francia. Recordemos que en Francia se le otorga constitucionalmente el título de árbitro.

---

<sup>57</sup> Jones Luong, *Pauline. Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. Power, Perceptions, And Pacts.* (Reino Unido: Cambridge University Press, 2002). p. 5. Texto consultado en Internet Marzo 28, 2005. URL= <http://assetscambridge.org/052180/1095/sample/0521801095ws.pdf>

<sup>58</sup> “The 10th Anniversary of Sovereign Kazakhstan: Politic Development of the Country for 10 Years.” Marzo 29, 2005. URL= <http://missions.itu.int/kazaks/eng/info/info04.ht>

<sup>59</sup> Iraj Bashiri. “Kazakhstan: An Overview.” 1999-2003. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.angelfire.com/rnb/bashiri/Kazakhstan/Kazakh.html>

Por su parte el gobierno es elegido por el Presidente y es líder en los cuerpos ejecutivos dirigiendo su actividad. El gobierno es responsable ante el Presidente pero le rinde cuentas al Parlamento, al Senado y al Majilis. Este último está compuesto de 77 representantes de los cuales 10 son elegidos por representación proporcional mediante listas de partido y los otros 67 directamente por la gente. El Parlamento tiene el derecho de pasar un voto de no confianza a las actividades del gobierno. Cuando el Parlamento no adopta una ley propuesta por el gobierno, el Primer Ministro tiene el derecho de iniciar *a question of no confidence*.<sup>60</sup>

El Presidente puede disolver el Parlamento cuando éste expresa un voto de no confianza al gobierno o cuando se niega dos veces a ratificar el puesto de Primer Ministro. Lo mismo sucedería en el supuesto caso que el país presentara una crisis por no poder superar diferencias entre las Cámaras que integran el Parlamento y las otras ramas de poder, es decir, el Presidente de nuevo tendría una razón para ejercer sus facultades y disolver el Parlamento. Por su parte, el Parlamento puede disolver al Presidente en caso de que incurra en algún acto de alta traición.<sup>61</sup>

Parece ser que al igual que Francia, Kazajstán cuenta con los mecanismos para resolver un impasse en caso de que se presente en su sistema. A pesar de lo anterior en esta república el arreglo institucional no funciona como está planteado puesto que es el Presidente quien ha tomado las riendas del control de la organización política dejando a las otras ramas marginadas en el quehacer público.

La República de Kirguiztán es soberana y democrática según su constitución. Al igual que en Francia en el país asiático el Presidente es el jefe de las fuerzas armadas, jefe

---

<sup>60</sup> Víctor Malinovskiy y Karim Shakirov. "A Legal Research Guide to Kazakhstan." Junio 3, 2002. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.llrx.com/features/kazakhstan.htm>

<sup>61</sup> Malinovskiy, *Op. cit.* Marzo 29, 2005.

de Estado y la cabeza del poder Ejecutivo. Pero en esta república está facultado con el poder de vetar leyes. El sistema legal de esta república tiene características del sistema francés y también del de la Federación Rusa.<sup>62</sup> Como en el caso francés, el Presidente no debe servir por más de dos términos consecutivos. Hago uso de la palabra porque en realidad sí puede y lo ha hecho.

En 1994 el Presidente fue dotado con la capacidad de realizar referéndums cuando lo desee sin tener que solicitar la aprobación de la Legislatura para ello. Mediante los referéndums, el Presidente sería capaz de enmendar la constitución, su poder se aumentaba. En 1996 los poderes del Presidente fueron nuevamente incrementados a costa de la legislatura.<sup>63</sup> En febrero de 2003, tras un referéndum, los poderes del Presidente se extendían.<sup>64</sup>

La herencia comunista no sólo dejó atrasos en materia económica en la región de Asia Central, también limitó el escenario político. Hasta 1990 el Partido Comunista era el único en el país aunque ahora ya tiene un sistema multipartidista. Desgraciadamente Kirguiztán no ha sido capaz de estabilizarse como país y muestra de ello es el golpe de Estado que se suscitó en marzo de 2005 derrocando al Presidente Akayev. Un nuevo Parlamento unicameral ha surgido de lo anterior designando a Kurmanbek Bakiyev como Presidente interino.<sup>65</sup> A pesar de que el arreglo institucional de esta nación es similar al semipresidencialismo francés, la forma en la que se ha ejercido el poder se asemeja más a

---

<sup>62</sup> Sonia Battalova. "Overview of the Legal System of the Kyrgyz Republic and Web Resources." Marzo 18, 2002. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.llrx.com/features/kyrgyz.htm>

<sup>63</sup> "Kyrgyzstan Government." Marzo 29, 2005. URL= <http://www.countriesquest.com/asia/kyrgyzstan/government.htm>

<sup>64</sup> Iraj Bashiri, "Kyrgyzstan: An Overview." 1999-2003. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.angelfire.com/rnb/bashiri/Kyrgyzstan/Kyrgyz.html>

<sup>65</sup> "Bakiyev toma el poder en Kirguiztán." *El Financiero*. Marzo 28, 2005. p. 24.

un sistema presidencialista donde es precisamente el Presidente quien domina la vida política.

