

Lino Xavier València i Montes

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA.  
INSTITUTO MEDITERRÁNEO DE ESTUDIOS EUROPEOS-IMEE

## COMPARING POST-SOVIET LEGISLATURES (A Theory of Institutional Design and Political Conflict), de *Joel M. Ostrow*, (Ohio State University Press, Columbus, 2001)

### 1. INTRODUCCIÓN

En esta obra Joel M. Ostrow analiza, desde una perspectiva comparativa, el diseño institucional de tres de los parlamentos que sucedieron a la antigua estructura político-institucional de la extinta Unión Soviética. El análisis comienza con el Sóviet Supremo de Rusia, que hasta octubre de 1993 se constituyó en la instancia legislativa del nuevo Estado ruso independiente, a pesar de haber sido electo con anterioridad a la desintegración de la estructura federal que le daba cobijo. El estudio se centra con posterioridad a esta primera aproximación en el nuevo parlamento ruso, surgido tras la violenta disolución de su predecesor y como consecuencia directa de la aprobación de la Constitución de la Federación Rusa en diciembre de 1993, iniciando su andadura ya en el año 1994: la Duma Estatal de la Federación Rusa. El tercer y último parlamento objeto de análisis es el parlamento estonio o Riigikogu surgido a raíz de la ruptura de Estonia con la Unión Soviética en 1991 y su acceso a la independencia.

El eje central del estudio en los tres casos va a ser la posición que ocupan las respectivas Comisiones de Presupuesto en los tres parlamentos y cómo a través de ellas se alcanza o, por el contrario, se frustra el entendimiento político entre las diversas tendencias existentes en su seno. El fin último, por tanto, es explicar hasta qué punto se ha conseguido el consenso o en su caso la solución negociada a los conflictos de carácter político que nacen y se desarrollan a lo largo de las legislaturas. Para ello es necesario el establecimiento de una serie de vínculos entre los actores principales del proceso legislativo a nivel interno, es decir en el propio parlamento, como son los

partidos políticos y las comisiones encargadas de estudiar en su aspecto técnico la legislación que será sometida a votación en el pleno parlamentario; en su faceta externa, asimismo, es de vital importancia construir los canales apropiados para que las relaciones ejecutivo-legislativo sean fluidas al objeto de evitar el estancamiento entre ambas ramas del poder, cuando no una abierta hostilidad entre ellas.

La estructuración del libro, así, está basada en un criterio de orden espacial (Rusia-Estonia) y en otro de cariz temporal (Sóviet Supremo-Duma). El estudio individualizado de los tres modelos da paso, a medida que se avanza en el proceso analítico, a su comparación para poder extraer la conclusión de que si bien no hay un modelo único aplicable a cualquier periodo y circunstancia, sí al menos se adquiera la certidumbre de que cuantos más datos se obtengan acerca del diseño de las instituciones estatales -en este caso la parlamentaria-, más fácil será para los diseñadores de futuros órganos legislativos conocer el funcionamiento de sus predecesores, y no incurrir en los fallos que se cometieron en el pasado a causa de diseños no aptos para la resolución de conflictos. Se intenta, de este modo, prever con la suficiente antelación el método idóneo para la resolución de conflictos, y eludir el fracaso en las negociaciones que abocan al «punto muerto» a causa del enconamiento de las posiciones defendidas por los diversos actores.

Los siete capítulos en que está dividido el libro, a parte de la sección introductoria y de las conclusiones finales, se reparten en las tres partes antedichas. La primera parte, que recoge tres capítulos, se dedica al Sóviet Supremo; la segunda, con otros tres capítulos más, se enfoca en la Duma, mientras que en la tercera, de un solo capítulo, se atiende al Riigikogu estonio.

La elección de los títulos propuestos por el autor para cada una de las partes nos va a dar desde un primer momento las claves sobre las cuales va a girar la exposición, al concentrar en muy pocas palabras un acertado resumen de la realidad política de estas tres instituciones. Así, en referencia al Sóviet Supremo de Rusia utiliza Ostrow la expresión «A Well-Oiled Machine, Out of Control!», que podríamos traducir casi literalmente por «Una máquina bien engrasada, fuera de control»; para el caso de la Duma rusa utiliza un término que denota hasta qué límite dentro del desorden general puede existir una composición cuasi armónica: «Complete Chaos, Under Control», («Un absoluto caos bajo control»); finalmente, para definir el Riigikogu es menos ingenioso,

si bien aquí el ingenio probablemente esté de sobra: «The Benefits of a Linked, Dual-Channel Design» o «Los beneficios de un diseño interconectado de doble canal». Pasemos ahora a describir brevemente el funcionamiento de cada uno de estos tres parlamentos.

