

CAPÍTULO TERCERO

EL RECHAZO DEL MODELO SOVIÉTICO

I. SUPERACIÓN DEL ESTADO INSPIRADO EN EL MODELO MARXISTA-LENINISTA. CONSTITUCIONES TRANSITORIAS

Tanto en la Unión Soviética como en los ordenamientos que habían adoptado el modelo socialista luego de la Segunda Guerra Mundial a consecuencia de la ocupación soviética y gracias a la influencia ejercida por el modelo constitucional socialista, se produjeron modificaciones radicales a partir de 1989. Sin embargo, algunos ordenamientos se mantuvieron distantes del proceso de transformación radical, sobre todo aquellos ubicados en gran parte del territorio asiático (República Popular de China, Vietnam, Laos, Corea del Norte), como también Cuba.

A través de diversas modalidades fueron puestos en marcha procesos de revisión constitucional que comportaban el cambio de la misma forma de Estado, también con un paso a formas apropiadas que respondían a la adopción de modelos constitucionales propios del Estado de derivación liberal. En todos estos ordenamientos se preveía la adopción consecuente de nuevos textos constitucionales orgánicos, luego que la fase del abandono de la forma de Estado socialista estuvo caracterizada por la vigencia de regímenes constitucionales transitorios.

Las Constituciones provisionales ser caracterizaban por los siguientes elementos:

- a) Abolición del papel del Partido Comunista como partido único y hegemónico, reintroducción del pluripartidismo en el marco de un pluralismo político asociativo y reconocimiento de la oposición política.
- b) Reintroducción de los derechos de libertad civil y política, con la eliminación del principio de la finalización de los derechos a la edificación del socialismo.

- c) Reintroducción de los derechos de libertad económica, pero manteniendo el principio de dirección pública de la economía y de las formas de propiedad pública.
- d) Abolición de la concepción leninista del Estado y del centralismo democrático, y reintroducción de la separación de poderes.
- e) Eliminación de las milicias de partido.
- f) Separación de la organización del Estado de la del partido y, por ende, de la organización del nuevo sistema pluralista de los partidos.
- g) Valorización del principio de legalidad, también a través de una generalización de los controles de constitucionalidad asignados a un órgano jurisdiccional, y eliminación del principio de legalidad socialista.

Partiendo de la constatación de la adopción del modelo del Estado de derivación liberal, que en todas partes era considerado el único que legitimaba a las nuevas o renovadas elites políticas, puede realizarse una síntesis de los institutos que caracterizan las decenas de Constituciones adoptadas a partir de 1989, tras el rechazo, país por país, de las Constituciones socialistas (Hungría, revisión de 1989; Bulgaria, 1991; Rumania, 1991; Polonia, revisión de 1992 y 1997; Croacia, 1990; Serbia, 1990; Eslovenia, 1991; Macedonia, 1991; Montenegro, 1992; República Federal de Yugoslavia, 1992; Lituania, 1992; Estonia, 1992; República Checa, 1992; República de Eslovaquia, 1992; Letonia, restablecimiento de la Constitución de 1922, 1991. Además Rusia, 1993, y los estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes, es decir: Turkmenistán, 1992; Moldavia, 1994; Uzbekistán, 1992; Kirguistán, 1993; Bielorrusia, 1994 y 1996; Tayikistán, 1994; Armenia, 1995; Georgia, 1995; Azerbaiyán, 1995; Kazajstán, 1993 y 1995; Ucrania, 1996).

Casi la totalidad de los textos contienen un preámbulo y partes sobre los principios generales, sobre la organización estatal, sobre los derechos y las libertades, sobre los órganos centrales y locales, sobre la magistratura, sobre el control de constitucionalidad, sobre la revisión constitucional, sobre las emergencias, así como normas transitorias. Es generalizada la mención de los principios del pluralismo político y del libre mercado: parece que en todas partes se ha difundido la competición en el campo político y económico como fundamento de la nueva concepción del Estado en contraposición con la concepción repudiada. Por consiguiente, se

comprende el énfasis dado a los *derechos políticos y económicos* (propiedad y empresa) que caracteriza a los nuevos textos y la insistencia en evocar la concepción del “Estado de derecho” (*cf.* por ejemplo Serbia, 1990, artículo 1; Croacia, 1990, artículo 5, 2; Hungría, revisión de 1989, preámbulo, con relación al “Estado de derecho”; Rumania, 1991, artículos 9-45; Lituania, 1991, artículos 18-43; Bulgaria, 1991, artículos 26-61, en cuanto al listado de los derechos; Croacia, 1990, artículo 3; Bulgaria, 1991, artículo 11, 1; Rumania, 1991, artículo 11, 3; Lituania, 1990, en cuanto a las garantías del pluralismo político). Macedonia (Constitución de 1991) se define como un Estado democrático y social.

La concepción renovada de la legalidad se deduce no sólo por la insistente mención del *Estado de derecho* y por la frecuente regulación analítica de los derechos y de sus garantías, sino también por la constitucionalización parcial de las fuentes normativas y por la consagración de la superioridad de la Constitución respecto a otras fuentes subordinadas (Bulgaria, 1991, artículo 5; Rumania, 1991, artículo 5); por el reconocimiento de un rango constitucional, o de todos modos superior a la ley, a las normas de los tratados internacionales en materia de derechos de la persona (Croacia, 1990, artículo 134); por la extensión del instituto del *ombudsman* (denominado de diferentes maneras: Hungría, 1989, artículo 32-B; Rumania, 1991, artículos 55-57); por la tendencia a generalizar el control de constitucionalidad a través de un órgano jurisdiccional independiente y adecuado; por la confirmación de procedimientos que prevén mayorías calificadas para la revisión (procedimientos que se convierten en mecanismos verosímiles de garantía en los ordenamientos pluripartidistas, en cuanto no debe olvidarse que mayorías análogas, por lo general de los dos tercios, eran requeridas por las Constituciones socialistas ya superadas).

II. LAS FORMAS DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS DE EUROPA CENTRO-ORIENTAL

1. *El proceso de formación de las nuevas Constituciones*

El proceso de formación de las nuevas Constituciones en los ordenamientos de Europa Centro-Oriental presenta características propias en los diversos países, de acuerdo a las particularidades de la situación política local.

En Bulgaria, la Gran Asamblea Nacional, compuesta por cuatrocientos miembros, fue creada con el objetivo principal de adoptar una nueva Constitución que acogiese los principios de una sociedad multipartidista, de la economía de mercado, entre los cuales, en particular, la garantía de la propiedad privada en todas sus formas y el respeto de los derechos individuales. La presencia de una mayoría clara en cabeza del Partido Socialista, heredero del partido único (211 escaños), facilitó la adopción de la nueva Constitución el 12 de julio de 1991.

El procedimiento seguido en Rumania consistió en la designación, en julio de 1990, por parte del Parlamento, de una Comisión para la redacción del proyecto de Constitución, formada por 11 diputados, 10 senadores y 5 miembros no parlamentarios especialistas en derecho público con voto consultivo. Los 21 parlamentarios representaban los equilibrios presentes en las cámaras. Se dispuso la elaboración de "tesis" que debían contener las grandes direcciones políticas y cuya discusión se prolongó de febrero a junio de 1991; posteriormente fue formulada una primera redacción para revisarse en julio. Por lo tanto, a partir de septiembre inicia la fase de discusión parlamentaria artículo por artículo, llegando en fin a su adopción, con la aprobación efectuada el 21 de noviembre por la asamblea en sesión plenaria, con 414 votos favorables y 95 en contra (sobre 510), superando con abundancia el *quórum* de los dos tercios requeridos. El 77.3% de los votos expresos aprobó el 8 de diciembre de 1993 el proyecto constitucional.

El ordenamiento húngaro se rige aún por un conjunto de normas constitucionales que se han venido sobreponiendo a causa de numerosas intervenciones de revisión de la Constitución comunista y que ha comportado en realidad su total sustitución. Las etapas de este proceso se encuentran constituidas por los acuerdos políticos fruto de las negociaciones tripartitas oficializadas el 23 de octubre de 1989 con la aprobación de la ley XXXI que introdujo 94 enmiendas a 61 de los 78 artículos del viejo texto, por la sucesiva promulgación de las leyes sobre el funcionamiento y financiación de los partidos (XXXII), sobre las elecciones de los miembros del Parlamento (XXXIV), por las ulteriores modificaciones adoptadas por la Asamblea Nacional entre marzo y junio de 1990 y, en fin, por los ajustes realizados en 1994.