Uzbekistán también goza de un diseño institucional muy parecido al semipresidencialismo francés. El Parlamento es conocido como Oliy Majlis y adopta y enmienda leyes constitucionales aunque el Presidente es quien está facultado con el derecho de iniciar legislación. El Oliy Majlis puede pasar leyes si son aprobadas por una mayoría. El Presidente participa como cabeza del Gabinete de Ministros además de ejercer su cargo, forma la administración y la preside, puede promulgar ministerios y disolverlos, lo mismo con comités estatales y cualquier cuerpo administrativo de la república.<sup>66</sup>

Entre las facultades del Oliy Majlis está la adopción de leyes y programas estratégicos del Estado, la definición de la autoridad legislativa, ejecutiva y judicial así como las responsabilidades particulares del cuerpo legislativo supremo del país. El Gabinete de Ministros es el cuerpo supremo del poder Ejecutivo donde se incluye, entre otros, al Primer Ministro. La autoridad del Presidente es extensa y tampoco debe presidir por más de dos términos consecutivos.<sup>67</sup>

A pesar de lo establecido por las constituciones de los tres países que hemos considerado brevemente, la situación bajo la cual los sistemas operan parece alejarse de los textos constitucionales y también de los regímenes donde es la voluntad del pueblo la que domina y decide las acciones del gobierno. Asia Central tiene un diseño institucional parecido al que establece la Constitución francesa de 1958 pero los sistemas operan de forma muy distinta.

---

<sup>66</sup> María Stalbovskaya. "A Guide to Uzbekistan Legal Research." Enero 1, 2002. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.llrx.com/features/uzbekistan.htm>

<sup>67</sup> Global Security Org. "Government." Marzo 29, 2005. URL= <http://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/gov.htm>

En Francia el poder verdaderamente se ha distribuido mientras que en Asia Central ha sido el Ejecutivo bajo la figura del Presidente quien ha dominado el quehacer político, probablemente por lo anterior Collins describió el sistema como uno de tipo presidencial aunque ya hemos visto que las características de los sistemas de gobierno pertenecen a las de un Semipresidencialismo.<sup>68</sup>

La estructura económica, histórica, política y demás condiciones prevaleciente en Francia y Asia Central son obviamente muy desiguales y probablemente ahí está la razón por la que aún con sistemas de gobierno similares las instituciones han funcionado de forma tan diferente. Los tres países de Asia Central que revisamos con mayor detenimiento, Kazajstán, Kirguiztán y Uzbekistán tienen un arreglo muy parecido de sus instituciones las cuales han operado de forma similar en los tres pero también presentan algunas particularidades pues sus sociedades no son las mismas.

La similitud institucional va más allá de la región pues igualmente se puede comparar con la organización política francesa aunque en este caso la diferencia de cómo opera el sistema se hace mayor. El por qué de lo anterior nos da pauta para continuar con nuestro análisis.

### **3.4 Análisis del funcionamiento del Semipresidencialismo en Francia y las Repúblicas de Asia Central**

Antes de dar paso a nuestro análisis en sí presentaremos algunas características presentes en las Repúblicas de Asia Central que no se presentan en Francia. Lo que debemos rescatar en esta sección es que un diseño institucional que prueba ser eficiente y dotar a una sociedad de estabilidad, que provee de mecanismos para resolver posibles

---

<sup>68</sup> En el capítulo primero de esta tesis se describen las características tanto del sistema presidencial como del semipresidencial y a través de su revisión se puede confirmar lo previamente establecido. pp. 20-6, 29-32.

problemas que puedan surgir entre los depositarios del poder, no garantiza su éxito en otros países.

Una característica del Asia Central es la poca cohesión que hay entre los miembros de un mismo Estado. Esta región se caracteriza por la presencia de varios clanes y tribus lo cual produce un sentido débil de identidad nacional.<sup>69</sup> La anterior característica determinó que para la implementación de un sistema electoral se hiciera necesaria la negociación entre los variados grupos existentes. La realización de pactos entre los clanes, con presencia tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo y Judicial, permitió crear los arreglos institucionales que darían vida al sistema. Los pactos son percibidos como una herramienta para su estabilidad y permanencia.<sup>70</sup>

La persistencia del sistema no depende únicamente del arreglo formal de las instituciones del mismo. Aquí podemos destacar la importancia de las instituciones, no solamente deben ser valoradas por los arreglos formales que incluye sino por los que informalmente también influyen en ellas. Los pactos que se realizan entre los diferentes clanes no se establecen en la constitución pero son parte de la vigencia del sistema. En Francia no encontramos este tipo de normas informales. Muy probable es que existan pero de acuerdo a la cultura francesa no se suscitan entre clanes sino que es más factible que se dé entre los partidos.

