

EL REGIMEN: PRESIDENCIALISMO DEL PRIMER MINISTRO

Por ADRIANO MOREIRA

1. Para no caracterizar el régimen político portugués en el campo normativo, que es el propio de los constitucionalistas, comenzaremos por establecer una convencional y operacional distinción entre sistema político y régimen político. La noción de sistema es la misma utilizada en las otras áreas de las ciencias sociales: un conjunto de elementos identificables, interdependientes por un haz de relaciones, y que se perfilan dentro de una frontera.

También procuraremos utilizar el concepto de *sistema observado*, abstrayendo de cualquier hipótesis interpretativa (*sistema observante*) en aquello que respecta a la identificación de los elementos del sistema en vigor. Intentaremos, después, ver cómo se presenta el régimen, usando el concepto de Jiménez de Parga, «*la solución que se da de hecho a los problemas políticos de un pueblo*», teniendo como referencia la expresión formal de la Constitución en vigor.

2. Tenemos como hipótesis, suficientemente comprobada por los hechos, que el sistema político portugués anterior a la Revolución del 25 de abril de 1974 estaba ya dominado por *factores exógenos* como consecuencia de la redefinición de la balanza de fuerzas internacionales posteriores a la guerra. Dentro de las estructuras internacionales, de las cuales formaba parte, y muy principalmente en aquello que hace relación al conflicto estratégico bipolar, habría perdido la funcionalidad reconocida por el célebre estatuto de la neutralidad colaborante, en consecuencia de la cual había entrado, y sin problema del régimen, en la Alianza Atlántica.

Esta pérdida de funcionalidad, que tenía que ver con la soberanía colonial portuguesa, era apreciada por la Alianza, dominada por la orientación

de su Estado director, y correspondía a una alteración de la coyuntura de la competición entre las superpotencias.

Hubo un juicio estratégico, necesariamente, sobre la jerarquía entre el interés común de la Alianza Atlántica y el interés expreso en la concepción que orientaba el poder político portugués, definido en su Constitución de 1933, que en este aspecto se limitaba a reproducir objetivos e intereses secularmente considerados nacionales.

El problema del régimen había aparecido siempre como secundario, en cuanto los intereses fueron considerados necesariamente articulados de cara a los desafíos de la guerra a la que los occidentales respondieron, y hasta que las exigencias del acomodo entre los bloques, después de la paz, no obligaron a cambiar las perspectivas de los aliados y, sobre todo, del entonces indiscutiblemente Estado director de la Alianza, que eran los Estados Unidos de América.

La actitud, en esa fecha, sólo podría tener apariencia de nueva en relación a Portugal, porque de hecho orientaba ya el acantonamiento del área defendida al Atlántico Norte, con retirada de las soberanías europeas de sus posiciones coloniales que, durante la guerra, todavía pretendían y suponían poder conservar.

Sin los apoyos externos, que formaban parte del *sistema portugués*, y quedaban fuera del alcance de *decisión del régimen*, ni éste podría mantener la estructura multicontinental del Estado ni otro régimen podría, por simple cambio ideológico interno, conseguir tal objetivo.

El cambio del sistema implicaría la alteración secular de las estructuras del Estado, independientemente de la voluntad del régimen, y el régimen perdía toda la credibilidad y autoridad, independientemente del signo ideológico, porque las amarrara, con resistencia casi imposible a reformas internas, al mantenimiento de la estructura multicontinental dependiente de un sistema que lo superaba y que se modificara.

Los factores exógenos fueron principales en la Revolución de 1974 y crearon un vacío que para ser llenado fue ampliamente tributario de factores exógenos, ahora de signo ideológico diferente.

Por lo que toca al primer aspecto, está ampliamente aludida, pero no suficientemente estudiada ni documentada, la acción de los Estados Unidos de América en ese período, por medio de su embajador en Lisboa, pero había sido altamente significativo el cambio de actitud de Brasil, en las Naciones Unidas, durante la gestión de sus asuntos exteriores por Afonso Arinos de Melo Franco.