También en Checoslovaquia fue seguida la vía de las modificaciones a través de revisiones constitucionales que se sucedieron entre 1990 y 1992. Los textos aprobados por la asamblea eslovaca (el 3 de septiembre

de 1992) y checa (el 16 de diciembre de 1992) son el resultado de aquel proceso decisorio, pero es necesario subrayar que la celeridad excesiva del *iter* constituyente se refleja inevitablemente sobre algunas disposiciones, determinando anomalías peligrosas (sobre todo en lo que se refiere a la Constitución eslovaca).

El caso polaco se caracteriza por la complejidad del procedimiento que ha llevado a la elaboración de la Constitución actualmente en vigor. Se tuvo una primera revisión el 7 de abril de 1989, fruto de los acuerdos entre *Solidarnosc* y el gobierno, a la cual siguió una primera y profunda revisión del texto constitucional el 29 de diciembre de 1989, con otras cuatro enmiendas entre 1990 y 1992 con las cuales fueron introducidas disciplinas específicas sobre el sistema de autogobierno local, la elección directa del presidente de la República, la elección de las dos cámaras del Parlamento y el derecho de asilo para los extranjeros y los apátridas. Según las intenciones de los partidos, el nuevo texto constitucional debía ser aprobado el 3 de mayo de 1991, fecha en la cual se conmemoraba el bicentenario de la primera Constitución polaca y sobre todo europea. Sin embargo, había que esperar los resultados electorales de las consultas realizadas en septiembre-octubre de 1991. La hiperfragmentación partidista en el Parlamento incentivó la presentación, por parte del presidente *Walesa*, de un proyecto de ley constitucional a las cámaras encaminado a disciplinar el nombramiento y la revocación del gobierno y otras modificaciones referentes a los órganos supremos del Estado. El 17 de octubre de 1992 fue aprobado el proyecto constitucional conocido como “pequeña Constitución”, pero que en realidad —con sus 79 artículos— prescribía la disciplina relativa a la formación, a los poderes y a las funciones de la Dieta, del Senado, del presidente de la República, del gobierno y de las autonomías territoriales. Un poco antes del término de la legislatura (octubre de 1997) el Parlamento vio ratificada la propia propuesta de Constitución, si bien con un margen exiguo de electores (52.71% de *Sí* frente a una participación del 42.86% de los que tenían derecho a votar). A partir del 25 de mayo de 1997, Polonia tiene una nueva Constitución, cerrando así la fase del poscomunismo que se había abierto en febrero de 1989.

En la República Federal de Yugoslavia, regida por la Constitución de 1992, el papel decisivo lo ejercen las Repúblicas federadas de Serbia y Montenegro (Constituciones de 1990 y 1992, respectivamente), donde se mantienen en el poder, con denominación diversa, los partidos comunis-

tas del pasado. La forma de gobierno se caracteriza por una preeminencia clara del presidente según la Constitución de Serbia, preeminencia que se acentúa por el dominio total previsto en las circunstancias de emergencia. Pero también en las situaciones de normalidad, la ausencia del refrendo ministerial para los actos presidenciales y el poder ilimitado de disolución de la asamblea, utilizado efectivamente, y la ausencia de toda función verosímil de las jurisdicciones, comprendida la constitucional, presenta una decisión de fondo en favor de un presidencialismo autoritario.

La caída del régimen autoritario de Slobodan Milosevic, a consecuencia de la derrota electoral con ocasión de las elecciones presidenciales de 2000 (en las que salió vencedor el moderado Kostunica, del Partido Demócrata de Serbia) y de la movilización popular respectiva, así como la extradición del mismo Milosevic a La Haya, sede del tribunal penal internacional para los crímenes en ex Yugoslavia, en cuanto acusado de crímenes contra la humanidad, ocurrida en junio de 2001, provocó una crisis constitucional grave que se caracterizó por la anulación de las elecciones presidenciales, durante dos veces consecutivas, en el 2002, y por el asesinato del primer ministro Djindjic en marzo de 2003. Las laboriosas negociaciones sobre la Constitución, que debieron definir los fundamentos de la nueva unión entre Serbia y Montenegro, se concretaron en la aprobación por el Parlamento federal de la nueva Constitución el 4 de febrero de 2003. Tal Constitución fundó una comunidad estatal denominada Serbia-Montenegro y estableció un periodo de tres años en el cual las dos Repúblicas podrán poner en marcha el procedimiento de secesión de la federación con el fin de adquirir un *status* de plena autonomía e independencia. Por otro lado, en la fase actual, aún no se ha llevado a cabo la fase constituyente puesta en marcha en el seno de los dos ordenamientos y dirigida a la formación de las dos constituciones nacionales.

2. La forma de gobierno parlamentario y el surgimiento del papel del jefe del Estado

La consagración, a veces explícita y a veces implícita, del principio de separación de poderes permite acercarnos al análisis de la forma de gobierno escogida. En una palabra, considerado el reconocimiento de los derechos políticos y la legalización de los partidos, con la aceptación de

la función de oposición, la alternativa por lo general es aquella entre la forma de gobierno parlamentario y la forma de gobierno presidencial.

En efecto, luego de una adhesión inicial a un modelo que parecía copiar los diversos institutos de la Constitución francesa de la V República, y por ende de un modelo “semipresidencial”, se ha presenciado el constante acercamiento (que ha involucrado el sistema partidista, la ley electoral y sobre todo la dialéctica entre los poderes constitucionales) al modelo parlamentario alemán. En este sentido se habla de neoparlamentarismo, de gobierno del canciller o se hace referencia a una racionalización de la forma de gobierno parlamentario.

No sólo desde el punto de vista económico y geopolítico sino también en el campo jurídico-constitucional, Alemania (reunificada) comienza a representar para el área de Europa Centro-Oriental el principal centro de atracción. La órbita alemana, con el cambio de la capital de Bonn a Berlín, traza una elipse que va desde Tallin a Praga pasando por Varsovia y Budapest. La victoria electoral del Partido Social-Demócrata, con perjuicio del partido y del *leader* que guiaron la reunificación de los alemanes, debido al voto del electorado de la ex Alemania Oriental, parece confirmar esta tendencia.

Las Constituciones de Hungría y de Bulgaria consagran textualmente la opción por la *forma de gobierno parlamentario*. Otras Constituciones prefieren no dar definiciones y, por ende, mediante el análisis de las atribuciones de los órganos constitucionales, del equilibrio del sistema político en su conjunto y del papel ejercido por los órganos vértice se puede individuar la presencia de la forma de gobierno parlamentario como sucede en Estonia, Letonia, República Checa, República de Eslovaquia y Eslovenia.

Las opciones (por una forma de gobierno) contingentes y obligadas, determinadas por la recurrencia de la mediación y del compromiso entre las fuerzas políticas y por la presencia indiscutible de *leaders* dotados de legitimación carismática, han conducido inicialmente a la valorización del papel del jefe del Estado y, por ende, han generado la interrogante sobre la eventual adopción de formas de gobierno semipresidenciales.

En el curso de la primera fase de transición, en la mayor parte de los ordenamientos, en efecto, se ha individuado un *papel preferencial del presidente de la República*, en cuanto expresión de la exigencia de proporcionar un referente a la nueva soberanía nacional, afirmada recientemente. En muchos casos el presidente es elegido por el cuerpo electoral

nacional (Rumania, Polonia, Lituania, Eslovenia, Croacia, Serbia, Montenegro, Macedonia, Rusia, y los nuevos Estados que componen la Comunidad de Estados Independientes). Pero no necesariamente la elección popular configura las características de una forma de gobierno definible constitucionalmente como semipresidencial, como en el caso de Eslovenia, en donde es claro que los poderes de dirección pasan a través del enlace Parlamento-gobierno. Sin embargo, es evidente que en diversos ordenamientos se confirma un papel políticamente activo, junto a la atribución de poderes importantes, al presidente electivo, acompañado por la presencia contextual de la relación de confianza existente entre Parlamento y gobierno. Y esto es así, sea que los constituyentes hayan o no tomado como referencia, explícitamente, el semipresidencialismo francés. Así, se ha verificado la presencia de una relevancia tanto jurídica como política del presidente con respecto a la disciplina constitucional y a la práctica política en Rumania, Polonia, Lituania, individuando así una forma de gobierno semipresidencial. Dicha relevancia, sea de acuerdo con la disciplina formal que por la práctica política, se verifica también en Rusia y en la totalidad de las ex Repúblicas socialistas que forman parte de la Comunidad de Estados Independientes, como también en Serbia, en la nueva República Federal de Yugoslavia, en Croacia y en Macedonia.

