

La Presidencia de la República de Finlandia

Alfredo Hidalgo Lavié

Introducción

Uno de los dos elementos característicos que definen a todo régimen semipresidencial es el dualismo del poder ejecutivo¹. Sin embargo, este carácter dual del ejecutivo no es, a simple vista, un rasgo exclusivo del modelo semipresidencial. Bien es sabido que en el sistema parlamentario, igualmente, el ejecutivo es un poder bicéfalo compuesto por dos actores políticos distintos: el Jefe del Estado y el gobierno. La diferencia, empero, entre ambos sistemas viene marcada por la práctica política, de tal modo que mientras que el dualismo del ejecutivo parlamentario es puramente nominal, la dualidad del ejecutivo semipresidencial es, por el contrario, real. Tanto la Constitución como la práctica política se corresponden, configurando un resultado coherente extraordinario, en el que ambos, Presidente de la República y gobierno, disponen de funciones y ámbitos de actuación propios, los cuales son activamente utilizados por sus actores políticos correspondientes.

En Finlandia, el Presidente de la República tampoco es un Jefe de Estado normal. En la República parlamentaria finlandesa, el Jefe del Estado no sólo encarna los valores nacionales con el que los finlandeses se sienten reflejados, no sólo es el representante más importante y completo del conjunto del Estado y de la nación en los foros internacionales, tampoco es sólo la salvaguardia mayor de la independencia y soberanía políticas, sino también un actor político activo que vela por el correcto funcionamiento ordinario de las instituciones democráticas y diseña y organiza la política exterior del país principalmente.

Constitucionalmente, dispone de importantes prerrogativas propias con las que no vacila a la hora de utilizarlas. Sin embargo, su utilización no es caprichosamente partidista. La cultura política ha establecido, desde los tiempos de Finlandia como Gran Ducado del Zar, que el Jefe del Estado debe ser un Presidente para la nación entera, por lo que la formación de los gobiernos, la disolución de la cámara, el derecho de veto, el nombramiento de altos funcionarios y la realización de la política exterior sólo deben ser desarrollados atendiendo al criterio del interés general, no en virtud de un programa político determinado. El Presidente de la República, aunque elegido por medio de una

fuerza política, debe, una vez nombrado, abandonar su partido político y disponerse a desempeñar su papel en la Jefatura Suprema como un poder neutro, un árbitro o moderador entre los intereses diversos del fragmentado espectro político y ejercer, como distanciado vigilante, sus funciones para garantizar, con su política exterior y de defensa la independencia política del país, y con sus otras específicas atribuciones contribuir a la paz social y al desarrollo político y económico en función de las propuestas gubernamentales, las cuales son, a su vez, controladas, respaldadas o rechazadas por la cámara representante de la soberanía nacional. Sólo cuando las circunstancias lo exigen, el Presidente de la República abandona su puesto *en la sombra* y activa las prerrogativas que constitucionalmente le han sido otorgadas.

Pero Finlandia, a partir de los años 80, ha entrado en una fase absolutamente nueva de su historia política, en 1986 como miembro de la EFTA, en 1989 en el Consejo de Europa y a partir del 1 de enero de 1995 como estado miembro de la Unión Europea (también desde octubre de 1996 en el sistema monetario). Su ingreso en esta macro-entidad política-económica ha convulsionado la vida política finlandesa tradicional. Esta convulsión, evidentemente, no encuentra sus raíces en Finlandia misma. La convulsión pertenece a toda Europa, aunque, lógicamente, los efectos inmediatos de todo este terremoto político ha sido sensiblemente mayor en Finlandia que en cualesquiera de los otros estados occidentales. Se ha tenido por costumbre decir, y no en vano ciertamente, que «Finlandia no es la puerta rusa hacia el mundo occidental», sino «el punto de intersección de dos mundos diferentes». Pues bien, la desintegración del imperio comunista y el proceso de unificación política europea establece una situación tan absolutamente nueva que la ambigüedad del texto constitucional ha mostrado, por vez primera, la fragilidad de su capacidad de adaptación. El ingreso pleno de Finlandia en el seno de las instituciones comunitarias introduce un dilema constitucional para cuya solución ha sido preciso realizar una serie de reformas constitucionales importantes, pero sin las cuales, muy probablemente, se habría producido con el tiempo una desnaturalización del sistema semipresidencial. Y sobre esta materia los finlandeses parecen compartir un común denominador: la «lógica» del modelo político establecido desde 1919 ha superado las previsiones más

pesimistas. Su senectud, persistencia y eficacia no encuentran, por el momento, una sólida mayoría de opiniones adversas que enarbolan satisfactoriamente el establecimiento de un régimen político alternativo. El régimen semipresidencial finlandés, pues, persiste, a pesar de que la serena coyuntura histórica en Europa posibilite una ocasión extraordinaria para una revisión profunda de uno de los pilares centrales sobre el que se sostiene la naturaleza del régimen, la Presidencia de la República.

1. Las prerrogativas constitucionales del Presidente de la República

Desde una primera aproximación estrictamente jurídica, es apreciable las funciones que correspon-

den al Presidente de la República como Jefe de Estado en consonancia con sus homólogos occidentales. Así pues, en primer lugar, y especialmente, el Presidente encarna los valores histórico-político-culturales de la nación finlandesa, otorga la ciudadanía finlandesa a ciudadanos de otro país e indulta casos individuales tras el previo informe de la Corte Suprema, inaugura los períodos de sesiones parlamentarias y clausura las tareas del parlamento tras finalizar la legislatura, pudiendo además convocar al parlamento en sesión extraordinaria, nombra a ciertas categorías de altos funcionarios a propuesta del Consejo de Estado, sanciona las proposiciones y los proyectos de ley aprobados por la Cámara, representa y consolida las relaciones internacionales del país, ejerciendo, por último, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Dos importantes prerrogativas constitucionales se añaden a estas funciones características de toda Jefatura de Estado, el nombramiento del gobierno y la disolución de la cámara, prerrogativas cuya utilización activa e independiente han determinado hasta 1991 el *mestizaje* de este peculiar modelo de régimen político. En consonancia con los Jefes de Estado occidentales, el Presidente de la República finlandesa disuelve la cámara y nombra al gobierno, pero su ejercicio, por el contrario, ha sido desempeñado con absoluta libertad, garantizando, por un lado, un equipo de gobierno dependiente directamente

de su confianza y, por otro lado, proporcionando un medio a través del cual posibilitar una solución infalible ante una situación de punto muerto entre el ejecutivo y el legislativo, reconocida virtud, como es sabido, del sistema parlamentario e inexistente en el modelo presidencial. Ha sido la libertad de maniobra del Presidente finlandés en el ejercicio de esta doble prerrogativa la que ha superado la función meramente nominal de los Jefes de Estado de los regímenes parlamentarios europeos y, por consiguiente, ha sido esta libertad la que ha desvirtuado el parlamentarismo finlandés del parlamentarismo tradicional, razón por la que ha sido habitual oír en Finlandia que todos los gobiernos finlandeses han dependido de una doble confianza: la confianza parlamentaria y la confianza presidencial.

Pero los años 80 y 90 han introducido un avance significativo en el proceso de parlamentarización institucional plasmado formalmente en reformas constitucionales específicas. El nuevo contexto internacional, especialmente la consolidación de las relaciones internacionales entre Helsinki y Moscú, el ingreso de Finlandia en las instituciones de la U.E. así como la experiencia de «presidencialismo enérgico» llevada a cabo por el presidente Kekkonen y la vocación profundamente parlamentaria del anterior Presidente de la República, el social-demócrata Mauno Koivisto, encierran las razones de estas recientes reformas constitucionales. No es de extrañar, por ende, que las modificaciones más significativas hayan sido realizadas en los capítulos III y IV de la Ley Constitucional de 1919 que afectan a la legislación y al gobierno y a la administración respectivamente.

A este respecto, la nueva reforma constitucional establece que «el Presidente nombrará a los miembros del Consejo de Estado tras consultar a los diferentes grupos parlamentarios»², por lo que se puede afirmar, ciertamente, que la libertad del Jefe de Estado en la formación del gobierno ha experimentado una reducción considerable en su inicial libertad de acción, al requerirse, constitucionalmente, un consenso con los respectivos grupos parlamentarios. Qué duda cabe que uno de los instrumentos más eficaces por medio del cual el Presidente puede interceder en el desarrollo de la política interior es garantizándose un equipo de colaboradores fieles a su línea política y, de este modo, configurar un equipo de gobierno dependiente directamente de su confianza. La fragmentación de

la Eduskunta (parlamento unicameral finlandés) en diversas fuerzas políticas y la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre ellas para la formación de un gobierno ha posibilitado al Presidente finlandés un amplio margen de maniobra en la composición de los mismos. Con esta reforma constitucional, por consiguiente, se consagra la participación de los principales interesados (los grupos parlamentarios) junto con el poder moderador del Régimen Político (el Presidente de la República). La obligada colaboración con las fuerzas políticas debe ser entendida, obviamente, como una disminución considerable de la precedente absoluta libertad de decisión presidencial³.