La poca disponibilidad de los líderes de las regiones para avanzar en el apego al respeto de las instituciones es otra característica que se atribuye al retraso democrático de la

---

<sup>69</sup> Collins, *Op. cit.* p. 142. La autora define clan como una institución social informal en la cual la relación entre sus miembros se establece por medio de la sangre o el matrimonio.

<sup>70</sup> Collins, *Op. cit.* pp. 143-8.

región.<sup>71</sup> Al parecer el respeto a las instituciones previstas en las constituciones de los países de Asia Central podría desequilibrar el sistema o al menos eso es lo que los líderes creen. Pauline Jones nos dice que fueron las élites políticas quienes promovieron el nuevo diseño que las repúblicas instauraron y por ello deben ser tomadas en cuenta.<sup>72</sup> Aquellos que tenían el gobierno vieron que su continuidad en él era necesaria para la estabilidad del sistema. En qué medida lo anterior se ha presentado en uno u otro país varía pero es un patrón regional.<sup>73</sup>

Otra diferencia entre las Repúblicas de Asia Central y Francia está en el hecho de que las primeras estuvieron bajo el comunismo por muchos años donde instituciones para sostenerlo fueron creadas, instituciones que abarcaron tanto ámbitos económicos como políticos. De ahí que los nuevos regimenes establecidos en la región al convertirse en naciones independientes, tuvieron además de crear nuevas estructuras de organización, que destruir todo el sistema político adquirido de la época comunista, descentralizar todo el poder que antes giraba en torno al partido Comunista.

Herencia del comunismo fue la ausencia de partidos políticos diferentes al comunista. Actualmente estos países son multipartidistas pero el multipartidismo surgió posterior al sistema y en Francia ya existía el multipartidismo cuando se instauró la V República. Recordemos que en la sección referente al sistema de gobierno francés en este capítulo se menciona que el Semipresidencialismo de la V República volvió más cohesionados y disciplinados a los partidos.

---

<sup>71</sup> Martha Brill Olcott. "Democracy in Central Asian Republics." Carnegie Endowment for International Peace. Marzo 29, 2005. URL= <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=400>

<sup>72</sup> Jones, *Op. cit.* p. 23.

<sup>73</sup> Brill, *Op. cit.* Marzo 29, 2005.

El tema económico es importante también. Tras la caída del régimen comunista las Repúblicas de Asia Central han entrado a una nueva etapa. Se han acercado al modelo de mercado libre tras conseguir su independencia sin contar con un desarrollo adecuado para competir ante otras naciones. Francia primero entró al mundo capitalista y luego estableció la V República. Asia Central entró al mundo capitalista tras alcanzar su independencia e instaurar el Semipresidencialismo.

Finalmente podemos mencionar que los años de vida independiente en Francia antecesores a la instauración del Semipresidencialismo de la V República constituyen siglos. Francia ya era independiente cuando decidió la Constitución de 1958 y lo hizo por voluntad propia. Por su parte, las Repúblicas de Asia Central, tras el fin de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se vieron obligadas a convertirse en naciones independientes y ante la necesidad de crear un sistema de gobierno que las rijan.

Estas breves características considero son lo suficientemente fuertes para exponernos la importancia de considerar factores alternos al diseño institucional previamente a tomar la decisión de importar cualquier sistema de gobierno. La ventaja de la flexibilidad del sistema semipresidencialista sobre el Parlamentarismo y Presidencialismo no ha sido efectiva en las Repúblicas de Asia Central. Su desventaja atribuida a la ambigüedad de las constituciones sobre si es el Primer Ministro o el Presidente quien goza con mayor autoridad, tampoco se ha exhibido puesto que ha sido el Presidente quien domina la vida política de los Estados.