Antes de extender a tales experiencias de gobierno el título de semipresidencial no puede dejarse de lado la diversa actuación de las instituciones constitucionales, en razón de la diversa situación social y política a las cuales las Constituciones hacen mención. En efecto, solamente en un número limitado de ejemplos la superación de un régimen políticamente homogéneo ha sido asegurada con el paso a una situación en que la introducción formal de los derechos políticos y del pluralismo de los partidos permite una actuación efectivamente articulada de la sociedad nacional. Garantía de los derechos individuales, pluralismo político, elecciones libres y competitivas. En otras palabras, los institutos que se encuentran habitualmente en las democracias de tipo liberal están garantizados a ciencia cierta tan sólo en algunos Estados (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia), y con alguna cautela probablemente en Rumania, Bulgaria, Croacia, Macedonia, Repúblicas Bálticas.

Enseguida analizaremos la evolución de los sistemas de gobierno en el área, teniendo en cuenta las variables señaladas.

En el caso de Bulgaria se puede hablar en particular de un bienio determinante sobre la vía de la superación de la fase poscomunista desde el

punto de vista económico y político. Las elecciones de abril de 1997 registraron un amplio éxito de la oposición (Unión de las Fuerzas Democráticas) finalmente unida en un programa común, pero sobre todo contribuyeron a señalar, en las fases preelectorales convulsas, la buena actuación de los mecanismos de la dinámica Parlamento-gobierno también en el caso de que éste sea transitorio. Las últimas elecciones tenidas en junio de 2001 confirmaron la victoria de un movimiento político “con base personalista” (el Movimiento Nacional Simeón II), que obtuvo la mayoría relativa de los sufragios (42.7% equivalentes a 120 escaños dentro de la Asamblea nacional monocameral) y formó un gobierno de coalición con el Movimiento para los Derechos y las Libertades. La Unión de las Fuerzas Democráticas (que obtuvo el 18.2% de los votos, que equivalen a 51 escaños) ocupa ahora el puesto de la oposición, junto con la heterogénea Coalición para Bulgaria (con el 17.1% de los votos, equivalentes a 48 escaños). Una Constitución que parecía surgir con una incurable ambigüedad de fondo se reveló por el contrario entre las que se ensamblaban de un mejor modo al área y entre las más aptas para amortizar y absorber con elasticidad los roces entre las fuerzas políticas y los órganos constitucionales. La previsión de la elección directa del jefe del Estado, acompañada de normas que delimitaban el poder de éste de manera precisa, se ubica correctamente en una estructura general de tipo parlamentario. El mecanismo electoral (que luego de un sistema mixto de colegios uninominales y plurinominales ha reconocido el predominio del método proporcional en colegios plurinominales con listas concurrentes entre las cuales se distribuyen los escaños, con la utilización del sistema de Hondt y con la cláusula del 4% sobre el territorio nacional entero, como porcentaje de votos necesarios que permite a una lista el acceso al Parlamento), junto con la postura intransigente de los partidos que asumían posiciones culturales, ideológicas e históricamente opuestas y que no tenían interés alguno en promover negociaciones por fuera de la fase constituyente, provocó el agudizamiento de una situación de pérdida de fuerza política en la cual no se podía distinguir entre la vía para afrontar drásticamente la reforma y el relanzamiento de la economía ni aquella que permitiese sostener y hacer madurar a las jóvenes instituciones democráticas. Así, pues, se llegó al borde de la crisis económica y política más grave de los países del Este, con una inflación altísima y manifestaciones de antigobierno en enero de 1997. El país pudo salir de esta situa-

ción gracias al apoyo de un gobierno de transición y a la consagración de la oposición en las elecciones anticipadas. Con la solicitud de adhesión a la OTAN —Bulgaria ha sido el único país del Pacto de Varsovia que aún no se ha pronunciado en este sentido—, la adopción de un presupuesto con severas medidas de saneamiento y el ajuste de una mayoría con claras intenciones de perseguir una política antisocialista, han marcado indudablemente la superación de la fase poscomunista. Como se decía, en el momento más dramático, el diseño de la forma de gobierno delineada por la Constitución de 1991 mantuvo la fisonomía parlamentaria sin conceder nada a las interpretaciones extensivas de los poderes del jefe del Estado (por tanto en sentido semipresidencial), y por el contrario, de forma similar a lo sucedido tras la victoria en las elecciones de abril de 1997 por parte de la Unión de las Fuerzas Democráticas, también la ordenación actual de las relaciones mayoría-oposición parece plantear un ajuste de los equilibrios institucionales en favor de un nexo dialéctico Parlamento unicameral-gobierno. El ordenamiento búlgaro parece encaminarse, coherentemente con el dictamen constitucional, hacia una forma de gobierno parlamentario caracterizado por la importancia de la asamblea y por la estabilización de la relación de confianza.

Si la forma de gobierno búlgara puede ser calificada como parlamentaria con predominio asambleario, la húngara asume las características de un parlamentarismo racionalizado, y, de manera más precisa, de un neoparlamentarismo de origen alemán. El sistema electoral de tipo combinatorio (en el que de 386 escaños para la asamblea, 176 son asignados en colegios uninominales mayoritarios con un segundo turno eventual en caso de que no se logre la mayoría absoluta de los votos válidos, 152 sobre la base de listas regionales en proporción a los votos conseguidos y 58 están reservados para una distribución adicional a nivel regional, de acuerdo con los restos de los votos, a las fuerzas políticas que en el territorio nacional hayan conseguido por lo menos el 4% de los votos), si por una parte indudablemente ha permitido evitar una fragmentación de la representación, y de tal forma ha facilitado la formación de mayorías políticas estables, de otra parte ha impedido la entrada al Parlamento de un gran número de intereses directamente confluidos en grupos de menor relevancia nacional.

La intervención aclaratoria de la Corte Constitucional se ha revelado definitiva en la interpretación en sentido restrictivo de los poderes del jefe del Estado, a los cuales Árpád Göncz ofrecía, por el contrario, una in-

terpretación en una óptica casi semipresidencial. La ordenación de los órganos constitucionales así como se ha venido configurando de acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional, posteriormente ha sido corroborada por el desarrollo concreto de la praxis constitucional. En su segundo mandato, el presidente ha vuelto a asumir la función consagrada por las reformas de la Constitución, ya que la mayoría parlamentaria era homogénea frente a él. Actualmente, tras las elecciones políticas de abril de 2002, el panorama húngaro presenta una mayoría de gobierno formada por fuerzas políticas socialistas y liberales (el Partido Socialista Húngaro y la Alianza de los Democráticos Libres, respectivamente), con Ferenc Mádl como jefe de Estado, elegido en el 2000 por las fuerzas políticas de matriz conservadora, actualmente en la oposición; sin embargo, el amplio consenso que se concretó en torno a la persona del presidente, hace que tal cohabitación no sea conflictiva. No se excluye que en un futuro se vuelva a verificar una situación de roces entre el presidente de la República y el presidente del Consejo, expresiones de fuerzas políticas heterogéneas. Es cierto que la dirección que esta fase de transición de la sociedad comunista parece haber impreso a la vida constitucional húngara, aparece unánimemente reconducida a una dimensión plenamente democrática. En particular, en lo que se refiere a la forma de gobierno, la revisión constitucional ha desembocado en un complejo de normas entre las más coherentes de la región, llevando a una racionalización de la forma parlamentaria tal de determinar un sistema del tipo de gobierno del canciller con la clara supremacía del presidente del gobierno frente a los ministros y la consecuente prohibición, si no en casos excepcionales, al jefe del Estado de intervenir en la política interna del país.

Con respecto al modelo parlamentario que se encuentra en Hungría, las nuevas Constituciones de las Repúblicas Checa y Eslovaquia presentan una serie de incongruencias que, sobre todo en el último caso, han causado la agudización de los roces entre el jefe del Estado y el gobierno. En ambos casos parece que se puede prever un ajuste progresivo en sentido favorable al primer ministro, pero si para el caso checo se puede hablar de una evolución fisiológica, para el caso eslovaco ha surgido una peligrosa patología que llega a contagiar el entero proceso de democratización del país. Con precisión, el modelo eslovaco ha sugerido varias perplejidades por la presencia en el texto constitucional de una dicotomía entre el presidente de la República y el presidente del gobierno que la experiencia política parece rendir todavía resultados inciertos. El ordena-

miento eslovaco, en general (y la forma de gobierno en particular), se señala por tanto como aquel en el área de los países ex socialistas que necesitaría de mayores intervenciones encaminadas a eliminar (como sucedió en Polonia) las normas con contenidos demasiado vagos y susceptibles de inescrupulosas interpretaciones extensivas, en grado de impedir una dinámica pero correcta relación entre los órganos constitucionales. De todos modos, el panorama político eslovaco presenta actualmente una homogeneidad que atenúa parcialmente las incongruencias ya mencionadas: luego de las elecciones políticas tenidas en septiembre de 2002, el Ejecutivo se encuentra gobernado por una coalición de partidos centristas y democráticos cristianos, que además fueron los sostenedores de Rudolf Schuster, actual jefe de Estado, en las elecciones presidenciales de mayo de 1999. En la República Checa, el presidente saliente Havel fue sucedido en 2003 por Vaclav Klaus, candidato de la oposición liberal pero que era apoyado también por los ex comunistas; la mayoría de gobierno, como consecuencia de las elecciones de junio de 2002, está formada por una coalición Social-Demócrata y Democrática-Cristiana (el Partido Social Demócrata checo y la coalición de las fuerzas democráticas-cristianas y conservadoras denominada *Koalice*, respectivamente).