La demostración inequívoca de solidaridad con la defensa de la concepción multicontinental portuguesa afirmando que correspondía a una diferente

filosofía y práctica del colonialismo occidental en total retroceso fue abandonada definitivamente.

Parece muy claro que un Estado con los recursos del portugués no podría haber mantenido durante catorce años la más larga línea de batalla del mundo, de Lisboa a Timor, si el sistema no ultrapasase los límites de la capacidad de intervención del régimen, independientemente del signo ideológico de éste.

Parece importante, en esta fecha, que la misma reevaluación de intereses, que alteró el sistema en el cual funcionaba el régimen portugués de la Constitución de 1933, continuó desarrollándose en consecuencias lógicas hasta la situación actual de Africa del Sur, también sometida a un régimen que no tuvo durante años la repulsa del sistema porque lo servía, y que en este momento ve finalmente puesto en primer plano el régimen, con la retirada de los apoyos del sistema en que se integraba.

Todo esto abona, sin demostrar cabalmente, que los regímenes no son el elemento fundamental de la organización de los sistemas, y que parecen más próximos de los hechos los que buscan en los intereses permanentes de los sistemas, y en la variación de éstos, la razón primera de los cambios de los regímenes.

Los regímenes, no tanto por lo que hace relación a la sede del poder y a su forma, sino sobre todo por lo que toca a su ideología, tienen más que ver con la imagen eficaz para la movilización de la determinación y credibilidad de los poderes políticos y, por tanto, con la opinión pública, el poder del sufragio, la estabilidad de las estructuras comprometidas en el ejercicio del poder.

Algunos problemas, ya aparecidos, relacionados con la necesidad de reconocer que no se concibe la seguridad del Atlántico Norte sin una seguridad del Atlántico Sur, pueden llevar a revisar aquella línea de acción en la que se inscribió la desmovilización colonial portuguesa, en los términos en que sucedió, con la evidente consecuencia de haber abierto la línea marítima del Indico para el Atlántico, sin ningún dispendio, a las escuadras soviéticas.

3. Por lo que toca a la regencia de los elementos del sistema que quedaban dentro del poder del régimen portugués, las Fuerzas Armadas fueron naturalmente las más afectadas, y, según una antigua observación de Laski, un régimen que se apoye en las Fuerzas Armadas, cae por la destrucción del aparato militar en la guerra o por la revuelta del mismo.

El cambio del sistema general tuvo su reflejo más eficaz justamente en esas fuerzas y en el punto más crítico de la batalla, que era Guinea-Bissau. Por eso la teorización de la revuelta comienza en ese punto, donde la alter-

nativa de la derrota militar era más evidente, en la secuencia de las alteraciones referidas del sistema que quedada más allá de la capacidad de intervención del régimen, y el comandante-jefe local le dio expresión en un libro que tuvo esa importancia histórica en la literatura de justificación: *Portugal e o futuro*, por el general António de Spínola.

El desorden teórico del texto es evidente, desde el punto de vista ideológico, pero la construcción de la doctrina de justificación de la revuelta militar es un objetivo claramente definido y correspondiente al habitual en situaciones homólogas.

Independientemente de la historia de los hechos del proceso revolucionario, que son aún hoy escasamente conocidos, el cambio del régimen, con relación a un Estado siempre dependiente de factores exógenos, también planteaba la cuestión esencial del sistema en que se integraría, además de la definición del nuevo régimen: mantener el Estado, para comenzar, con su nueva definición territorial, dentro del sistema occidental, que así recuperaría la coherencia de los intereses que proclamaba; o insertarlo en el sistema opuesto, por la relación que podría establecerse a través de fórmulas mitigadas, como las del neutralismo.