De igual modo, la facultad del Presidente de la República para la disolución del parlamento ha experimentado una análoga reducción. Como bien es sabido, la incapacidad que en un sistema presidencial tiene la cámara para destituir al Presidente es equivalente a la incapacidad de éste para disolver al legislativo. En los modelos semipresidenciales francés y finlandés, por el contrario, los presidentes pueden disolver las cámaras y convocar nuevas elecciones generales. El argumento principal que respalda el ejercicio de dicha prerrogativa en manos del Presidente consiste en garantizar un medio a través del cual el poder moderador en ambas Repúblicas puede dar solución a una situación de «punto muerto» entre el Ejecutivo y el Legislativo, el cual es, dicho sea de paso una vez más, una de las reconocidas virtudes del sistema parlamentario, inexistente en el modelo presidencial.

La reforma constitucional de 1991/1074 contiene intencionadamente una reducción análoga en la libertad de actuación presidencial. La incorporación de su nuevo párrafo, y en ello reside su aspecto innovador, determina explícitamente una utilización conjunta de tan importante instrumento disuasivo: «solamente tras una iniciativa justificada por el Primer Ministro y tras oír al Presidente de la Cámara y a los grupos parlamentarios, puede el Presidente disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones»⁴.

La libertad de maniobra del Presidente de la República finlandesa ha penetrado además en el ámbito legislativo y ejecutivo, distanciándose cada vez más de las funciones propias de un Jefe de Estado ordinario aproximándose, por el contrario en mayor medida, al ejercicio de una acción política puramente presidencial. El Presidente hace uso del poder legislativo por

medio de la introducción al parlamento de los proyectos de ley gubernamentales así como por medio de la sanción presidencial de los mismos tras ser aprobados por la cámara. Nuevamente es esta libertad de acción del Presidente finlandés la que supera las meras funciones nominales del Jefe de Estado occidental. Por un lado, en cuanto que el Presidente finlandés puede presentar una iniciativa propia en ciertas materias al margen del gobierno o del ministro correspondiente, frente a la mayoría de los regímenes parlamentarios en los que los poderes constitucionales del Jefe del Estado han sido regularmente absorbidos por los ministros. En Finlandia, el Presidente adopta sus decisiones, con la excepción de ciertas materias relacionadas con la defensa, en el seno del gobierno, reunión que recibe la denominación de sesión presidencial, y sobre las cuales, aunque la gran mayoría son preparadas por el propio gobierno, puede decidir independientemente contra la opinión de un ministro, contra la mayoría del Consejo del Estado y contra la opinión unánime del gobierno sin que éste disponga de poderes legales para impedir la adopción de decisiones contrarias al Presidente y, además, bajo ninguna responsabilidad política alguna.

Obsérvese que aunque el Presidente finlandés ejerce sus poderes constitucionales en el seno de la reunión gubernamental, como en otros muchos estados occidentales y en consonancia con el principio parlamentario en cuanto las decisiones son adoptadas en común acuerdo con los miembros del Consejo de Estado, los cuales son responsables políticamente ante el parlamento, la independencia de proposición y decisión del Presidente de la República supera el funcionamiento parlamentario ordinario, pudiendo el Presidente interrumpir, incluso, el normal desarrollo de la elaboración de una ley por medio de la utilización del derecho de veto presidencial. No obstante, este derecho, otrora suspensivo, ha visto mermado considerablemente sus efectos tras la reforma constitucional de 1987. Este instrumento permitía al Presidente de la República la congelación de un texto aprobado por la cámara hasta una posterior renovación de la misma, por lo que una ley no sancionada no entraba en vigor hasta que, tras la celebración de nuevas elecciones generales, la nueva cámara la aprobaba nuevamente y sin modificaciones. Desde 1987⁵, por el contrario, todo proyecto de ley

no sancionado por el Presidente es devuelto al parlamento, el cual, incluso sin sanción presidencial, puede hacer entrar en vigor dicho proyecto si la cámara en su primera sesión ordinaria la aprueba nuevamente sin alteración del mismo.

Por encima de estas prerrogativas constitucionales, el Presidente finlandés nombra además libremente a toda una serie de relevantes cargos públicos, tales como el Canciller de Justicia⁶ y el Vicecanciller, los presidentes del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo Administrativo junto a sus correspondientes vocales y los presidentes de los Tribunales de Apelación. Otros nombramientos, aunque de menor importancia política, son el Arzobispo y los obispos de la Iglesia Luterana, el rector y catedráticos de la Universidad junto a otros nombramientos de mayor relevancia política pero a propuesta del Consejo de Estado, tales como los titulares de los Organismos de las Administraciones Centrales, los gobernadores provinciales y los agentes diplomáticos.

El carácter republicano de la Constitución finlandesa de 1919, a lo largo de esta línea divisoria que distingue las funciones características parlamentarias de las que le sitúan más allá de las propias de un Jefe de Estado ordinario, queda finalmente consagrado en su artículo 33 al establecer que «corresponde al Presidente de la República determinar las relaciones de Finlandia con las potencias extranjeras, con la reserva de que los tratados con las potencias extranjeras deben ser aprobados por la cámara de representantes, si éstos encierran disposiciones concernientes al dominio legislativo o si, según la constitución, exige el consentimiento de la cámara», convirtiéndose la dirección de la política exterior en el dominio privado de la acción exclusivamente presidencial. Sin embargo, una escrupulosa lectura de dicho artículo permite distinguir nítidamente tres diferentes actores: 1.º el Presidente de la República, 2.º el Parlamento y 3.º el Ministro de Asuntos Exteriores; por lo que según la lectura de este artículo esta atribución constitucional no ofrece al Presidente de la República un ejercicio independiente para su utilización. Más aún, la puntualización de Sven Lidman es concluyente a este respecto: «nada en los tiempos de la redacción de la constitución determinó que la política exterior obligatoriamente fuera de dominio exclusivo en manos del Presidente»⁷.

2. El modelo de elección del Presidente de la República

Estamos de acuerdo en que el modelo de elección presidencial, cuando menos, promueve un profundo debate político, ya que es susceptible de introducir una sustancial modificación en la relación de las instituciones centrales. Así ha sucedido en Finlandia en donde la formación política de centro-izquierda se opuso frontalmente al principio republicano de elección directa de la Presidencia al entender que este modelo de elección incrementaría considerablemente los poderes constitucionales otorgados al Presidente de la República, evitando, por el contrario, la elección parlamentaria una acción presidencial activa⁸. El resultado, aunque producto del consenso entre las fuerzas políticas, pero particularmente a favor de los vencedores de la contienda civil, fue considerado una victoria de las fuerzas burguesas que confiaron en enfatizar la posición independiente del Presidente desligándolo totalmente de la elección por el parlamento. Según dicho acuerdo, el Presidente de la República sería elegido por un colegio electoral compuesto por 300 electores a excepción del primer Presidente de la República —Kaarlo Juho Stahlberg 1919/1925— nombrado directamente por la Eduskunta (parlamento unicameral finlandés). No obstante, el modelo de elección presidencial ha experimentado ciertas modificaciones que han alterado sustancialmente el modelo original⁹. Según el modelo establecido, un candidato era elegido Presidente de la República si recibía más de la mitad de los votos emitidos por el colegio electoral, pero si ningún candidato conseguía el respaldo de la mayoría absoluta de los votos, se procedía a la celebración de un segundo escrutinio y en caso de análogo resultado se convocaba una tercera vuelta en la que competían únicamente los dos candidatos que hubieran recibido el mayor número de votos en la segunda vuelta.