## 2. LOS PARLAMENTOS

### 2.1. EL SÓVIET SUPREMO DE RUSIA.

El diseño institucional del Sóviet Supremo no fue otro que el del modelo heredado de la estructura soviética de la cual formó parte hasta el momento de la desaparición de la Unión Soviética. Cuando el parlamento de la Unión dejó de existir a finales de 1991, el Congreso de los Diputados del Pueblo de Rusia, electo en 1990, tuvo que asumir el papel de único legislador en el nuevo Estado ruso, lo que supuso la asunción automática de todas las competencias del antiguo parlamento federal para el territorio de Rusia. De los 1068 miembros de éste, cuyo papel se limitaba a actos testimoniales y ceremoniales, se escogió a 250 diputados que iban a formar el auténtico poder legislativo de Rusia: el Sóviet Supremo.

Las características de este órgano, encargado de aprobar la legislación, se resumen en su carácter no partidista —ausencia de verdaderos partidos políticos en la composición de sus organismos—, y en que su funcionamiento estaba centrado en la actividad de supervisión técnica de la legislación, antes de ser aprobada por el pleno, llevada a cabo por sus diferentes comisiones. El nivel de entendimiento y consenso en materia legislativa era altísimo, ya que la orientación política de sus miembros cedía ante la necesidad de aprobar una legislación cuya primera criba había ya pasado a nivel de comisión. La razón de que el conflicto fuese prácticamente inexistente residía en la complicidad recíproca de las comisiones, que, para asegurarse de que sus propuestas no fuesen derrotadas en el pleno, acordaban el apoyo mutuo entre todas ellas en el momento de la votación final. Si una salía beneficiada, el resto también debería serlo. De ahí que la máquina legislativa estuviese regida por un perfecto mecanismo de pesos y contrapesos que garantizaban que el apoyo en un momento dado a una propuesta realizada por una Comisión en concreto, se transformase en ese mismo apoyo en otro momento a propuesta de otra Comisión distinta.

Por lo que respecta a las relaciones con el ejecutivo, en cambio, la situación se tornaba tormentosa. La inexistencia de partidos políticos hacía que las relaciones con el ejecutivo, en particular con el Presidente de la Federación, tuviesen que canalizarse a través de un único vínculo: el Presidente del Sóviet Supremo. Pero, como es sabido, el protagonismo político y la personalidad de éste eran incompatibles con las del Presidente del país, lo que provocaba la total ausencia de relaciones entre ambos poderes, o incluso el enfrentamiento abierto en la disputa por la legitimidad de sus acciones. La lucha desencadenada por el control político del Estado desembocó en los acontecimientos de octubre de 1993, que condujeron a la disolución *manu militari* del Sóviet Supremo y a la victoria final del ejecutivo. Ningún tipo de arreglo de controversias se pudo articular para evitar tal catastrófico resultado.

## 2.2. LA DUMA ESTATAL DE LA FEDERACIÓN RUSA

La experiencia desastrosa del Sóviet Supremo convenció a los diseñadores de la Duma de que para sortear el conflicto en las relaciones entre ejecutivo y legislativo se imponía la inclusión de un nuevo actor en el parlamento: los partidos políticos. De este modo, partidos y comisiones legislativas van a desempeñar en la actual Duma el rol de conducir las negociaciones políticas en pos de dos objetivos, si bien con resultados dispares: el acuerdo en materia legislativa y unas relaciones adecuadas con el poder ejecutivo.

Respecto al conflicto interno en la propia Duma, la aparición de partidos políticos no ha venido a solventar el problema de las profundas disensiones concernientes a la legislación a aprobar; más bien, éstos han exacerbado las disputas entre comisiones. El motivo es la falta de un vínculo real que una a comisiones y partidos, pues ambos se constituyen como entes paralelos. La competencia entre partidos impide la negociación a nivel de comisión, lo que impide a su vez el consenso en este eslabón del procedimiento legislativo, ya que ceder en los planteamientos defendidos a ultranza desde un principio por un partido cualquiera puede ir en grave perjuicio de su popularidad política. El contenido de la legislación es insignificante, lo que importa es quién la propone y qué beneficios se pueden extraer de un hipotético apoyo. Además, no existe ningún medio para constreñir a los diputados a mantener una disciplina de partido a la hora de votar, por lo que las alianzas se construyen y se quiebran

con la misma facilidad con la que aparecen y desaparecen propuestas de legislación sobre un tema concreto. La única manera de superar este momento de incertidumbre es mediante el compromiso político forjado en reuniones de delegaciones partidistas encabezadas por los líderes de los respectivos partidos políticos, sin tener en cuenta ni el contenido de la legislación, ni la pertenencia de éstos a la comisión en cuestión. Sólo la negociación política en su versión más distorsionada de componenda política entre partidos es válida, lo que implica la posterior compensación en otras materias o momentos a los partidos cedentes en sus planteamientos.