Los sistemas de Rumania y Polonia son aquellos por los cuales se ha hablado con mayor insistencia de acogimiento del modelo semipresidencial, si bien esta afirmación perentoria inicial ha sido seguida con precisiones y cautelas. Los análisis más recientes de las formas de gobierno de estos países han definitivamente liberado el campo de equivocaciones de fondo. En particular se han distinguido las dos experiencias también gracias a la nueva Constitución polaca de 1997.

En la Constitución polaca, a la luz de fuertísimas presiones ejercidas en esa forma de gobierno por un conjunto heterogéneo de factores como la presencia de arraigados intereses religiosos, de formaciones partidistas con programas variables, de una ley electoral que facilita la dispersión de la representación en el Parlamento bicameral y a causa de las insuficientes y precarias previsiones sobre las competencias y funciones de los principales órganos, se dispuso una obra de racionalización que involucró en gran medida la estructura del Poder Ejecutivo. El ordenamiento polaco parece así haber resuelto de raíz (es decir a nivel constitucional) la causa principal de la inestable ordenación asumida por la forma de gobierno. De la definición de los poderes presidenciales y del fortaleci-

miento de la posición del gobierno (el cual puede ser obligado a dimitir sólo con la utilización de la moción de desconfianza constructiva) debería surgir un Ejecutivo bicéfalo para lo que se refiere a las grandes opciones de política exterior y también en el caso de crisis gubernativa o parlamentaria debidas a la falta de sólidas mayorías, mientras en la ordinaria competición y gestión de la política interna el gobierno posee ahora los medios, sobre todo si se encuentra apoyado con coherencia por las fuerzas políticas que han permitido su formación, para impedir la injerencia del jefe del Estado. Estas previsiones normativas se pueden corroborar en la actual situación de homogeneidad entre la mayoría de gobierno (formada tras las elecciones de septiembre de 2001, por una coalición de fuerzas social-demócratas y de izquierda) y la mayoría presidencial (Alexander Kwaniewski, confirmado en el cargo de jefe del Estado en octubre de 2000, en efecto constituye la expresión del partido de mayoría relativa, la coalición de la Alianza de la Izquierda Democrática y de la Unión del Trabajo). La racionalización del sistema político-electoral ha contribuido además a consolidar la posición de los grupos mayores en el Parlamento bicameral, disminuyendo así la fragmentación de la representación. En conclusión, tras la adopción de la Constitución de 1997, parece correcto encuadrar la solución polaca en su especificidad no sólo respecto al semipresidencialismo francés, sino también al portugués, finlandés, e irlandés, subrayando el posible desarrollo en el marco de una forma parlamentaria racionalizada.

Desde el análisis del texto constitucional y de los primeros años de vida del ordenamiento rumano surgen las calificaciones de semipresidencialismo a la francesa y de jefe de Estado gobernante. Sin embargo, si la primera definición demuestra su inadecuación luego de una severa investigación, es la segunda (por otra parte, aquella que con más frecuencia han utilizado los comparatistas) la que constituye la fórmula más apropiada para describir la experiencia de Rumania. Es justo subrayar la incidencia sobre la forma de gobierno de factores extraconstitucionales (sistema de los partidos, transición dominada por una fuerza estrictamente coludida con el régimen comunista, situación económica de quiebra) y de vicisitudes contingentes a la fase del poscomunismo que han permitido la instauración de un modelo fuertemente marcado por la figura del presidente de la República; sin embargo, esto no puede impedir, sobre todo tras la alternación de Iliescu-Constantinescu en ese cargo, a partir ya de noviembre de 1996, evidenciar cuáles son los rasgos a corto plazo

y cuáles, en cambio, a largo plazo capaces de dirigir la maduración del ordenamiento. Como para Bulgaria la fase de la primera transición, es decir, la del poscomunismo, se concluye precisamente con esas elecciones, deja todavía campo abierto a numerosas interrogaciones e incógnitas sobre el futuro. La presencia en el Parlamento de una mayoría homogénea al jefe del Estado, confirmada por las elecciones políticas de noviembre de 2000 y por las elecciones presidenciales del año inmediatamente sucesivo (que han confirmado, respectivamente, la victoria del polo social-democrático de Rumania y de Ilescu), parece haber inaugurado una configuración nueva y provechosa de las relaciones entre las dos cabezas del Ejecutivo, contribuyendo también a incrementar la función del gobierno. Si estos poderes serán mantenidos correctamente también en el caso de la cohabitación, entonces, prescindiendo de las diferencias que se pueden encontrar en el texto constitucional, el modelo francés habrá encontrado efectivamente una imitación no literal en el Este europeo.

En materia de formas de gobierno, el dato sobre el cual la confrontación y las hipótesis se han fundado desde las primeras fases de la transición fue con toda evidencia el instituto de la elección directa del presidente de la República. A partir de una lectura, si bien superficial, de las disposiciones que regulan los poderes de los jefes de Estado en Bulgaria, Polonia y Rumania, se confirma plenamente la hipótesis según la cual no sería la legitimación popular del presidente la que haría de éste un sujeto dotado de autoridad política capaz de ejercerse en la confrontación diaria con los demás poderes previstos por la Constitución. Si existe un elemento significativo, que se ha difundido durante un lustro de dialéctica constitucional, éste debe individuarse en la reducción de la fractura teóricamente presente entre comportamiento de un jefe de Estado en una forma de gobierno parlamentario y en una de tipo presidencial. En efecto, se ha consagrado un nuevo modelo de jefe de Estado, en gran parte dirigido claramente a obrar en el marco de un contexto constitucional con clara tendencia parlamentaria. De hecho, las causas de este semipresidencialismo han sido muy variadas, como la fragmentación partidista, la conformación del Parlamento, la debilidad del mismo, la gestión de la transición por parte de un *leader* único y de su fuerza política o, en fin, la tendencia del jefe de Estado a imponer una interpretación extensiva de las normas constitucionales que delimitan los poderes y las funciones del propio cargo. Los efectos a corto plazo de la interacción de estos factores no tardaron en hacerse sentir, en particular sobre el terreno del sistema

partidista, impidiendo así durante algunos años su estabilización, y de la organización constitucional, obstaculizando la consolidación en sentido conforme a una forma de gobierno parlamentario o semipresidencial, delineando por ende una clase de *híbrido* cuya maduración resulta imposible de prever. Afrontando los efectos a largo plazo de aquella serie de variables, es posible señalar una línea de evolución de las diversas soluciones.

En primer lugar, los ordenamientos constitucionales se han orientado hacia el predominio de un modelo de tipo parlamentario. Precisamente el ejercicio de las variables, protagonistas del periodo transitorio, ha determinado el cambio del eje constitucional desde la dinámica Parlamento-presidente de la República-gobierno a la de la dinámica mayoría-gobierno con la intervención del jefe del Estado, también en los casos de acogimiento de los institutos de tipo semipresidencial (Polonia y Rumania), por otra parte, limitado a ámbitos bien distantes de la extensión de la configuración de los poderes presidenciales al interior del Ejecutivo en la Constitución francesa de la V República.