La entidad conductora del proceso militar, Movimiento de las Fuerzas Armadas, no tenía dificultades en definir negativamente el régimen vigente, por simple contradicción con la estructura de la Constitución de 1933, enriqueciendo el *discurso eficaz*, en 1974, con imágenes que en Europa habían perdido su poder movilizador en vista de la normalidad constitucional alcanzada por todos los Estados occidentales.

Pero le fue siempre impensable hacer el *discurso eficaz* de la reconstrucción del Estado, más allá de la tentativa de mantener el poder, considerado un valor en sí mismo, tan prolongadamente como fuera posible.

Tal vez podamos decir, sin rigor completo, que el MFA, sin haberlo manifestado nunca, procuró integrar las Fuerzas Armadas, que habían apoyado al antiguo régimen, dentro de aquel que de nuevo se diseñaría, sin que surgiesen procesos y juicios de culpabilización, desempeñando así un papel equivalente al que institucionalmente perteneció a la Corona en España.

Las corrientes de pensamiento de las familias políticas que se fueron organizando bajo la tutela militar del Estado se dividieron: las que hoy constituyen el llamado arco constitucional (CDS-PSD-PS) se inclinaban hacia el sistema occidental, a pesar de las divergencias en cuanto a los programas de gobierno; el PCP y afines tendían hacia el sistema soviético, acariciaron la permanencia del poder militar en la balanza de los poderes políticos internos y no era difícil detectar el neutralismo como técnica preferida.

4. El resultado fue una Constitución política, en la forma inicial de 1976, que se inspiraba más en los compromisos de las fuerzas presentes que en una formulación teórica previa y, por tanto, en un modelo. Desde el punto de vista ideológico, hizo coexistir en el mismo texto visiones marxistas-leninistas de la sociedad con versiones puramente liberales o del socialismo democrático de tradición europea.

Es por eso una Constitución *sincrética*, en la que al mismo tiempo se afirma *la flexibilidad de la revisión* (art. 286), que puede ser frecuente, pero se establecen *límites materiales de revisión* (art. 290), correspondientes al núcleo de las llamadas *conquistas de abril*, concretamente: el principio de la *apropiación colectiva de los principales medios de producción y suelos, así como de los recursos naturales, y la eliminación de los monopolios y de los latifundios*.

La consecuencia más evidente de este sincretismo es que, sea cual fuere la fuerza política que llegue al gobierno, y por muy contrario que su ideario sea al socialismo en cualquiera de sus formas, es un Estado patrimonial lo que está obligado a gobernar, y una sociedad socialista la que está obligado a construir. De aquí las dificultades, casi insuperables, que un gobierno más partidario de la liberalización de la economía, según el modelo de las comunidades europeas, encuentra para introducir reformas estructurales que respondan a sus convicciones programáticas, y la producción de fórmulas gubernamentales imprevistas a las que se ha asistido: gobiernos de mayoría, gobiernos minoritarios, gobiernos a plazo, gobiernos de iniciativa presidencial y hasta ministros en suspensión de funciones.

El Partido Comunista, que ya nunca participó en el gobierno después de promulgada la Constitución, está realmente siempre presente con esta definición constitucional, vigilada por el Tribunal Constitucional. Este, además, tiene competencia para apreciar la llamada *inconstitucionalidad negativa*, que se traduce en la verificación de la omisión de los órganos de soberanía en lo que toca a la emisión de las medidas de ejecución necesarias para desarrollar el programa ideológico constitucional (art. 279).

Este sincretismo constitucional ha llevado a grandes discusiones sobre la cuestión de saber cuál es el tipo de socialismo acogido en las disposiciones legales, y la respuesta que obtiene más sufragios se traduce en afirmar que se trata de un *socialismo portugués*, lo que significa sólo dar un nombre a la complejidad.

Más allá de esto, prevaleció la voluntad de las fuerzas del *arco constitucional* en el sentido de mantener el Estado en el sistema occidental, incluyendo la alianza militar.