Si el conflicto parlamentario interno es prácticamente irresoluble en la Duma, las relaciones de ésta con el ejecutivo, por contra, han experimentado una considerable mejoría. Es en este punto donde la inclusión de los partidos políticos ha resultado ser beneficiosa para el sistema político ruso desde el advenimiento del nuevo régimen constitucional, en comparación con el modelo predecesor del Sóviet Supremo. La fragmentación y la competencia entre ellos hace que ninguno domine efectivamente la escena política rusa y que, por tanto, ninguno tenga un canal directo de diálogo con el ejecutivo. La posición precaria de los partidos en la Duma, en donde ninguno de ellos se ha podido erigir en fuerza hegemónica, conlleva que para la elección de las presidencias de las comisiones se haya de contar con representantes de todo el espectro político ruso. Asimismo, la Presidencia de la Duma es un cargo desprovisto de carácter decisorio, carácter que, sin embargo, sí posee el Sóviet de la Duma, órgano colegiado compuesto por los líderes de todas las facciones políticas presentes en la cámara y a través del cual se canaliza el diálogo y la negociación con el ejecutivo. La participación en las rondas negociadoras con el ejecutivo de todos los líderes de las múltiples facciones partidistas es una condición imperativa si se pretende concluir con éxito algún tipo de acuerdo entre las dos instituciones. La exclusión, *a priori*, de cualquier facción de las negociaciones podría provocar el fracaso de las iniciativas gubernamentales en sede parlamentaria, al no contar éstas con el apoyo mayoritario necesario para su aprobación. Es así como la relación entre ambos poderes del Estado se institucionaliza a través de un grupo de personas que pueden ser afines u oponentes directos a la Jefatura del Estado y al Gobierno, pero con los cuales se debe contar prescriptivamente para que la solución a los conflictos sea efectiva y no se caiga en la ruptura institucional del ejemplo precedente, en que una sola persona era la encargada de articular las relaciones con el poder ejecutivo.

### 2.3. EL RIIGIKOGU DE ESTONIA

El diseño del parlamento constituido en Estonia en 1992 a raíz de la independencia adquirida del entonces Estado soviético es el opuesto al de su vecino ruso, tanto en la versión todavía soviética del Sóviet Supremo, como en la actual de la Duma.

En Estonia, a pesar de la fragmentación partidista que impregna la composición parlamentaria, el funcionamiento interno del Riigikogu se articula mediante la formación de coaliciones que asumen el papel de mayoría y minoría en el desarrollo de la actividad parlamentaria, en especial en su faceta legislativa. Como consecuencia de este modelo típico basado en la acción compacta de gobierno frente a oposición, la asignación de todos los puestos de relevancia en el parlamento —Presidencia y presidentes de comisión— va a recaer en miembros de la coalición gobernante, desplazando a la oposición de todo puesto que implique poder decisorio. El gobierno, así, se asegura de que su iniciativa política no será truncada por un parlamento hostil.

Esta forma de conexión entre partidos políticos y comisiones parlamentarias es eficaz a la hora de resolver los conflictos intraparlamentarios al desproveer a la oposición de su capacidad de influencia en la legislación a aprobar. Más dudoso es hablar de verdadero consenso al excluir precisamente a la oposición de las negociaciones políticas conducentes a tal fin. A consecuencia de ello las relaciones legislativo-ejecutivo, regidas por este patrón, gozan de una estabilidad inconcebible en comparación con los modelos rusos analizados. La necesidad de mantener un gobierno, unida a la conveniencia de disfrutar de cierta capacidad de decisión, obliga a los partidos políticos integrantes de la coalición gubernamental a promover consultas constantes entre ellos con el fin de construir un discurso coherente y homogéneo que presentar a la opinión pública y a la oposición, puesto que la más mínima disensión que se produzca en la alianza tenderá a ser explotada y aprovechada por la oposición en cumplimiento de su labor de control, a la búsqueda de la caída del gobierno para su reemplazamiento por otro de signo contrario que cuente con el apoyo de la alianza opositora.

La resolución de conflictos en este modelo reside indefectiblemente en la preponderancia que asumen los partidos políticos en el devenir político y en la estructuración institucional —tanto a nivel legislativo, como extralegislativo—, además de en la sólida conexión que se efectúa entre éstos y la estructura organizativo-administrativa par-

lamentaria, como método de control de los dos ámbitos decisorios en política por antonomasia: el parlamento y el gobierno.