Una especial importancia merece la revisión constitucional de 1984 que estableció un sistema mixto por medio del cual los votantes emitían un doble voto eligiendo simultáneamente al candidato presidencial preferido (1) y a un gran elector (2), de modo que si ningún candidato conseguía la mayoría absoluta por sufragio universal directo, lo que no sucedió, correspondía al colegio electoral proceder a la elección del Presidente en la celebración de un segundo escrutinio. En esta

ocasión, sólo los comunistas se opusieron al cambio considerando el procedimiento mixto aprobado un mecanismo encubierto para incrementar las prerrogativas presidenciales proponiendo en su lugar que el Presidente fuese elegido directamente por el parlamento. El objetivo fundamental de esta relevante modificación consistió en el requerimiento de los partidos de evitar los denominados *mustat hevokset* o *caballos negros*, puesto que los grandes electores no estaban obligados a sus votantes por ningún mandato imperativo, lo que dio lugar, en alguna ocasión, a resultados adversos a la voluntad del electorado.

En 1991 se cierra finalmente este largo recorrido histórico adoptando definitivamente el sistema que se conoce comúnmente como modelo francés, procediéndose al establecimiento de la elección del Presidente de la República mediante sufragio universal directo: si entre varios candidatos presidenciales, uno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos emitidos, éste es elegido Presidente de la República. Pero si ninguno de ellos obtiene la mayoría requerida, se procede a la celebración de una segunda vuelta en la que compiten únicamente los dos candidatos que hayan conseguido reunir el mayor número de votos. Bastará una mayoría simple, en la segunda vuelta, para que el candidato preferido sea elegido Presidente de la República.

Como puede observarse el modelo de elección presidencial en Finlandia no ha sido siempre el mismo. Junto a esta heterogeneidad de modelos de elección debe además tenerse en consideración otras prácticas diferentes de los tipos de elección desarrolladas en la práctica política. En los años 1940 y 1943, el Presidente Risto Ryti fue elegido por el mismo colegio electoral debido a la imposibilidad de convocar nuevas elecciones en el país dado que durante este período Finlandia estaba inmersa en la Guerra de Invierno y de Continuación contra la Unión Soviética. En 1944, acabadas las hostilidades, el Mariscal G. Mannerheim fue elegido Presidente por el parlamento, al igual que su sucesor J.K. Paasikivi para completar los cuatro años restantes del mandato presidencial. Y por último, en 1974 el parlamento por medio de una ley extraordinaria prorrogó cuatro polémicos años el mandato presidencial de U. Kekkonen.

Al contrastar los modelos de elección con la práctica política ejercida por el Jefe del Estado sorprende, principalmente, que la elección parlamentaria no ha supuesto un incremento de la debilidad presidencial. Ni el primer Presidente

Stahlberg, ni muchos menos Paasikivi o Kekkonen en 1974, si se considera la ley extraordinaria aprobada por el parlamento como un modo menos formal de elección parlamentaria, prescindieron de la utilización del art. 33 que le proporciona la prerrogativa constitucional en la dirección de la política exterior finlandesa.

En segundo lugar, la elección del Presidente por el colegio de grandes electores no siempre ha favorecido, necesariamente, un fortalecimiento del rol político del Jefe del Estado. Los presidentes Relander (1925-1931) y Kyösti Kallio (1937-1940) ejercieron más como monarcas que como Presidentes de la República. La relativa paz de las coyunturas tanto nacionales como internacionales, especialmente al compararlas con las tensiones políticas originadas en los años 30 por la ultraderecha finlandesa bajo la Presidencia de P.E.Svinhufvud (1931-1937) o las presiones soviéticas bajo el ejercicio del Presidente Urho Kekkonen (1956-1982), que ocasionaron, por ejemplo, el suceso de la *noche helada*¹⁰, permitieron al Presidente de la República permanecer *en la sombra* a la espera de una tensión insuperable por las otras instituciones centrales del Estado.

Por último, y en tercer lugar, la reforma de 1984 no ha supuesto, en absoluto, un fortalecimiento de la legitimidad de una acción presidencial enérgica. La vocación parlamentaria del primer Presidente social-demócrata de la historia política finlandesa, Mauno Koivisto (1982-1994), ha posibilitado una vuelta a las fases casi puramente parlamentarias de otros tiempos. Esta «no correspondencia» entre el modelo de elección presidencial y su influencia posterior en el desarrollo del proceso de la práctica política, como se verá un poco más adelante, invita a una inevitable interrogante: ¿existen otros factores fuera del ámbito estrictamente normativo que posibilitan o dificultan una acción presidencial enérgica? Éste es el caso, como ahora veremos, del Presidente de la República de Finlandia.

3. Factores que activan la presidencialización del sistema

3.1. LA IMAGEN DEL JEFE DEL ESTADO EN LA CULTURA POLÍTICA



asta 1809, la estructura política-administrativa del aparato del poder político finlandés sólo conoció la fi-

gura institucional del Gobernador Civil, pero tras su conversión en Gran Ducado, el Zar entregó a la autoridad autóctona la competencia sobre la dirección de los asuntos internos, autoridad que será conocida a partir de 1816 como *el Senado*. Este acontecimiento ha marcado un hito en la historia política finlandesa al establecer el primero de los componentes de la conciencia del Estado-nacional: un poder político representado en una asamblea y desempeñado por medio de un ejecutivo regional.

Al senado correspondía el ejercicio de la autoridad gubernamental y las funciones propias de un Tribunal Supremo, desempeñando a su vez su parcela de acción legislativa por medio de la preparación de materias, las cuales eran enviadas posteriormente al Zar para su aprobación definitiva a través del Gobernador General ruso o del Secretario General (finlandés) para asuntos puramente finlandeses. Conviene recordar la originalidad que supuso este peculiar modo de gobierno que suscitó el nacimiento de un ejecutivo dual por más que las funciones de los miembros del Senado, en la práctica política, se limitaran a un carácter meramente administrativo. La constitución sueca de 1771, que permaneció en vigor tras la incorporación de Finlandia al imperio ruso, sin embargo, no proporcionó jamás poderes gubernamentales a los gobernadores civiles de provincias ni para decidir siquiera *en nombre del Rey*. Tampoco en las monarquías occidentales los gobiernos que asesoraban y ejecutaban las decisiones reales disponían de atribuciones propias para su ejercicio¹¹.

No es exagerado afirmar que esta incipiente división del ejecutivo en dos órganos políticos bien diferenciados y con tareas y atribuciones distintas, o sea, con parcelas de poder separadas, constituye el embrión del posterior modelo semipresidencial plasmado más justamente en el marco constitucional, es por lo que la separación de poderes del modelo semipresidencial finlandés, según el profesor Nousiainen, «responde más al pasado nacional que a teorías políticas»¹².

La constitución aprobada por el primer parlamento independiente de la historia finlandesa en junio de 1919, representó un compromiso histórico entre las fuerzas políticas que dividieron al país en una sangrienta guerra civil, pero representó también asimismo la aspiración conservadora en mantener la tradicional división de poderes vigente durante más de cien años de

dominación rusa. El Presidente de la República y el Consejo de Estado han sucedido al Zar y al Senado en el ejercicio de sus competencias respectivas, aunque las atribuciones jurídicas han sido transferidas a los tribunales de justicia, lo que ha significado lógicamente la imprescindible adaptación del ejecutivo dual finlandés a los requisitos políticos de las democracias liberales edificadas sobre la emblemática trilogía de poderes.

El consenso político alcanzado fue resultado del enfrentamiento de dos tendencias políticas diametralmente opuestas: la parlamentaria, defendida por la izquierda, y la presidencial, respaldada por la derecha. La victoria de la Guardia Blanca conservadora inclinó a su favor las concesiones más importantes, tales como el modelo de elección presidencial y la adjudicación de importantes prerrogativas al Jefe del Estado, pero cedió otro tanto al incorporar el principio parlamentario, según el cual el gobierno sería responsable ante el parlamento. Había nacido, pues, técnicamente el modelo semipresidencial finlandés.

El desarrollo político posterior junto a la experiencia política precedente fueron cultivando en la cultura política finlandesa la imagen de un padre protector de los intereses generales que sólo intervendría ante las cuestiones más trascendentales para la República. Este inminente *Zar* finlandés se vio favorecido por la arraigada tradición finlandesa a los principios de obediencia y sumisión procedentes de la ética luterana que acabó configurando a la institución presidencial como el actor político número uno, imperturbable y bienhechor, a lo que se sumó además la encarnación de los valores nacionales precisamente tan abiertos y sensibles en aquella época.

El Presidente finlandés, al que se le debía respeto y sumisión por encarnar los valores culturales del «sometido» pueblo finlandés, debía no sólo ser el máximo protector de la independencia política de la incipiente soberanía finlandesa, razón por la cual la política exterior se convirtió en el ámbito por excelencia de la acción presidencial, sino además, y sobre todo, ejercer como poder moderador ante las turbulentas disputas gubernamentales y parlamentarias. En el ejercicio de esta doble función, por encima de la interpretación literal del texto constitucional, contribuyeron un factor externo y un factor de naturaleza interna pero ambos estrechamente relacionados con la idiosincrasia típicamente

finlandesa. En otras palabras: la posición geopolítica de Finlandia y la fragmentación del sistema de partidos.