En el marco de un proceso de racionalización de la forma de gobierno parlamentario es posible individuar tres directrices. La primera apunta a la limitación del predominio de las dinámicas de la asamblea y puede contemplar diversas soluciones, entre las cuales, en particular, las previstas en Bulgaria y Eslovenia, en donde la elección del presidente es concebida según la lógica weimariana de la “Constitución de reserva” respecto a un Parlamento inevitablemente fragmentado y no como escogencia del verdadero *leader* de la mayoría. Las perspectivas abiertas en Bulgaria por la presencia de una mayoría monocolor y por un presidente homogéneo a ésta cambiaron a consecuencia del panorama trazado por las elecciones políticas de junio de 2001 y por las elecciones de noviembre del mismo año, que contraponen ahora, frente a un Ejecutivo dominado por el partido nacionalista de Simeón II, un jefe del Estado —Georgi Parvanov—, que es expresión del Partido Socialista. Actualmente se abren nuevas perspectivas en Bulgaria gracias a la presencia de una mayoría monocolor y de un presidente homogéneo a ésta, en el marco de una Constitución que le confiere poderes cónsonos a un jefe de Estado con funciones de garante y privado de autoridad política. La segunda tendencia se distingue por la radicalidad de la intervención de racionalización cuyo objetivo es el de “importar los mecanismos vigentes de hecho en la forma de gobierno inglesa” o más bien sobre la línea del neoparlamentarismo ale-

mán como aquel madurado en Hungría y, con menor grado de adherencia al modelo de referencia, también en la República Checa. El tercer itinerario es el del experimento semipresidencial. En Rumania y Polonia se estaría en presencia del ajuste de un sistema caracterizado por un “*continuum*” cuerpo electoral —mayoría parlamentaria— gobierno frente a un presidente electivo que puede ser un *outsider* de la misma o un sustituto funcional del monarca”. Las vicisitudes políticas en Rumania confirman su clasificación como “subtipo fuerte de semipresidencialismo”, mientras que en Polonia la praxis cohabitacionista, que consolidaba la orientación de restricción de las competencias presidenciales formalizadas por la Constitución de 1997, ha tenido menor aplicación a consecuencia de las últimas elecciones políticas y presidenciales que han señalado un jefe del Estado y un primer ministro expresión de la misma fuerza política (la coalición de la Alianza de la Izquierda Democrática y de la Unión del Trabajo). La interpretación de las líneas evolutivas de la tendencia de racionalización de la forma de gobierno parlamentario permite reconsiderar de acuerdo con las contingencias a los ordenamientos, pero sobre todo permite afrontar una interpretación global del ciclo constitucional abierto por las Constituciones de los países de Europa Centro-Oriental. La lógica de la racionalización, en definitiva, puede individuarse en los institutos del voto expreso de confianza con *quórum* particulares de los proponentes, periodo de enfriamiento, y *quórum* para la aprobación (mayoría absoluta) de la desconfianza constructiva, como también en las intervenciones sobre la legislación electoral bajo la forma de un porcentaje de votos que permita a una lista el acceso al Parlamento y de inserción de elementos espurios al interior del modelo proporcional, y en fin, sobre todo, en la función y en los poderes de las cortes constitucionales.

3. *Sistema de los partidos, legislación electoral, función de las asambleas*

En todos los ordenamientos, al Partido Comunista transformado y a las elites políticas activas durante el ordenamiento precedente, transitadas a los nuevos partidos, se han agregado formaciones políticas expresión de viejos movimientos de oposición, tales que permiten individuar la presencia de una dialéctica política suficiente. En algunos de éstos la adopción de Constituciones “liberales” se disminuye en situaciones claramente desfavorables a la consagración de los derechos y de sus garantías y a

la instauración de una dialéctica libre. La presencia de las clases políticas precedentes es evidente, y un pluralismo partidista no siempre es suficiente para instaurar ordenamientos garantizadores.

En efecto, en los países comunistas se presenció la supervivencia, al principio en un estado de quiescencia y luego a medida que se tenía una posición de mayor visibilidad y relevancia, de las formaciones políticas que habían detentado el monopolio del sistema partidista durante el régimen. Las causas de este proceso son diversas. Ante todo la falta de protagonistas institucionales determinantes en otras transiciones, como las fuerzas armadas y la policía, que se manifestaron como simples testigos de los acontecimientos en la URSS y en el Este de Europa. Así pues, fue evidente el interés de las fuerzas reformistas en mantener, en ciertos casos con previsión (Hungría), en otros colocándose sobre la estela de los vientos revolucionarios (Bulgaria), en otros con la inauguración de la acción para apropiarse del poder (Rumania), el camino de una transición pacífica al modelo occidental. Esta metamorfosis permitió a la nomenclatura comunista conservar el control sobre el aparato organizativo del partido hegemónico, garantizando un soporte del electorado para las primeras elecciones democráticas (1989-1991).

En un momento inicial poscomunista prevaleció en todas partes una solución a corto plazo basada sobre las exigencias especiales de la transición a la democracia. Fue posible efectuar una distinción sobre la estructuración de los sistemas partidistas de este periodo aprovechando los objetivos prioritarios de las fuerzas predominantes: en Polonia, Bulgaria y Checoslovaquia, donde tuvieron lugar, respectivamente, dos frentes de oposición bien amplios (*Solidarnosc* y los movimientos gemelos Foro Cívico-Público contra la Violencia) y una alianza electoral capaz de garantizar la identidad propia de los partidos participantes en perjuicio de su completa autonomía de iniciativa (Unión de las Fuerzas Democráticas), la prioridad, vista la supremacía de estas formaciones (si se excluye el caso de Bulgaria), fue la de constreñir el régimen hacia la plena democratización; en Rumania, donde el Frente de Salvación Nacional monopolizó con su ambigüedad el proceso de transición, el enfrentamiento sobre el control de esto se verificó sólo sucesivamente cuando otras fuerzas emergentes acusaron a Iliescu y a sus camaradas de contubernio con el pasado; en fin, en Hungría se presenció un fenómeno desconocido para los demás países y que anticipaba instancias futuras, es decir, la conformación del sistema partidista no en sentido bipolar (fuerzas poscomunis-

tas contra fuerzas anticomunistas), sino al menos tripolar (Foro Democrático, Alianza de los Democráticos Libres y Alianza de los Jóvenes Democráticos, Partido Socialista Húngaro), como preludio del parlamentarismo moderado que se desarrollará sucesivamente.

En un segundo momento, superada la política de las declaraciones anti-régimen y de las adhesiones de principio a los modelos de Europa Occidental, las grandes coaliciones, que permanecieron reunidas más que por una voluntad crítica por una voluntad constructiva, revelaron a su interior una serie de intereses, programas y objetivos todos igualmente dignos de atención. Por lo tanto, se verificó la desmembración progresiva de las agrupaciones anti-régimen, así como también el delineamiento incierto de una estructuración partidista sobre el modelo occidental, favorecida por la ausencia de una *conventio ad excludendum* de las fuerzas surgidas de los viejos partidos hegemónicos. Entre 1992 y 1994, donde ya no se encontraban al gobierno y con amplias mayorías parlamentarias (Bulgaria y Rumania), los partidos poscomunistas obtuvieron la revancha sobre los partidos que durante la transición les habían derrotado (Polonia y Hungría, en donde, respectivamente, el ASD pasó del 12% al 20% de los consensos y el PSU del 10% al 54%). Si consideramos luego la marcha electoral de las fuerzas de izquierda también en los Países Bálticos (en Lituania sobre todo) y en las Repúblicas de Europa Oriental, lo relativo a un nuevo, consensual y sólido otorgamiento a las fuerzas del viejo régimen se manifestaba como un hecho evidente.

En lo concerniente a los turnos electorales que se subsiguieron en Europa Centro-Oriental a partir de 1989, se esbozó una tendencia precisa que presenció en un primer momento el éxito de las coaliciones anticomunistas y, posteriormente, en una fase más larga, el retorno al poder de las fuerzas poscomunistas o reformistas del ex aparato, y en fin, en las elecciones más recientes, el regreso al gobierno de las fuerzas moderadas que se inspiran en la tradición liberal democrática occidental (con excepción, tal vez, del movimiento nacionalista búlgaro, creado en torno a la figura del propio *leader*). Esta tendencia parece constituir el resultado de la individuación progresiva de las fuerzas que garantizan de una mejor forma o que parecen garantizar la renovación de la economía y el respeto de las jóvenes instituciones democráticas.

Por cuanto se refiere a la escogencia del modelo asambleario uni o bicameral, se advierte que el debate desarrollado en torno a esta alternativa ha llevado a soluciones caracterizadas por el intento de no ofrecer la

oportunidad a conflictos institucionales futuros, de crear un órgano eficiente en grado de afrontar tanto el periodo de la transición como el de la consolidación y, en fin, de no atribuir la función legislativa a órganos dotados de poderes paritarios y simétricos. Por el unicameralismo han optado Bulgaria, Hungría y Eslovaquia, mientras que Polonia y la República Checa prevén la presencia de una cámara baja (*Sejm* y Cámara de los Representantes, respectivamente) y de una cámara alta (Senado); para ambas la decisión ha sido más que nada el fruto de una batalla contingente que de una confrontación encaminada a individuar mayores garantías a largo plazo. El bicameralismo delineado por la Constitución de Rumania, y que se desarrolla en la praxis más reciente, representa de un modo seguro un *unicum* en el área. La simetría entre las dos ramas del Parlamento es total: las competencias son idénticas, así como su duración y el método de elección.