Un análisis de las condiciones presentes en las sociedades, la forma en que interactúan los diversos grupos que la forman y los problemas que se presentan con el sistema de gobierno actual, deben ser algunos puntos evaluados antes de decidir un cambio de sistema de gobierno o alguna reforma a la Constitución. Los países analizados en este

capítulo nos dan la oportunidad de comprobar la veracidad de la frase: “¿Cuál es la mejor Constitución? Decidme primero para qué pueblo y para qué época.”<sup>74</sup>

No obstante, no podemos dejar de reconocer que el Semipresidencialismo es un diseño institucional que provee los mecanismos necesarios para garantizar la estabilidad, eficacia y control que toda sociedad necesita para progresar. La V República mostró ser el diseño institucional que Francia necesitaba pues las anteriores repúblicas no habían permitido la continuidad del sistema. La facultad del Legislativo para disolver el gobierno, la del Presidente para disolver al Legislativo, la elección popular del Presidente que lo dotaba de legitimidad, el mecanismo de la doble vuelta que permitió que los partidos políticos se cohesionaran y disciplinaran son algunos cambios que las instituciones experimentaron y permitieron que el sistema funcionará ante las condiciones existentes en el país.

Tomando como base las condiciones que se presentaban en Francia antes del establecimiento de la República de Charles de Gaulle -la ausencia de partidos disciplinados y cohesionados, el conflicto entre el Legislativo y Ejecutivo que no tenía forma de resolverse y superar los riesgos de los impasses, la ausencia de un poder unificado, la imposibilidad de actuar rápidamente y la ausencia de coaliciones que logren ponerse de acuerdo y de un gobierno con voz única- y que el diseño institucional de ésta logró superar, pienso que el Semipresidencialismo de la V República es un sistema eficiente.

Asia Central vio la eficiencia del sistema y lo importó pero no logró estabilidad en sus repúblicas. ¿Por qué el Semipresidencialismo funcionó en Francia y no en Asia Central? El éxito o fracaso de la política de un país depende de su constitución real, su

---

<sup>74</sup>Michael Debré. *Trois républiques pour une France: memoires 1946-1958*. (París: Albin Michel, 1988). P. 347. Citado en Suleiman, E. N., *Op. cit.* p. 211.

estructura social (cultura, tradición, desarrollo económico, educativo, grado de urbanización, etc.) y de su constitución formal, el diseño institucional establecido en su texto constitucional junto con todas sus leyes. La razón por la que las Repúblicas de Asia Central no alcanzaron la estabilidad la encontramos dentro de su constitución real.

El México de hoy atraviesa por un fuerte conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que ha reducido la capacidad de acción pronta por parte de las autoridades como consecuencia principalmente de gobiernos divididos que además ponen en evidencia la posibilidad de una parálisis gubernativa. Francia, por su diseño institucional, pudiera ser la guía para la reforma del Estado mexicano pues el Semipresidencialismo instaurado en 1958 (incluyendo la reforma de 1962) logró resolver problemas similares que en su momento enfrentó el país.

Si el Semipresidencialismo puede traer a México la estabilidad que el país necesita, de acuerdo a lo ya mencionado, obedecerá a que sus constituciones formal y real lo permitan. El problema político que enfrenta México hoy con la presencia de gobiernos divididos, la poca coordinación que entre el Legislativo y Ejecutivo existe y que imposibilita la reacción rápida en la aprobación de importantes leyes para el país son factores que la IV República francesa enfrentó y que el Semipresidencialismo superó con instrumentos como la disolución del Parlamento para realizar nuevas elecciones en busca de mayorías y la disolución que el Parlamento puede hacer del gobierno. El riesgo de parálisis gubernativa por gobiernos divididos presente en el Presidencialismo no se concibe en el Semipresidencialismo.

Al parecer la adopción de un texto similar al de Francia, en cuanto a la disposición institucional se refiere, sería beneficioso para México. Debemos revisar ahora si la estructura social de México se asemeja a la de Francia o la de las Repúblicas de Asia

Central para tener una idea de los resultados que con el Semipresidencialismo México podría alcanzar. México actualmente tiene una mayor población urbana que agrícola como lo tiene Francia y no Asia Central. El régimen actual de México es democrático, ya tiene experiencia democrática, al igual que Francia antes de la V República y a diferencia de las repúblicas de Asia Central que eran comunistas.

Siguiendo con la estructura social, México al igual que Francia tiene una economía de mercado a diferencia de Asia Central. Asia Central tiene sociedades cuya composición está caracterizada por la presencia de una amplia variedad de etnias y clanes. México, a pesar de su diversidad cultural, ha construido una sociedad más homogénea de lo que lo son las de Asia y no ha sido el arreglo entre clanes un factor para determinar la estabilidad del sistema. La constitución real mexicana es más parecida a la de Francia que a la de las repúblicas de Asia Central.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que el Semipresidencialismo es una alternativa al Presidencialismo mexicano que, actualmente, no ha generado ni estabilidad ni eficiencia. Con ello no estamos afirmando que México debe importar la Constitución francesa de 1958 sino que debe mirar en Francia una prueba de que el Semipresidencialismo es un modelo democrático eficiente, una alternativa a ensayar.