No es casual que los efectos presidenciales del sistema estallaran precisamente en las más complejas coyunturas internacionales que desvelaban abiertamente la tan mencionada precariedad de la localización geopolítica del país. El primer ejemplo se encuentra ya durante los enfrentamientos bélicos contra la Unión Soviética cuando el Presidente Risto Ryti firmó un acuerdo con Alemania por medio del cual Finlandia requería asistencia militar de Alemania. Esta decisión fue adoptada únicamente por el Presidente en forma de carta personal dirigida a Hitler. Más ilustrativo es, en cuanto supera una acción excepcional para devenir práctica habitual del ejercicio presidencial, la reconstrucción de la política exterior tras la II Guerra Mundial por los Presidentes Paasikivi y Kekkonen, cuya materialización culminó en el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1948 por medio, principalmente, de acuerdos personales entre los Presidentes y las autoridades soviéticas, pudiéndose distinguir a este respecto una línea fronteriza nítida relacionada con el ejercicio del poder constitucional sobre la dirección de la política exterior que ejemplifica dos estilos diferentes de administración: una dirección gubernamental-colectiva por una dirección presidencial-individual en la que el Presidente ejerce como líder activo y diseñador exclusivo de la política exterior.

3.2. LA PERSONALIDAD Y LA PREDISPOSICIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES

Esta monopolización de la política exterior en manos del Presidente de la República no responde lógicamente a un único elemento monocausal, ya que si, por un lado, admitimos que las coyunturas políticas específicas son susceptibles de arrastrar al actor político correspondiente a desempeñar un rol más activo, éstas no requieren necesariamente una acción meramente individual. Debe el Presidente querer activamente hacer uso de dichas prerrogativas que la constitución le otorga, por lo que deberá tenerse además en consideración la propia personalidad del Jefe del Estado, argumento que trae a cola-

ción la conocida batalla entre psicólogos e historiadores acerca de las razones reales que vienen a explicar el comportamiento del líder ¹³. Superando la dicotomía y especialmente a juzgar por la práctica de la vida política finlandesa, se puede concluir que el resultado es una evidente simbiosis de los rasgos de la propia personalidad del Presidente de la República que configuran su carisma y perfil de líder político junto a las situaciones concretas y momentos coyunturales que le impulsaron decisivamente a ejercer como tal, no debiéndose además omitir la centralización y especialización características de las relaciones internacionales que presuponen la necesidad habitual de un interlocutor individual ¹⁴ e, incluso, el reducido tamaño del Estado, tal y como Finlandia es. A este respecto, la afirmación de Rosenau es concluyente: «las características personales del Jefe del Estado afectan a la dirección de la política exterior, especialmente cuando dispone de carisma político, autoridad sobre la política exterior y cuando la coyuntura nacional atraviesa una situación de crisis. Pero el rol de las características de la personalidad es considerablemente aumentado por el menor desarrollo y diferenciada organización de la política exterior tan particular en la mayoría de los pequeños estados» ¹⁵.

La combinación de estos elementos, tales como la situación geopolítica precaria y vulnerable de Finlandia (1), el característico *modus operandi* de personalizar las relaciones internacionales entre Estados (2), la propia naturaleza individual de las mismas (3), el carisma político del principal interlocutor (4) y la dimensión geográfica de la República finlandesa (5), ha condicionado al propio sistema cultural finlandés, convirtiendo al Presidente de la República en el órgano político más visible e influyente del sistema y, por consiguiente, en la encarnación del Presidente como protector número uno de la integridad territorial y de la libertad y gobierno políticos; pudiéndose concluir finalmente que el Jefe del Estado representa, en la cultura política finlandesa, una especie de «héroe», dado que en una situación de crisis los finlandeses esperan de su Presidente una acción decisiva que les haga recobrar la estabilidad.

Esta posición del Presidente de la República como defensor número uno de la continuidad y de la estabilidad políticas está además avalada por los seis años de duración del mandato presidencial. La reducida cifra de sólo diez presidentes en algo más de tres cuartos de siglo contras-

tan nítidamente con la media de gobierno por año que hasta fechas recientes era característica en Finlandia. Esta dualidad «estabilidad presidencial v.s. inestabilidad gubernamental» introduce no sólo un mero rasgo diferenciador, aunque sobresaliente, entre los dos órganos del ejecutivo, sino la clave principal de la vida política finlandesa, a saber, el sistema de partidos.

3.3. LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS COMO VARIABLE SEMPRESIDENCIAL

En Finlandia, la fragmentación del espectro político no ha permitido la aparición de un partido político dominante, ni siquiera la emergencia de un partido mayoritario, ya que incluso los partidos políticos más relevantes sólo han alcanzado y alcanzan aproximadamente un cuarto de los 200 escaños ¹⁶.

El sistema finlandés de partidos ha sido clasificado por Giovanni Sartori como «sistema de partidos pluralista polarizado» o «de extremo multipartidismo» ¹⁷. Como es sabido, este modelo se caracteriza principalmente por, y como su nombre indica, una polarización ideológica extrema que da lugar a toda una serie de opciones que cubren en su totalidad el conjunto del espectro político posible. Este enunciado contiene dos importantes elementos. Por un lado, la existencia de partidos anti-sistemas (en el caso finlandés, el IKL o Movimiento Patriótico del Pueblo de orientación fascista y la Liga Democrática del Pueblo Finlandés de corte marxista-leninista) y, por otro lado, el centro está ocupado por un partido o grupo de partidos que son centristas normalmente por su posición y no por su concepción ideológica (en Finlandia se encuentran ambos casos, un partido con vocación ideológica centrista, el Partido Agrario o Centrista, y un partido que por su posición ejerce habitualmente el rol de partido bisagra, el Partido Nacional Sueco).

Este modelo de pluralismo polarizado introducido por Sartori no se ajusta ya, lógicamente, al modelo actual finlandés. Finlandia se ha venido identificando desde hace ya largo tiempo con el modelo de democracia consensual de los países escandinavos, caracterizado por «un reducido grado de oposición a las normas y regulaciones en el seno del Estado... y... un reducido nivel de conflicto sobre el ejercicio actual del poder político» ¹⁸. La mayor amenaza contra el régi-

men político, el Movimiento de Lapua o IKL como brazo parlamentario, fue sepultada tras la II Guerra Mundial. La «amenaza comunista», por su parte, de la mano de la Liga Democrática del Pueblo Finlandés en los años 20 y 30 no llegó a ocasionar explosiones subversivas violentas similares a la revuelta de Mäntsälä por ejemplo, protagonizada por los seguidores del Movimiento de Lapua.

Por otro lado, el proceso de transformación que ha experimentado en general los partidos políticos occidentales en su aspiración para atraer al mayor número de electorado posible, también se ha dejado ver, aunque más suavemente, sobre la polarización ideológica en los partidos finlandeses. El cambio de la denominación del Partido Agrario en Partido Centrista, por ejemplo, en 1965 se debe precisamente a la necesidad imperante del partido de devenir catch-all-party.

El sistema multipartidista finlandés, clasificado como modelo de partidos escandinavo, se ha caracterizado, y aún hoy, por cinco partidos políticos tradicionales más la desviación finlandesa de su sexto partido histórico, el partido nacional sueco. Esta variable lingüística no constituye, sin embargo, la única de las peculiaridades finlandesas que le configura como «caso desviado» en el contexto nórdico. Erik Allardt y Pertti Pesonen¹⁹ suman, a la existencia de un partido político defensor de los intereses de esta minoría, la existencia también de un arraigado partido agrario y la división profunda de la izquierda finlandesa en socialistas y comunistas. Estas tres variables forman en conjunto la excepcionalidad del caso finlandés.

Esta maraña de partidos competidores a casi un mismo nivel permite además explicar el papel central que viene a desempeñar el Presidente de la República. La ausencia de una dinámica bipolar en el sistema de partidos fortalece el margen de maniobra de la acción presidencial, constituyendo la formación de los gobiernos el instrumento más eficaz para que el Presidente intervenga en la vida política nacional por encima del ámbito exclusivamente presidencial que, como he indicado ya varias veces, se reserva fundamentalmente a la dirección de la política exterior.