La opción por fórmulas electorales de tipo proporcional se ha revelado como una solución de compromiso al menos en la fase de transición por las desconfianzas inevitables entre las formaciones políticas. Sucesivamente se ha recurrido a correctivos y, en particular, a la adopción de cláusulas que establecen el porcentaje de votos que permite a una lista el acceso al Parlamento con el propósito evidente de llegar a un pluripartidismo moderado o a un modelo tendencialmente bipolar que se introduce adecuadamente en la racionalización de la forma de gobierno. La naturaleza del sistema político a lo largo de los primeros años de la transición ha influenciado en gran medida los textos de las nuevas Constituciones y el camino de las reformas constitucionales sucesivas.

III. LAS FORMAS DE GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA Y DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

En los Estados de la Comunidad de Estados Independientes es el *modelo ruso* el que se impone en el delineamiento de las nuevas Constituciones, con excepción parcial de Moldavia, que se inspiró en la Constitución de Rumania de 1991. Por lo tanto, debe hacerse referencia a la Constitución rusa de 1993 sobre todo para aclarar cuál es la estructura u ordenación de los poderes constitucionales que han presenciado el reconocimiento de un papel preferencial al presidente de la República. En la Constitución rusa, una vez consagrado el principio de la separación de

poderes, es el presidente de la federación el que viene mencionado con precedencia respecto al Parlamento, al gobierno y al sector judicial (artículo 11, 1). El presidente tiene una función de garante de la Constitución, de los derechos de los ciudadanos, de la soberanía estatal, y se encarga de coordinar a los órganos del poder estatal (artículo 80, 2). Recibe de la elección popular (ley del 17 de mayo de 1995) una fuerte legitimación, y el uso de la iniciativa referendaria le permite un contacto directo con los ciudadanos, pasando por encima del Parlamento. El gobierno se encuentra subordinado al presidente que lo nombra pidiendo un “consenso” a la *Duma*, cámara electiva con base nacional formada la mitad con método proporcional y la otra mitad con método mayoritario (ley del 21 de junio de 1995), en la cual existe una serie fragmentada de grupos parlamentarios y no es fácil configurar una mayoría de apoyo al gobierno nombrado por el presidente. El presidente tiene a su disposición el arma de la disolución anticipada en caso de falta de colaboración parlamentaria. El presidente dispone de una propia administración, autónoma de la gubernativa, y está habilitado para adoptar actos normativos. En la práctica, la función parlamentaria es recesiva respecto a la presidencial, excepción hecha para los sectores en los cuales la Constitución da preferencia a la ley parlamentaria, cuando el presidente no ejerce su derecho de veto. Por ende, se verifica un caso evidente de *presidente gobernante*, pero sin el conjunto de garantías proporcionadas por la forma de gobierno occidental (presidencial o semipresidencial) que asegura funciones de equilibrio bien precisas al Parlamento y a la rama judicial. En efecto, el nuevo modelo presidencial sufre de la influencia de la vieja normativa sobre los poderes del *presidente* del *Soviet* supremo de la URSS, para la actividad normativa y de gobierno, y del papel ejercido por el Partido Comunista, en cuanto a la existencia de una administración presidencial que retoma aquella que con antelación estaba a disposición del partido, duplicante de la ministerial. Además, hay que subrayar cómo la Constitución de 1993, y la definición del papel presidencial “fuerte”, es la que Yeltsin hizo elaborar en una “conferencia constitucional específica” y que fue confirmada por el referéndum popular del 12 de diciembre de 1993, tras un duro conflicto constitucional entre el presidente y el Parlamento, la declaración de destitución del presidente por obra de este último y, en fin, la ocupación del Parlamento *manu militari*, después de que algunos meses antes Yeltsin consideraba que el referéndum del 25 de abril de 1993 generaría una confianza popular frente a su papel y, por ende, una legitima-

ción del presidente prevaleciente con respecto a la del Parlamento. Así pues, existen elementos formales (el texto de la Constitución) pero también sustanciales (la personalización del poder presidencial basándose en una legitimación popular en una situación de desorden político y civil) que hacen del presidente el referente principal del poder estatal ruso. Por lo demás, luego de la entrada en vigor de la Constitución, Yeltsin demostró gobernar prácticamente sin límites o con escasos límites parlamentarios, con la posibilidad de utilizar el referéndum en sentido plebiscitario, adoptando importantes actos normativos y asistido gracias a una pronunciación de la Corte Constitucional del 31 de julio de 1995 referente a los poderes asumidos para resolver la emergencia en Chechenia, la cual sustancialmente admitió la facultad del presidente de la República de interpretar unilateralmente la Constitución estableciendo el contorno de los propios poderes en donde no se encuentren delineados claramente por la Constitución.

La acentuación de los poderes presidenciales continuó con la presidencia de Putin, que iniciada en marzo de 2000, y confirmada tras el resultado de las elecciones presidenciales, registró un éxito plebiscitario en favor del presidente en turno, en marzo de 2004. La sobre exposición de los poderes presidenciales, a consecuencia también del notable éxito obtenido por la formación política de referencia del presidente (Rusia unida) con ocasión de las elecciones parlamentarias de la *Duma* en diciembre de 2003, se tradujo en repetidos intentos de normalización política y en el incremento de las fuerzas de seguridad en el seno del aparato estatal, lo que, en general, aumentó el antagonismo entre poder y sociedad. (Este párrafo no está impreso)

El modelo autóctono del presidente gobernante es seguido por las Constituciones de las Repúblicas internas de Rusia y por las de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes, caracterizadas por la acentuación del papel presidencial en una situación de marginación tendencial del papel del gobierno y del Parlamento. Los poderes presidenciales son fuertemente incrementados en Bielorrusia con la aprobación referendaria de la Constitución (1996), con la reducción de la Corte Constitucional a la dependencia del Ejecutivo luego de un conflicto bienal (1995-1997), en el cual el presidente había impuesto no continuar con las sentencias de la Corte. Del mismo modo, un incremento de la función presidencial se tiene en Ucrania con la nueva Constitución (de 1996). En Kazajstán el presidente tiene poderes casi absolutos y es elimi-

nada la Corte Constitucional (Constitución de 1996). En Tayikistán la Constitución (1994) mantiene la confusión de poderes de la fase socialista pero atribuye el máximo de los poderes al presidente, que entre otras tiene la tarea de nombrar a los jueces. Una característica difundida es la recurrencia acentuada al referéndum con fines plebiscitarios, por ejemplo para permitir la prórroga de la duración del mandato presidencial, como sucedió en Kazajstán, Turkmenistán y en Uzbekistán, con resultados que alcanzan casi el 100% del sufragio popular. Con estos supuestos no se tiene interés alguno en considerar la disciplina de la forma de gobierno y responder a la interrogante sobre la posibilidad de definición de la misma como semipresidencial, en cuanto sobre el papel existen atribuciones del gobierno y del Parlamento y a veces una semblanza de la relación de confianza. Así también, ante una situación de difícil individuación de una estructuración elemental de la sociedad de acuerdo a módulos que puedan ser comparados con los occidentales, no tiene mucho sentido plantearse el problema de la tutela de los derechos. Hay que limitarse a observar la naturaleza personalística de los diversos presidencialismos y, a menudo, su vocación notoriamente autoritaria.

IV. FORMAS DE GOBIERNO POS-SOCIALISTAS Y APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN: PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Los informes de las organizaciones especializadas en monitorizar el régimen de los derechos del hombre manifiestan de manera sistemática *violaciones gravísimas de los derechos civiles y políticos*, limitaciones de los derechos de la oposición, violación de la independencia de la magistratura y grandes límites a los derechos de la defensa en los procesos penales. Las violaciones se presentan en vía de hecho pero también mediante la introducción de medidas formales.

En lo relativo a la introducción de normativas limitativas se hace mención a la Constitución de Georgia (1995), que prohíbe la tortura (artículo 18, 4) pero otorga al presidente facultades de remoción de las garantías constitucionales para los derechos fundamentales de la persona durante las emergencias (artículo 46), facultad utilizada con violación sistemática de las garantías más elementales y el uso documentado de la tortura por parte de las fuerzas de seguridad. Además se pueden mencionar: los de-

cretos presidenciales en la República Rusa, que permiten la detención por parte de la policía sin previa comunicación de las imputaciones y con aislamiento durante treinta días (1995-1996); la ley “sobre la protección de la República” de Eslovaquia (1996), que priva de sus derechos a toda persona sospechosa de acción subversiva y que tiene como fin perseguir el disenso; el aumento de las hipótesis de delito para las cuales se prevé la pena de muerte en Tayikistán (1995); las leyes de prohibición de los partidos de oposición, especialmente con base étnica, en Uzbekistán (1996), Armenia (1995), Azerbaiyán (1996). Si nos desplazamos al análisis de los regímenes de hecho de las libertades individuales, la situación en Asia ex soviética es simplemente desmoralizadora: si bien ignorando las áreas afectadas por auténticos conflictos armados, en las cuales existe toda una documentación sobre los estragos de la población civil y las matanzas sistemáticas de los presos de las facciones opuestas, también son muy difusos los continuos abusos por parte de las fuerzas de seguridad y el uso de la tortura, así como los tratos contrarios a los principios más elementales de garantía de la persona.