Pero, desde el punto de vista organizativo, la versión de la Constitución

de 1976 mantuvo las Fuerzas Armadas en el poder con el llamado Consejo de la Revolución, órgano de soberanía presidido por el Presidente de la República, elegido por sufragio popular, pero de hecho predeterminado por el acuerdo de las fuerzas políticas emergentes.

De aquí las dudas de calificación del régimen instituido, el cual, sincrético también en este plano, fue generalmente considerado semipresidencialista, aprovechando, sin más esfuerzo, la calificación que Duverger vino expresamente a enseñar.

Desde entonces en adelante, se verificó un esfuerzo de las fuerzas políticas, agrupadas en partidos cuyo nacimiento fuera consentido previamente por el movimiento militar, en el sentido de *civilizar el régimen*, eliminando a los militares de la balanza interna de poderes.

Este objetivo fue conseguido en la revisión constitucional de 1982, en que desaparece el Consejo de la Revolución y se corrige los poderes de intervención del Presidente de la República.

Tal vez se pueda decir que es hoy un régimen de *tendencia parlamentaria*, aglomerando los poderes mínimos de intervención del Presidente de la República en la olvidada categoría del *poder moderador*, que se traduce más en una suprema magistratura moral y nacional que en un órgano con facultades de intervención en la gestión gubernamental. Debemos excluir los casos de Macao y Timor, en relación a los cuales le pertenece una responsabilidad y una competencia de intervención directa.

5. Así pues, resultó que la Constitución, incluso después de revisada, evolucionó hacia el tipo de una Constitución semántica, porque el *régimen real* no es el que se encuentra expresado en sus disposiciones.

El poder se fue concentrando en las cúpulas de los partidos, y no en los órganos calificados como de soberanía, la economía se liberalizó en un *mercado paralelo* y clandestino que es contrario a la marcha hacia el socialismo, la *nomenclatura* de los gestores públicos se convirtió en una fuerza corporativa, los *grupos de intermediarios* entre la realidad social y el poder político formal constituyeron una versión nueva de los grupos de intereses y de presión.

La inestabilidad de los gobiernos se hizo regla, en cuanto se hizo también regla la estabilidad de la nomenclatura partidaria, de la nomenclatura de los gestores, de la nomenclatura de los intermediarios. El conjunto de normas no escritas, que rigen este equilibrio en la inestabilidad, corresponde más a la Constitución real que a las normas escritas.

Las últimas elecciones para la Asamblea de la República (1987), que dieron una mayoría aplastante al PSD, provocaron una reacción de la socie-

dad civil contra esta dualidad y falta de autenticidad, sorprendiendo a los constituyentes, que no previeron, con el método electoral consagrado, que un solo partido pudiese realizar tal proeza.

La hipótesis que suponemos más próxima de una interpretación exacta de los hechos es que el electorado repitió una experiencia tradicional en la historia política portuguesa, la cual se tradujo en poner un punto final en las crisis transfiriendo la confianza, que debe ser dada a las instituciones, a un hombre digno de ella. En esta perspectiva, las elecciones deben entenderse como un triunfo del Primer Ministro, que rompió las barreras de partidos, y no como un triunfo del partido que le sirvió de plataforma. Por eso hemos admitido que las elecciones provocaron un *cambio del régimen* sin revisión constitucional.

Para dar una denominación de algún modo inteligible a la nueva realidad, sugerimos que se ha instituido un presidencialismo del Primer Ministro, con el efecto inmediato de volver inoperante la reserva de poderes del Presidente de la República, que no tendrán fácilmente oportunidad de ser ejercidos. Pero esto significará entonces que el desarrollo del régimen político real, independientemente de que se llegue a conseguir un consenso para la revisión constitucional, tiene un punto de referencia, que es el Primer Ministro, pero no tiene todavía socios que permitan la formulación de hipótesis de desarrollo del régimen.

(Traducción de LORENZO FERNÁNDEZ FRANCO.)