Ya ha sido señalado que el Presidente, además de tener derecho a ser informado sobre la mayoría de los asuntos más importantes, dispone de la capacidad para adoptar ciertas iniciativas y utiliza, cuando considera conveniente, su

derecho de veto, todo ello sin olvidar que, aunque el Presidente adopta sus propias decisiones conjuntamente con el Consejo de Estado en el seno de la sesión presidencial, el Presidente puede decidir de una manera independiente contra la opinión de un ministro, contra la mayoría del Consejo de Estado o contra la opinión unánime del gobierno, sin que éste disponga de poderes legales para impedir la adopción de decisiones contrarias al Presidente. Esta posibilidad de *incursión presidencial* en materias de política interior, normalmente en nombre del «interés general» y frecuentemente por medio de canales informales²⁰, no supone, sin embargo, la elaboración de un programa cohesivo realizado por el propio Presidente, sino la participación puntual, aunque decisiva, de la voluntad presidencial en el proceso de adopción de decisiones, principalmente debido a la falta de cohesión parlamentaria y gubernamental que dificultan la adopción de decisiones y medidas e incitan al Presidente a intervenir.

Un importante elemento que explica también esta falta de cohesión y que, por consiguiente, se añade a la frecuente imposibilidad de una acción conjunta gubernamental responde al rol del Jefe superior del Consejo de Estado, el Primer Ministro. Constitucionalmente, corresponde al Primer Ministro sustituir al Presidente de la República en caso de incapacidad, presidir el Consejo de Estado y los tres comités permanentes²¹ así como designar los miembros de los otros comités ministeriales y dirigir, finalmente, la oficina del gobierno de la cual es jefe departamental²².

Como puede observarse, estas atribuciones son básicamente formales, aunque en la práctica política el ejercicio de sus funciones puede convertirle en una figura relevante en el seno del Consejo de Estado, especialmente respecto a la dirección de las negociaciones de cara a eliminar las divergencias entre los diferentes grupos gubernamentales, aunque no está autorizado para decidir sobre las materias que serán tratadas en la sesión gubernamental. Dado que la tradición política ha venido estableciendo que el Presidente de la República no intervenga directamente en el ejercicio de la política interior, el rol central del Primer ministro finlandés, como Jefe de gobierno, parece aproximarse al de sus homólogos occidentales²³. Sin embargo, ya que su posición como líder del gobierno depende precisamente no sólo de su propia experiencia personal y dinamismo, sino, y principalmente,

de la estructura de la coalición gubernamental, y dado que de hecho la constitución no hace referencia alguna sobre su derecho u obligación en la dirección de la labor del gobierno, su papel moderador como Jefe de este órgano del ejecutivo se desvanece en ocasiones cuando las divergencias son profundas, las soluciones prácticamente imposibles, reclamándose, en consecuencia, la intervención del supremo jefe del ejecutivo, el Presidente de la República ²⁴.

4. La Presidencia de la República en la práctica política

La historia política finlandesa ha sido dividida tradicionalmente en dos grandes épocas que reflejan nítidamente un ejercicio de la acción presidencial absolutamente distinto: la Primera República (1919-1946) con seis Jefes de Estado y la Segunda República (1956-1982) con sólo dos. La era del presidente Koivisto (1982-1994) abre una nueva fase política caracterizada tanto por cambios en la forma de la intervención presidencial como por cambios constitucionales relevantes de la Constitución de 1919, ya comentados, que han materializado en lo normativo una práctica política, pudiéndose hablar del advenimiento ahora de una Tercera República con el primer presidente de la historia política finlandesa elegido por sufragio universal directo en 1994, Marti Ahtisaari.

Una breve hojeada a la acción presidencial de todos estos Jefes de Estado permite distinguir una serie de fases parlamentarias y otras tantas presidenciales a lo largo de todo este ciclo histórico; fases que se han caracterizado, por un lado, por una serie de variables comunes y, por otro lado, por una serie de factores que han contribuido a activar la acción presidencial, principalmente, en nombre de la tan mencionada supervivencia de la soberanía nacional ²⁵.

El protagonismo adquirido por los presidentes Stahlberg (1919-1925), Svinhufvud (1931-1937) y más tarde Paasikivi (1946-1956) y Kekkonen (1956-1982) refleja, una vez más, cómo la inestabilidad internacional y la precaria situación geopolítica del país se convierten en los detonantes más relevantes de la personalización de las relaciones internacionales que convierten al Presidente de la República, por

imperativo de política exterior, en el protagonista central de la vida política finlandesa ²⁶. Por el contrario, cuando la coyuntura internacional ha disfrutado de una cierta estabilidad no produciendo directos efectos negativos sobre el país, los presidentes finlandeses han permanecido más *en la sombra* o, si se prefiere, *a la espera* de que las tensiones permitan su participación, los presidentes Relander y Kallio constituyen ejemplos significativos (1925-1931 y 1937-1940, respectivamente).

Esta parlamentarización-presidencialización del sistema en función de los contextos internacionales permite arrojar una primera reflexión interesante y concluyente: ni el modelo de elección presidencial ni las prerrogativas constitucionales del Presidente de la República (dado que el Jefe del Estado siempre ha dispuesto de los mismos poderes aunque no los haya utilizado de la misma manera) son factores en sí mismos determinantes de una enérgica acción presidencial.

Por otro lado, la primera de las herramientas con las que cuenta el Presidente de la República como solución para poner punto y final a un problema irresoluble es, como ya se ha dicho, la disolución de la cámara, la cual ha sido utilizada en sólo ocho ocasiones. No obstante, estas disoluciones no se han producido como efectos inmediatos de habituales conflictos entre el parlamento y el ejecutivo, sino por razones políticas de naturaleza mucho más general, especialmente, por el *impasse* en las relaciones entre las fuerzas políticas para lograr un acuerdo a la hora de formar un equipo de gobierno, como en 1953, 1961, 1972 y 1975 ²⁷.

Un segundo utensilio más especial que la disolución de la cámara en cuanto permite una acción presidencial más directa es la formación de los gobiernos en la medida en que el Presidente de la República dispone de la iniciativa para nombrar a la persona encargada a modo de *explorador* en la indagación de posibles alternativas. Obsérvese que desde 1919 hasta 1982 se sucedieron más de sesenta gobiernos, aproximadamente un gobierno por año, por lo que todos los Presidentes se han visto inmersos activa o pasivamente en la formación de los mismos. A este respecto, es interesante recordar muy brevemente que el presidente americano es el líder indiscutible de su partido político y en la formación de su equipo de gobierno, aunque no cuente con un Primer Ministro, es abiertamente partidista. También es el caso del presidente fran-

cés, salvo ante los fenómenos de la cohabitación. En Finlandia, es la propia doctrina constitucional la que establece que el Presidente encarna el Pouvoir Neutre en lugar de ejercer como líder de un partido determinado. Es lógico pensar que es imposible que un candidato se vuelva imparcial de la noche a la mañana, pero los hechos demuestran que el Presidente hace esfuerzos sobresalientes para moderar imparcialmente cuando el funcionamiento de las maquinarias de los partidos se adentran en un callejón sin salida.

Un primer ejemplo son los denominados gobiernos presidenciales²⁸ con los que evitar un gobierno minoritario monocolor, aunque la acción moderadora característica del Presidente de la República consiste en la integración al gobierno de partidos de colores políticos distintos.

Ya los primeros presidentes, Sthalberg y Relander, reaccionaron de acuerdo con la idea del poder moderador-integrador en la creación de formaciones políticas diversas. Relander, que era aún más conservador que su predecesor, nombró en 1926/7 al primer gobierno socialista tras la Guerra Civil. Sin embargo, el presidente Svinhufvud, que alcanzó la Presidencia con el apoyo del Movimiento de Lapua en 1931, se opuso a formar gobierno con la izquierda moderada a pesar de sus repetidas victorias electorales, pero esta actitud conciliadora exigida a todo Presidente de la República le llevó a suprimir radicalmente el movimiento insurreccional de la ultraderecha finlandesa en 1932. Cuando Kallio accedió a la Presidencia retomó nuevamente una actitud más imparcial al incorporar en coalición gubernamental al partido social-demócrata y posteriormente el presidente Mannerheim puso en las manos de su Primer Ministro Paasikivi la dirección completa de la vida política interior, reservándose únicamente la difícil tarea de la normalización de las instituciones, a modo de transición política, tras el enfrentamiento bélico.