La referencia a las tendencias autoritarias, por lo general reveladas por la asunción de un papel “fuerte” del Ejecutivo presidencial, conduce a reconocer cómo en la mayor parte de los ordenamientos el régimen de garantía de los derechos previstos en la Constitución es simplemente nominal, como es solamente formal la remisión al pluralismo político. En muchos Estados la concentración de los poderes en el Ejecutivo se justifica por la activación de los poderes de emergencia por causa de los conflictos civiles y las amenazas de secesión (área de la ex URSS y de la ex Yugoslavia).

Esta indicación proporciona la ocasión para llamar la atención sobre un dato de fondo, común en la mayor parte de los Estados socialistas: el resurgimiento del nacionalismo en sus aspectos más extremistas que lleva a la afirmación tendencial de la *coincidencia entre Estado y grupo nacional mayoritario*, reservando la plenitud de los derechos a los que pertenecen a la etnia privilegiada y marginando o excluyendo a los pertenecientes a grupos minoritarios presentes sobre el territorio. En la práctica, pierde fuerza la concepción de la nación como pluralidad de personas vinculadas a una condivisione común de valores (*nación-demos*) y la nación se afirma como una comunidad étnica-lingüística (*nación-etnos*). La valorización del “carácter étnico” como elemento de agregación de los sujetos que comparten una lengua y cultura comunes tiende a marginar o

incluso a expulsar a todos los sujetos de lengua y cultura diversas que se encuentran en los confines del Estado y que a la vez forman parte de las minorías.

Por lo tanto, no sólo los nuevos Estados se preocupan por construir o consolidar la idea de nación, como la Constitución de Ucrania de 1996 (“el Estado concurre a la consolidación y al desarrollo de la nación ucraniana, de su conciencia histórica, de sus tradiciones y de su cultura”: preámbulo), sino que se procede a una valorización exasperada de los signos distintivos y de las particularidades nacionales subrayando la importancia de la lengua y sobre todo del alfabeto. Macedonia constitucionaliza el macedonio y el alfabeto cirílico (Constitución de 1991, artículo 7). Croacia la lengua croata y el alfabeto latino (Constitución de 1990, artículo 12). Moldavia, que había tenido el alfabeto cirílico por obra de los soviéticos en 1941, emprende (1990-1995) el regreso al alfabeto latino imponiendo el moldavo como lengua del Estado, mientras en la República secesionista de Transdníestria se consagra la lengua rusa y el alfabeto cirílico también para la minoría rumana (1995). En Bulgaria la lengua oficial se impone a la minoría turca (Constitución de 1991, artículo 36). En la República de Eslovaquia, la Ley sobre la Lengua de Estado (1996) convierte en obligatoria la lengua oficial también para la minoría húngara (violando el artículo 34, 2 b de la Constitución de 1992). En Rumania la tutela de la lengua nacional es sujeta a revisión constitucional (Constitución de 1991, artículo 148). Tayikistán escoge (1992) el alfabeto árabe-persa. En todos estos casos la elección lingüística y del alfabeto comporta la marginación de la lengua y de los alfabetos de los grupos nacionales minoritarios que se encuentran en los confines del Estado.

El concepto de *Estado étnico* es puesto de relieve en la Constitución croata (1990), según la cual Croacia es el Estado nacional de los croatas a los cuales se agregan otras etnias minoritarias (preámbulo y artículo 15), y en la Constitución eslovaca (1992), en donde la nación eslovaca se contrapone a los grupos étnicos minoritarios (preámbulo). También la Constitución rusa (1993) mantiene la contraposición entre nacionalidad, típica de la Constitución soviética precedente. En todos estos ejemplos, a la igualdad indiferenciada de los ciudadanos, prescindiendo de referencias étnicas propias del concepto tradicional occidental de nación como una comunidad política, se sustituyen las identidades colectivas caracterizadas por la posibilidad de reconocer elementos étnicos destinados a agilizar las contraposiciones y los conflictos. Por lo demás, la creación

de algunos nuevos Estados se hizo con base en referéndum destinados a provocar el surgimiento de la etnia dominante (Croacia, Macedonia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina y Estados secesionistas de la vieja URSS) y no es una casualidad que la Constitución de Bosnia-Herzegovina, adjunta a los Acuerdos de Dayton de 1995, no haga ninguna referencia al concepto de nación destinada a ser incluida en el nuevo Estado, mientras sus componentes (serbios, croatas y musulmanes) se caracterizan fuertemente por la relevancia de la respectiva valencia étnica, afirmación ésta ante la casi cierta imposibilidad de existencia del Estado bosnio.

Prescindiendo de las previsiones constitucionales que si bien consagrarían, a menudo, de manera mucho más clara y satisfactoria la tutela de los derechos de las minorías (Rumania, 1991, artículo 6, 1; Hungría, revisión de 1989, artículo 68; Lituania, 1992, artículos 7, 2; 55; 57, 2; Serbia, 1990, artículo 8, 2), la experiencia de la fase de la consolidación de los nuevos Estados demuestra la dificultad de encontrar modelos de convivencia real entre los diversos grupos étnicos con la aspiración, frecuentemente frustrada, de adquirir una autosuficiencia política por parte de las minorías que se encuentran en áreas estatales en las cuales la mayoría tiende a afirmarse de manera exclusiva. De aquí surgen fenómenos de secesión violenta (Yugoslavia, con la formación problemática de nuevos Estados) o de separación consensual (Checoslovaquia con la formación, no traumática, de dos sujetos internacionales diversos, República Checa y República de Eslovaquia). De aquí también derivan permanentes focos de tensión en los que se enfrentan la aspiración a la autodeterminación y la represión por parte del titular formal de la soberanía estatal sobre el territorio. Tal orientación prevaricadora se refleja en múltiples formas: omisión del reconocimiento del *status* de minoría a un grupo étnico minoritario (la Constitución de Macedonia no reconoce la etnia serbia y la Constitución de Serbia no reconoce la etnia croata ni la musulmana); adopción de legislaciones que privan de la ciudadanía a los miembros de una minoría (como sucedió en la República Checa para los eslovacos); privación de los derechos políticos y creación de un régimen de segregación (como aconteció con los albaneses de Kosovo). El afianzamiento del Estado monoétnico, temeroso de las formas de disgregación de la unidad estatal derivadas de las aspiraciones de las minorías étnicas, requiere organizaciones estatales centralistas, con rechazo tendencial de las autonomías regionales o de formas de descentralización política propias

del Estado federal. Además, el Estado unitario se alinea con una tradicional concepción centralista propia de los poderes estatales en la mayoría de los Estados en examen tanto en la fase constitucional socialista como en las fases que preceden al advenimiento de los regímenes socialistas.

V. CONTINUIDAD DE LAS CONSTITUCIONES SOCIALISTAS EN ASIA Y EN CUBA

El proceso de revisión radical de las instituciones propias del constitucionalismo socialista no tuvo lugar en la República Popular de China ni en Vietnam, Laos, Corea del Norte y Cuba: todos estos ordenamientos han seguido caminos diversos del alineamiento tendencial a las instituciones propias de la experiencia del constitucionalismo de derivación liberal. Esto no excluye formas de modificación parcial de algunos principios constitucionales tradicionales, sobre todo por cuanto se refiere a la disciplina de las relaciones económicas, condicionada por las exigencias del mercado. A manera de ejemplo se mencionarán los desarrollos constitucionales asistidos en uno de los ordenamientos más importantes que quedaron del área socialista: la República Popular de China.