### 3. CONCLUSIONES

La comparación entre sí de los tres casos estudiados por Ostrow es compleja, pues las circunstancias históricas, contextuales y estructurales son más disímiles de lo que en principio podría pensarse.

A mi juicio, si el Sóviet Supremo de Rusia se estructura de tal manera que no incluye en su seno a formaciones partidistas no es por capricho de sus diseñadores, sino porque el sistema político soviético en 1990, año de su elección, impedía que las incipientes formaciones políticas que comenzaban a fraguarse dispusiesen de la suficiente organización interna como para colgarse la etiqueta de «partido». Habría que recordar también que el Sóviet Supremo de Rusia se constituye por primera vez en ese mismo año 1990, careciendo por tanto de toda clase de experiencia en el manejo de los asuntos políticos, a no ser que se quiera establecer un vínculo directo con el antiguo Sóviet Supremo de la U.R.S.S., pues Rusia, en tanto que República de la Unión, no poseía parlamento propio.

Por otra parte, el autor tampoco presta especial atención a los factores precedentes a la constitución del nuevo parlamento ruso que, sin embargo, influyeron de manera patente en su actual diseño. Como es sabido y compartido por amplios sectores doctrinales el diseño de la Duma responde, en gran medida, a los trágicos acontecimientos de octubre de 1993, en que tras ser disuelto por la fuerza el Sóviet Supremo, el nuevo parlamento ve recortadas sus competencias de manera drástica en favor del ejecutivo. A modo de ejemplo bastará apuntar las prerrogativas presidenciales sobre la formación del gobierno y la elección de la persona que ocupará el cargo de primer ministro, desplazando a la Duma a un segundo plano, ya que su papel se limita a dar el visto bueno al nombramiento; o las amplias facultades de legislar por decreto que posee la presidencia. Otro hecho, poco analizado por el autor, es la aparición de una miríada de partidos políticos, característica habitual de las sociedades en transición, y su dificultosa relación entre sí, pues la competencia interpartidista hace que todos tiendan a ocupar el mayor espacio político-social posible como condición para su su-

pervivencia. La creación de una multitud de partidos, causa no desdeñable de la inestabilidad político-institucional que vive Rusia, no es consecuencia de un diseño preestablecido con la intención de que su proliferación contribuyese a la normalización política; más bien, en la mente de los diseñadores estaba la idea de dotar al sistema político ruso de un reducido número de partidos con presencia institucional, objetivo éste que a la postre resultó fallido, además de que el peso de los candidatos independientes tampoco es desdeñable.

En Estonia, el surgimiento de un sistema parlamentario es la respuesta a las aspiraciones del país, cifradas en la necesidad de su equiparación a las democracias occidentales, como paso previo a su posterior incorporación a las estructuras político-organizativas creadas en este espacio político durante este último medio siglo, y de las cuales Estonia no pudo ser partícipe por la pérdida súbita de su soberanía. Es por ello que, en comparación con Rusia, sus instituciones así como el funcionamiento de éstas sean las que más se asemejen al modelo democrático occidental, inconcebible sin un sistema de pluralismo político partidista, control del parlamento sobre la acción del gobierno y el principio de acatamiento de las decisiones de la mayoría con el debido respeto a la minoría.

A pesar de que Ostrow traza correctamente la descripción del funcionamiento interno de estos parlamentos y de sus relaciones con el gobierno, peca, no obstante, su obra de la falta de una sucinta explicación previa del contexto político en que nacieron y se han ido desarrollando estos parlamentos, elemento crucial éste para un adecuado entendimiento de su posterior evolución.

En una visión panorámica de la obra cabría achacar a ésta dos deficiencias. La primera de ellas es la utilización masiva de notas cuya fuente se remite a entrevistas y conversaciones del propio autor con los actores políticos, en la mayoría de los casos no identificándolos personalmente. Se puede oponer a esta apreciación la validez del uso de fuentes de primera mano, como son este tipo de declaraciones, aunque también se puede alzar la duda de si éstas son fidedignas —cosa de la que no tenemos por qué dudar—, pero que, sin embargo, hubiera sido preferible prescindir de ellas, al menos, en una cantidad considerable.

El segundo de los defectos es la excesiva reiteración de ideas de que está plagado el



libro. Parece que el autor necesitase de este aporte suplementario en su exposición para cimentar sólidamente sus teorías. Es como si le invadiese la duda de que si no dejaba perfectamente claro cuáles son las conclusiones a las que pretendía llegar, la argumentación adolecería de consistencia. En fin, sin dejar de tener interés la obra, ésta en cambio podría haberse resumido en un trabajo de menor extensión, sin que por ello incurriese en falta de rigor científico, ni sustento documental.