Paasikivi, líder del partido conservador, no sólo dejó fuera a los conservadores, sino que además integró a la izquierda radical, precisamente tras la derrota contra la primera potencia comunista del mundo. Al ser nombrado más tarde Presidente de la República, Paasikivi se concentró en la reconstrucción de la maltrecha política exterior y adoptó en política interior una actitud distante, especialmente respecto a la formación de los gobiernos, aunque, sin

embargo, sí rechazó frecuentemente los candidatos propuestos por el gobierno como altos funcionarios.

Un caso excepcional y sumamente ilustrativo que representa una acción presidencial mucho más decidida y enérgica en todos los ámbitos de la vida política finlandesa, no sólo en cuanto a la dirección y contenido de la política exterior, ejercida y diseñada por un solo hombre, sino también en cuanto a las incursiones presidenciales, variadas y numerosas, tanto en las actividades gubernamentales como en la composición misma de los equipos de gobierno, responde a la denominada «era Kekkonen», cuya personalidad y peculiar modo de gobierno ha merecido calificativos tales como *despotismo ilustrado* por David Arter, *democracia helada* por Georg Ehrmooth o *El De Gaulle finlandés* por Le Monde. Kaleva Kekkonen es, sin lugar a dudas, la figura política más excepcional de la historia política finlandesa, cuyo ejercicio presidencial se prolongó durante más de 25 largos años.

Para comprender las razones que explican los porqués de esta metamorfosis política que experimenta el semipresidencialismo finlandés es imposible prescindir de la doble coyuntura, internacional y nacional, a la que está sometida Finlandia entonces: la Guerra Fría y el desarrollo del Estado del Bienestar.

Cuando Urho Kekkonen fue elegido Presidente de la República el 1 de marzo de 1956, el país se veía envuelto en el período más inestable de su historia moderna: huelga general, división de la izquierda social-demócrata, tensión en las relaciones fino-soviéticas, etc. Estos condicionamientos, que impedían el desarrollo de una vida política normal, permitieron al recién elegido presidente de la República, a modo de rampa de lanzamiento, iniciar una acción política totalmente desconocida entre las habituales prácticas finlandesas de hacer gobierno. La nota de la crisis de 1958 representa el ejemplo más ilustrativo de la fusión de los intereses de la política exterior e interior. A partir de entonces, las acciones presidenciales más relevantes adoptarán la premisa ya repetida «en nombre de la política exterior», incluyendo la propia composición de los gobiernos susceptibles de poner en entredicho la política de amistad y de cooperación con la Unión Soviética. En nombre de esta política exterior, se disolverá la cámara y se formarán gobiernos a fin de garantizar un grupo de colaboradores estrechamente unidos a él y especialmente conocedores de los intereses,

beneficios y sacrificios que exigen la conservación de la independencia política del país.

Las medidas adoptadas por Kekkonen en 1958 se repetirán casi análogamente en distintas coyunturas posteriores. Así, en las elecciones generales de 1970, los mayores opositores del Presidente, los conservadores, se convierten en la segunda gran fuerza parlamentaria y proponen la formación de un gobierno de mayoría no socialista. Pero Kekkonen configura un gobierno presidencial marginándoles, considerados por la Unión Soviética hostiles a su régimen político.

Los hechos y los ejemplos son muy numerosos. El Presidente Kekkonen, candidato presidencial del partido agrario, no forma gobiernos minoritarios meramente compuestos por miembros de su partido, a pesar de que el partido agrario en sucesivas elecciones generales se consolida siempre como grupo político central en el sistema de partidos finlandés. Asimismo, los frecuentes gobiernos presidenciales de su mandato fueron siempre de carácter provisional y normalmente como último recurso utilizado tras el fracaso de las formaciones políticas en alcanzar un acuerdo para la formación de un gobierno, como por ejemplo en 1975 tras dos meses de negociaciones sin fruto alguno. El rápido ascenso del desempleo, la necesidad de un gobierno para hacerle frente y las abiertas diferencias entre los posibles colaboradores, llevaron nuevamente al Presidente a interceder como moderador, de cuya intervención, y tras reunir a los partidos políticos más importantes, consigue constituir un equipo gubernamental compuesto por agrarios, comunistas, socialdemócratas, liberales y suecos. Un hecho significativo más y extraordinariamente histórico: el Presidente Kekkonen constituye por vez primera en la historia política finlandesa el primer gobierno socialista mayoritario, dando lugar a la creación de un gobierno de Frente Popular con el líder socialista como Primer Ministro y la inclusión de los comunistas tras una ausencia de 18 años, siendo la primera vez que los comunistas formaban parte entonces de un gobierno en Europa Occidental²⁹.

Ciertamente, con Kekkonen la imagen del Presidente de la República en la cultura política finlandesa, más como padre protector que como poder moderador, alcanza límites insospechados. Con Kekkonen, gracias a su estrecha relación personal con los líderes soviéticos y, por ende, gracias a la garantía personal del Presi-

dente para la continuidad de la independencia política nacional, la figura del Jefe del Estado alcanza los límites del «mito del héroe». Ningún presidente con anterioridad había logrado un grado de popularidad tal, y lo que es aún más importante, una *imprescindibilidad* que hipotecó para muchos el ordinario funcionamiento democrático de las instituciones. Su vocación extremadamente moderadora y participativa mereció muchas críticas y minó además su extendida popularidad. Su participación en las negociaciones de los convenios colectivos, mas para solventar las diferencias entre los principales actores políticos y agentes sociales que para inclinar la balanza hacia uno u otro lado, sus eventuales críticas al gobierno sobre promesas políticas irresponsables, su indiferencia hacia los conservadores considerados miembros no gratos en el gobierno y su protagonismo desmesuradamente sobresaliente en todos los ámbitos de la política nacional, que le llevó a exigir que le respaldaran electoralmente la mayoría de las fuerzas políticas, distan mucho de la acción presidencial más sosegada, más vigilante y menos enérgica de sus predecesores. Pero estos posibles excesos, sin embargo, y debe ser subrayado, no fueron realizados en función de un programa político minuciosamente diseñado que le amparase en cada convocatoria electoral. Ni mucho menos en beneficio de un partido político concreto del cual fuera líder. Sus extralimitaciones proceden más de la imprescindibilidad que le proporciona el ser *el amigo de Moscú*, tan vital para el libre ejercicio de Finlandia de su soberanía nacional independiente, condición número uno en el contexto finlandés para la conservación de la política exterior en manos del Presidente de la República.

Su acción política, lejos del carácter abiertamente partidista de los presidentes estadounidense y francés se concentra en arbitrar las diferencias, moderar en las negociaciones, contribuir en los consensos, y cuando esto no es posible, garantizar una salida inmediata al colapso político por medio de la disolución de la cámara, la formación de un gobierno presidencial o la de un gobierno compuesto por los principales protagonistas.

Efectivamente, la acción política moderadora del Jefe del Estado finlandés no siempre ha estado exenta de descontentos, críticas, errores e, incluso, irregularidades. Sin embargo, ni los partidos políticos ni las fuerzas sociales ni la opinión pública desean un Jefe de Estado

meramente simbólico, sino un actor moderador e imparcial que no sucumba a las tentaciones desmesuradamente intervencionistas. No cabe duda que el modelo semipresidencial ha permitido disponer a Finlandia de un modelo social envidiable y un prestigioso reconocimiento internacional, qué duda cabe, tras las difíciles décadas de la Guerra Fría, aunque ensombrecido por los acontecimientos de su reciente historia contemporánea, en cuyo seno el Presidente de la República ha desempeñado un papel central.

Valoración final

Imagino que después de toda esta exposición acerca de las funciones del Presidente de la República y los cambios constitucionales que han tenido lugar en los años 80 y 90, se preguntarán qué ha quedado del régimen semipresidencial finlandés, cómo se desarrolla tras la elección del Presidente social-demócrata Martti Ahtisaari en 1994 y cómo persiste en el seno de la Unión Europea.

Para responder a estas cuestiones, considero apropiado recordar el enunciado de David Easton, según el cual «un sistema dura si, al mismo tiempo, sufre alteraciones sustanciales y significativas»³⁰, puesto que, efectivamente, esto es justamente lo que ha venido sucediendo en Finlandia desde finales de los años 80 hasta la actualidad. Algunas de estas «alteraciones sustanciales y significativas» han sido plasmadas en reformas constitucionales precisas, otras, sin embargo, se están imponiendo por la propia dinámica política y el devenir paulatino de los acontecimientos. El debate político está abierto a nuevas y originales posibilidades, pero ciertamente la dirección marcada por los cambios constitucionales realizados continúan en la misma dirección parlamentarizadora del sistema: las poderosas prerrogativas constitucionales del Presidente de la República han sido recortadas y, en consecuencia, las funciones parlamentarias y gubernamentales se han visto recompensadas.