Luego de las Constituciones de 1954, 1975 y 1978, la Constitución vigente de 1982 fue sometida a lo largo de los años a algunas modificaciones formales y ha sufrido modificaciones importantes dentro de la praxis interpretativa. Ésta, desde el punto de vista conceptual, sigue las huellas de la clásica concepción de la “Constitución balance”: sus disposiciones eran una descripción tendencial del proceso de maduración de la “dictadura democrática popular” (artículo 1), y para individuar las líneas de dirección programáticas era necesario hacer referencia a los documentos del partido y al preámbulo de la misma Constitución. Entre sus principios generales se encontraban: la obligación del respeto de la Constitución y la consagración de la legalidad socialista; la rigidez del texto constitucional, que podía ser revisado por mayoría de los dos tercios de la asamblea; la unidad del poder estatal y el centralismo democrático; la autonomía de las minorías nacionales, y la economía socialista. Una amplia disertación fue dedicada a los derechos y deberes y a la organización estatal, en donde —al lado de la Asamblea Popular y de su comisión permanente, del Consejo para los Asuntos de Estado (gobierno), de los tri-

bunales y de las *Procuraturas*— se añadía el cargo de presidente de la República y la Comisión Militar Central.

Según lo acontecido en otros ordenamientos socialistas, la inserción en la Constitución de una atención renovada por el principio de legalidad tenía una relevancia indudable, en cuanto índice de la orientación a establecer en preceptos legislativos, fijados por la Asamblea, vínculos a la total discrecionalidad de la burocracia de partido. Sin embargo, este último continuaba siendo el verdadero centro del poder político de decisión, aunque no fuera disciplinado en la Constitución: las máximas decisiones de dirección eran asumidas por la Comisión Permanente del Comité Central del partido, según lo dispuesto por su estatuto; al interior del partido estaban presentes organismos especializados por cada sector del aparato estatal, así como agentes al interior de todas las estructuras administrativas dotados de poderes reales de dirección y de supervisión de las mismas. Por lo tanto, el texto constitucional continuaba ignorando la presencia de medidas organizativas y funcionales dirigidas a superar el control real del aparato estatal por obra del partido comunista. En cambio proveía a describir, según la línea tradicional, el aparato del poder basado sobre la Asamblea, la cual detentaba el máximo poder unitariamente concebido: en efecto, ésta poseía competencias de revisión constitucional y legislativas, pero también ejecutivas y de supervisión sobre el sistema judicial (artículos 62 y ss.). La parte esencial de las atribuciones de la Asamblea terminaban siendo ejercidas por su comisión permanente, teniendo en cuenta las reuniones anuales de la misma.

Durante el desarrollo constitucional se observaba, si bien de manera no consolidada, la tendencia a liberar, en ciertas circunstancias, al aparato de la asamblea y de sus comités de una rígida tutela del partido: en este sentido la previsión de la supremacía de la Constitución y del principio de legalidad constituía una referencia utilizable para recurrir a reglas que condicionaban también a la burocracia de este último. Así también se notaba en la praxis un incremento en el uso de los poderes de supervisión asamblearios sobre los aparatos administrativos, sobre los ministros y sobre la organización judicial, con utilización de los poderes de inspección y del examen de diversos tipos de relaciones previstas por la Constitución (artículos 67 y ss.).

El sector de la disciplina y la tutela de los derechos continuaba siendo problemática: la enumeración de los derechos resultaba particularmente extensa, aunque se había eliminado el derecho de huelga, y si bien junto

al reconocimiento de la libertad religiosa se prohibían los posibles condicionamientos por obra de centros de interés extranjeros (las iglesias ubicadas en otras áreas culturales), y a pesar de que permanecían todos los vínculos en materia de compatibilidad entre su ejercicio y los principios socialistas y aunque se confirmaban los conocidos deberes propios de la tradición constitucional socialista.

Algunos indicios de una mayor atención a las exigencias de la persona respecto al consagrado principio de legalidad eran evidentes: en 1979 fue aprobado por la Asamblea el nuevo Código Penal con la introducción del principio de tipicidad de los delitos y de las penas y la superación del recurso a la analogía, el cual permitía sanciones por comportamientos no calificados como ilícitos por normas de ley. Fueron abolidos los “delitos contrarrevolucionarios”, que sin embargo fueron sustituidos por la categoría de los delitos contra la seguridad del Estado. No obstante, en 1991 un documento del gobierno (*Libro blanco sobre los derechos humanos*) insistía sobre la dirección tradicional según la cual el goce de los derechos de libertad habría podido asegurarse sólo luego del alcance efectivo de una situación económica que permitiera el goce de los derechos económicos y sociales. En la praxis continuaba la negación de los derechos políticos familiares a la tradición liberal, con referencia particular a la manifestación de opiniones disidentes de las admitidas, que eran sistemáticamente reprimidas, y la prohibición de toda forma de pluralismo. Por lo tanto se mantiene la imposibilidad de constituir movimientos políticos que persiguen finalidades diversas de las permitidas constitucionalmente, represión violenta de las contestaciones estudiantiles (Tienamen, 1989) y la represión judicial sistemática frente a los intelectuales disidentes. La extensión de la soberanía china sobre el territorio de Hong Kong (1997) hizo actual la comparación entre el régimen de los derechos de libertad previstos por la Constitución china y el régimen vigente en el territorio, inspirado en los valores liberales occidentales: la Ley Fundamental votada por la Asamblea (1990) para ser aplicada en el territorio en el momento de la anexión preveía no sólo el mantenimiento durante cincuenta años del sistema socioeconómico (artículo 8), sino también del sistema jurídico (artículo 5) regulado por el ordenamiento del territorio británico. Sin embargo se temía que la concepción radicalmente distante de aquella occidental de los derechos hubiera comprometido los derechos políticos (sistema de representación sobre la base de elecciones libres), la libertad de información y los derechos previstos por el *Bill of Rights* que había

sido sancionado tras los hechos de Tienamen (1991) y, en general, el pluralismo político adquirido y un sistema de garantías atribuido a una magistratura independiente. En efecto, la adquisición de la soberanía sobre el territorio fue acompañada por la parte china con la declarada exigencia de modificación de normativas consideradas incompatibles con el derecho chino en materia de actividades de las asociaciones, de libertad de prensa, de libertad de reunión y manifestaciones en lugar público, manteniéndose incierta la continuidad de una magistratura independiente.

Frente a una tendencial fidelidad a los principios socialistas en materia de derechos políticos y civiles, la Constitución ha tenido modificaciones progresivas en el campo de los *derechos económicos*, realizándose concesiones importantes frente a las exigencias del mercado. Mientras en 1988 algunas enmiendas confirmaron el principio de la economía planificada y prohibieron transferencias entre quienes estuvieran privados del derecho de utilización de la tierra, aun de propiedad estatal o colectiva (artículo 10), reformas de 1988 y 1993 preveían la superación del principio de exclusividad de la planificación. Se reconoció la “economía del sector privado”, el traslado del derecho de utilización de la tierra en el marco de las disposiciones de ley, la separación entre propiedad pública de las empresas y la gestión por parte de administradores escogidos democráticamente, así como la legitimidad de inversiones de capitales extranjeros en China (artículos 15-18). En general, se introducía la noción de *economía de mercado socialista* que comportaba la renuncia al principio general de planificación de los recursos económicos exclusivamente públicos; la introducción de formas de iniciativa económica separadas de las estatales; la presencia de capitales extranjeros y formas limitadas de competencia, sin que faltase una red amplia de medidas legislativas y administrativas de control estatal. En diciembre de 2003, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional inició formalmente el procedimiento de revisión constitucional (cuya conclusión está prevista para finales de 2004) sobre la base de propuestas avanzadas en el seno del Comité Central del Partido Comunista chino en octubre de 2003 y tendientes a incrementar las garantías de los derechos económicos introducidos ya en la Constitución por la revisión precedente de 1999. Las dos modificaciones principales conciernen a los artículos 11 y 13 de la Constitución de 1982. La primera modificación tiene por finalidad someter a una explícita protección del Estado a la industria individual y privada, a condición de que sea legalmente adquirida, e introduce el concepto de

justa indemnización en caso de expropiación (el artículo 11 le reconocía, en su versión anterior, un papel meramente complementario respecto a la economía pública socialista). La segunda modificación, relativa a los bienes de consumo, amplía y generaliza el principio ya reconocido por el artículo 13, que admitía, posteriormente a la revisión constitucional de 1999, el derecho a poseer rentas de trabajo, ahorros, casas y otras propiedades privadas: el Estado se compromete a proteger la propiedad privada en cuanto tal, bajo la condición de que sea adquirida legalmente, definiéndola inviolable a la par de la propiedad pública.

En general, parece que la tendencia que se manifestó en China confirme que la voluntad de mantener un sistema político con partido único en un Estado unitario, comporte una liberalización económica guiada y niegue una liberalización política. Al mismo tiempo se quisiera afirmar la superioridad de la Constitución, resultado éste difícil de alcanzar mientras permanezca el partido único y no sea posible llevar a cabo la labor de distinción, ya iniciada, entre esfera organizativa del partido y entre aquella del Estado.