Estos cambios posibilitaron el establecimiento de dos comisiones de estudio (Nikula y Tiitinen), la primera en abril de 1991 y la segunda en 1992, aprovechando óptimamente el inigualable contexto internacional que proporciona el

paulatino proceso de integración política y económica de Europa del que Finlandia ya forma parte desde 1995. Pero los finlandeses no parecen interesarse más por las cuestiones internas que afectan a «la lógica de su modelo semipresidencial»³¹ que por el paulatino desarrollo de las negociaciones propio de la integración³², fundamentalmente en lo que afecta a aspectos tales como la representación y asistencia a las cumbres europeas en las que se exponen, debaten y negocian cuestiones políticas de toda naturaleza, sin olvidar, obviamente, la inestabilidad política imperante tras sus 1300 km de frontera. Ambos factores han influido decisivamente en la aceptación urgente de las propuestas de la comisión Tiitinen entre las que destacan la obligación del Primer Ministro de informar al parlamento antes y después de las negociaciones en los órganos de la Unión Europea, la entrega al Presidente de la República por parte del gobierno de las propuestas resueltas sobre materias de política exterior, las negociaciones de la Unión Europea tanto del Primer Ministro como del Presidente de la República y obviamente la aprobación misma del ingreso en las instituciones europeas por la Eduskunta. Asimismo, al artículo 33 fue incorporado, el 10 de diciembre de 1993, el carácter prescriptivo de la participación del parlamento en la preparación de aquellas decisiones que deben ser adoptadas por los órganos internacionales.

La naturaleza de estos cambios: 1.º la conservación de la parcela de autoridad propia del Presidente de la República en materia de política exterior, posibilitando su asistencia a las cumbres europeas como la más alta magistratura del Estado finlandés, 2.º la reafirmación del importante rol del parlamento no sólo a estar informado, sino también a participar en la toma de decisiones, 3.º el fortalecimiento de la posición del Primer Ministro de cara a la U.E. mermada por la deslumbrante acción de otros tiempos del Presidente en política exterior; permite concluir que el «carácter republicano» del régimen político finlandés no ha hecho otra cosa más que adaptarse a las nuevas circunstancias del actual contexto internacional, esto es, hacia una lectura más rigurosa del art. 33 tal y como fue redactado en su fecha inicial.

Por consiguiente, el modelo semipresidencial finlandés, aunque modificado, sigue vigente ¡y en Europa! Quizás, si Finlandia decidiera ingresar en la estructura militar de la OTAN o si una súbita pero cierta normalización se produjera en

la grave inestabilidad política que reina tras su frontera oriental, entonces, los finlandeses podrían exclamar aliviados: «*ya podemos coronar al fin al Presidente*».

NOTAS

¹ Sobre este concepto, consultar la excelente obra de Maurice Duverger, *Les régimes semiprésidentiels*, Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, Paris, 1986. También del mismo autor, «A new political system model: semipresidential government», en *European Journal of Political Research*, n.º 8, 1980 y el artículo extraordinario de Giovanni Sartori, «Un elogio del modelo semipresidencial» en la *Revista Italiana de Ciencia Política*, abril 1995.

² Art. 36 de la Ley Fundamental. Rc. 22 de julio de 1991/1074

³ No es preciso retroceder mucho en el tiempo para encontrar ejemplos ilustrativos de esta realidad. El más reciente fue la formación del gobierno «rojo-azul» (socialdemócratas y conservadores) de 1987, marginando el Presidente a los centristas vencedores en las elecciones generales.

⁴ Art. 36.b.de la Ley Fundamental de 1919. Rc. 22/7/1991.

⁵ Rc.del art. 19 de 26 de junio de 1987/575.

⁶ El Canciller de Justicia es una institución original del sistema político finlandés que data del siglo XVIII y cuya función principal, entre otras, consiste en supervisar la legalidad de las acciones tanto de los miembros del gobierno como del propio Presidente de la República. Sobre esta figura institucional, puede consultarse la obra de Jaakko Votila, *The Finnish Legal System*, Flawyers Publishing Company LTD, Helsinki, 1985.

⁷ Sven Lidman, «High level Foreign Policy Coordination: a Finnish example», *Cooperation and conflict*, n.º 19, 1984, págs. 135-155. Aunque, ciertamente, como puede apreciarse en el contenido del art. 33, no todos los acuerdos internacionales requieren el explícito consentimiento de la cámara, sino tan sólo aquellos que exigen de la aprobación de una nueva legislación o de la modificación o anulación de alguna ya existente, que exijan gastos superiores del Estado y, por ende, una redistribución del gasto presupuestario sin el cual el gobierno sería incapaz de hacer entrar en vigor la aplicación de dicho acuerdo internacional, y, finalmente, aquellos compromisos que vinculan permanentemente al Estado finlandés, como es el caso, obviamente, del ingreso de Finlandia en la Unión Europea.

⁸ También el partido socialista francés era ideológicamente opuesto a la presidencialización del sistema vía elección presidencial mediante sufragio universal directo. Los éxitos de F. Mitterrand y Mauno Koivisto en las respectivas elecciones presidenciales facilitaron la aceptación plena del modelo electoral establecido.

⁹ La primera modificación del art. 23 fue realizada en 1977 fijando los días de elección en domingo y en lunes en lugar del 15 y 16 de enero según lo establecido en la redacción original. En 1981, la composición del colegio electoral experimentó una leve modificación al incrementar en una unidad el número de electores, pasando de 300 a 301 a fin de evitar, que llegado el caso, la elección tuviese que

ser adoptada por sorteo, solución que realmente nunca ha tenido lugar.

¹⁰ Este suceso supuso ciertamente un duro golpe para el sistema democrático del país. Un gobierno respaldado mayoritariamente por el parlamento tras unas elecciones generales tuvo que ser sustituido por imperativos de política exterior. Sólo los más allegados al presidente Kekkonen fueron nombrados miembros del gobierno del entonces Primer Ministro Sukselainen. Observadores extranjeros y nacionales estimaron que la «incursión soviética» había finlandizado la política independiente del país al exigir las autoridades soviéticas un gobierno finlandés no hostil a las medidas políticas adoptadas por Moscú. Un análisis diferente de este turbio acontecimiento se encuentra en la obra del principal protagonista de este suceso, Urho Kekkonen, *President's view*, Great Britain, 1982.

¹¹ Sobre este punto, David Arter ha señalado que la bifurcación en el ejecutivo finlandés era única, ya que tanto en Suecia como en las otras monarquías occidentales «sólo el Rey gobernaba y el gobierno carecía de poder propio». David Arter, «Government in Finland: a semipresidential model?», *Parliamentary Affairs*, n.º 38, 1985, pág. 473.

¹² Jaakko Nousiainen, *The Finnish political System*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971, pág. 148.

¹³ Desde el punto de vista de la psicología, los rasgos de la propia personalidad explican el rol central de los individuos como un inevitable resultado de la fuerza irresistible de su personalidad. Los historiadores, sin embargo, prefieren insistir en las situaciones concretas y momentos coyunturales que lanzan al actor a ejercer su figura de líder, por lo que puede decirse que es el propio contexto social el que convierte a ciertos individuos en actores. Sobre este punto, puede consultarse el *Dictionary of World Politics*, Swansea Graham Evans y Jeffrey Newsham, University of Wales, 1990.

¹⁴ Sobre este factor personal o individual de las relaciones fino-soviéticas, puede consultarse el artículo de Juhani Suomi, «Continuity and change in Finnish Foreign Policy from the period of autonomy to the Kekkonen era», *Yearbook of Finnish Foreign Policy*, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 1984.

¹⁵ Rosenau, «In search for global patterns», New York, 1976, pág. 326.

¹⁶ Un rasgo sobresaliente del sistema parlamentario finlandés, a diferencia lógicamente de lo que ha sucedido en otros estados, es su invariable número de escaños desde 1907, lo que en opinión de muchos observadores ha constituido una considerable medida para contener la dispersión política.

¹⁷ Giovanni Sartori, «Partidos y sistemas de partidos», Alianza Universidad, Madrid, 1980, pág. 163.

¹⁸ David Arter, *The Consensual Democracies?*, Oxford, 1988, pág. 10.

¹⁹ Erik Allardt y Pertti Pesonen, «cleavages in Finnish Politics», en *Party Systems and voter Alignments: Cross-national perspectives*, ed. Stein Rokkan y Seymour M.Lipset, Free Press, Nueva York, 1967, pág. 343.

²⁰ Formalmente, la actividad del ejecutivo se desarrolla tanto en los comités permanentes, establecidos por ley, como en los comités ad hoc, establecidos por decisión gubernamental. Sin embargo, la indispensable necesidad de coordinación y de consenso ha requerido el establecimiento de canales informales que posibiliten la flexibiliza-

ción del proceso de adopción de decisiones. A este respecto, los proyectos de grupos o unidades de equipo con carácter temporal y para el estudio de una materia específica se han convertido en un eficaz y extendido instrumento de coordinación y de estudio en la preparación de las materias. El ejecutivo dispone además de un peculiar canal informal por medio del cual se desenvuelven más relajadamente las opiniones y se discuten más abiertamente las diferencias. La *ilta-koulu* o escuela nocturna recibe su nombre por la manera didáctica de dirigir las discusiones del entonces Primer Ministro Cajander. Esta institución, creada en los años 30 con el fin de suavizar las relaciones entre social-demócratas y agrarios que dieron lugar a los primeros gobiernos «rojos-verdes», se ha convertido en el más eficaz necesario o campo de batalla donde solventar abiertamente las posibles diferencias insuperables de los partidos políticos y en donde la intervención del Presidente de la República ocupa una posición especial.

²¹ Finanzas, Política Económica y Asuntos Exteriores. El sistema de comités ha conocido una expansión en prácticamente todas las áreas como resultado de la necesidad de la colaboración de expertos fuera de la propia administración para la preparación de materias diversas y la necesidad, ya comentada, de coordinación de las funciones para el conjunto de las actividades gubernamentales.

²² La reforma de 22 de julio de 1991 del art. 23 sobre el modelo de elección presidencial pone fin a una última competencia constitucional del Primer Ministro que consistía en presidir la reunión del colegio de 301 electores, si bien se limitaba a la supervisión de la legalidad del desarrollo de la votación.

²³ Como es el caso también en Francia, el papel que desempeña el Primer Ministro como jefe de gobierno depende de su propia personalidad, la cual posee «una influencia considerable sobre la cantidad y la calidad de su poder». Kalevi Sorsa, «La situation juridique du Premier Ministre de Finlande en face du Président de la République», en *Les Régimes semiprésidentiels*, *ibid.*, pág. 22.

²⁴ En opinión de Nousiainen, el poder presidencial afecta a la posición del Primer Ministro, primordialmente, porque «en un sistema multipartidista, el Presidente dispone a menudo de un amplio margen de maniobra para la elección del Primer Ministro, por lo que el rol del Primer Ministro se caracteriza por el hecho de que él no obtiene su posición 'por propio derecho', autorizado por el electorado o el parlamento, sino a través del Presidente como mediador». Añadiendo que, especialmente, «en política exterior, el Primer Ministro de ninguna manera puede actuar como líder independiente, por más que muchos asuntos cotidianos caigan en sus manos». Jaakko Nousiainen, «Bureaucratic tradition, semipresidential rule and parliamentary government: the case of Finland», *Journal of Political Research*, n.º 16, 1988, pág. 233.

²⁵ La excepcionalidad de las coyunturas en las que se vieron sumergidos los presidentes Risto Ryti (1940-1944) y Gustaf Mannerheim (1944-1946), períodos de enfrentamiento bélico contra la Unión Soviética en las denominadas Guerra de Invierno, Guerra de Continuación y Guerra de Laponia durante la II Guerra Mundial, no permiten, por

la propia naturaleza excepcional de las mismas ser analizadas como modelo ilustrativo de práctica presidencial.

²⁶ Sobre este punto, ver la obra de Paavo Kastari, *La Présidence de la République en Finlande*, Éditions de la Baconnière, Neuchâtel, 1961.

²⁷ Las disoluciones de los presidentes Sthalberg en 1924 y Svinhufvud en 1930 están estrechamente relacionadas con el contencioso «comunista» de la época. Son los años difíciles de entreguerras, cuya excepcionalidad no permite realizar generalizaciones que expliquen el ejercicio habitual de este mecanismo moderador.

²⁸ La práctica de utilizar funcionarios como ministros fue bastante común ya incluso durante el período anterior a la independencia política. Concretamente, un tercio de los gobiernos se componían de funcionarios, que ocupaban habitualmente las carteras de política exterior, defensa y asuntos jurídicos.

²⁹ Por otro lado, debe ser subrayado que el partido comunista finlandés «tiene más experiencia en participación gubernamental que cualquier otro partido comunista en un país capitalista», Matti Hyvärinen y Jukka Paastela, «Failed attempts at modernization. The Finnish Communist Party», en *Communist Parties in Western Europe. Decline or adaption?*, Ed. M. Waller y M. Fennema, Oxford, 1988, pág. 120.

³⁰ David Easton, «Esquema para el análisis político», Amorrotu, Argentina, 1969, pág. 123.

³¹ Sobre este punto, ver una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente (Alfredo Hidalgo). *Institut de Ciéncies Politiques i Socials*, WP, núm. 122, Barcelona, 1996.

³² Un dato significativo que ilustra suficientemente esta «inquietud» se encuentra en los recientes resultados de las elecciones europeas celebradas el pasado octubre, en las que el líder centrista Paavo Väyrynen, contrario al proceso de integración, obtuvo el mayor número de votos.

BIBLIOGRAFÍA

- David ARTER, *Politics and Policy-making in Finland*, Nueva York, Brighton, 1987.
- Sten BERGLUND y Jean SUNDBERG, *Finnish Democracy*, The Finnish Political Science Assosiation, Jyväskylä, 1991.
- Jean Magnus JANSSON, *Le Président de la République: arbitre ou dirigeant?*, Journées internationales organisées par l'Institut Charles de Gaulle, EH 389, 1990.
- Antero JYRÄNKI, *Presidentti*, Helsinki, Otava, 1981.
- Jaakko NOUSIAINEN, *Suomen Poliittinen Järjestelmä*, Helsinki, Werner Söderström Osakeyhtiö, 1992.
- Prime Minister's Office (ed), *The basic principles of the Finnish Government decision-making structure and procedure*, Helsinki, 1988.

Reis

Revista Española
de Investigaciones
Sociológicas

76

Octubre-Diciembre 1996

Directora

Pilar del Castillo

Secretaría

Mercedes Contreras Porta

Consejo Editorial

Francisco Alvira, Joan Botella,
Julio Carabaña, Ismael Crespo,
M.ª Angeles Durán, Julio Iglesias de Ussel,
Alicia E. Kaufmann, Francisco Llera,
M.ª Luz Morán, Ramón Ramos,
José E. Rodríguez Ibáñez, José Juan Toharia

Redacción y suscripciones

Centro de Investigaciones Sociológicas
Montalbán, 8. 28014 Madrid (España)
Tels. 580 76 07 / 580 76 14
Fax: 580 76 19

Distribución

Siglo XXI de España Editores, S. A.
Plaza. 5. 28043 Madrid
Apdo. Postal 48023
Tel. 759 48 09. Fax 759 45 57

Precios de suscripción

Anual (4 números): 4.500 ptas. (50 \$ USA)
Número suelto: 1.300 ptas. (13 \$ USA)

CIS

Centro de
Investigaciones
Sociológicas

**Gonzalo Herranz
de Rafael**

Estructura social e
identificación
nacionalista en la
España de los noventa

Enrique Luque Baena

Razón, poder y
palabras

**Francisco José Llera
Ramo**

Ciencia política y
sociología política:
La necesaria
reconstrucción de la
interdisciplinariedad

Pedro Castón Boyer

La sociología de Pierre
Bourdieu

**Eduardo Bericat
Alastuey**

La sociedad de la
información.
Tecnología, cultura,
sociedad

Graciela Sarribe

Segunda pareja y
diferencias por género

Eduardo Aibar

La vida social de las
máquinas: orígenes,
desarrollo y
perspectivas actuales
en la sociología de la
tecnología

**Francisco Alvira
Martín, Francisca
Blanco Moreno y
Marta Torres Rius**

El empleo de diseños
de series temporales
en la evaluación de
intervenciones
públicas: un ejemplo
aplicado

**Leopoldo José
Cabrera Rodríguez**

La explicación
sociológica de la
demanda y distribución
del alumnado de FP

**José Enrique
Rodríguez Ibáñez**

Desde un *fin-de-siècle*
a otro: un obligado
recuerdo de Manuel
Sales y Ferré.
Presentación

Manuel Sales y Ferré

De la timocracia a la
democracia

Crítica de libros