

Carlos Flores Juberías

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, UNIVERSIDAD DE VALENCIA

LAS NUEVAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS DE LA EUROPA ORIENTAL, A EXAMEN (un recorrido por las monografías de más reciente aparición sobre el tema)

Tratando de sintetizar en pocas palabras los resultados finales de un detalladísimo estudio sobre los nuevos parlamentos de la Europa Central y del Este, Philip Norton y David M. Olson (*Op. cit. infra*, pág. 231) dieron no hace mucho con una afortunada expresión con que describir su actual estado de evolución: «Parlamentos en la adolescencia».

Pues bien: a la vista de sus trabajos y de el de otros pujantes colectivos de investigadores, podría afirmarse sin exceso de voluntarismo que hoy es posible trasladar esa feliz expresión suya del objeto de estudio al estudio mismo, y afirmar que el análisis de las instituciones parlamentarias surgidas en las nuevas democracias de la Europa del Este a raíz de la caída del comunismo se halla, también, en los umbrales de la mayoría de edad. Sigue siendo cierto que el estudio del cómo y el porqué de las transiciones sigue concitando más interés entre los estudiosos que el análisis de las realidades que han venido a llenar el vacío creado por el hundimiento de modelo social, ideológico, político, económico y geoestratégico del comunismo. Como sigue siendo igualmente cierto que el estudio de los aspectos institucionales del cambio de sistema se halla comparativamente menos desarrollado que el de los restantes aspectos de los procesos de cambio en curso. Pero, aun así, son ya una esperanzadora pluralidad los grupos de investigación dedicados al estudio de los nuevos parlamentos de la Europa Oriental, y empiezan a ser igualmente numerosos los frutos materiales de su trabajo.

En cierto modo, no podía ser de otra forma. La democratización en la Europa del Este ha transformado lo que antes eran asambleas ideológicamente monolíticas, políticamente inertes y de competencias puramente fantasmales, en la expresión por excelencia del recién conquistado pluralismo político, en las auténticas depositarias de la soberanía nacional y — las más de las veces— también en las instituciones políticamente más poderosas de sus respectivos países. Y es que, pese a las llamativas — pero no precisamente honrosas— excepciones de países como Rusia, Bielorrusia y las repúblicas ex-soviéticas del Asia Central, que han optado por diseñar sus

nuevas instituciones según modelos próximos al presidencialismo — modelos que, a su vez, han favorecido en la práctica un progresivo retorno a los antiguos patrones autoritarios—, la inmensa mayoría de los países de la Europa Oriental han ubicado sus nuevos sistemas políticos en el amplio arco de modalidades que van desde el parlamentarismo más puro hasta el semi-presidencialismo. De este modo, los parlamentos han quedado situados en el mismísimo centro de la vida política de cada uno de estos países, viéndose si acaso parcialmente ensombrecidos en su papel por las importantes atribuciones de algunos presidentes — generalmente, los de elección popular— o por la personalidad carismática de algunos primeros ministros.

Además, este proceso de progresivo afianzamiento de la centralidad del parlamento se ha desarrollado en paralelo a un dramático proceso de transformación interna, cuyas dimensiones quizás sólo puedan ser adecuadamente apreciadas por quienes a su vez hayan vivido procesos de transformación como los experimentados en el — o, mas bien, en los— legislativos españoles con motivo de nuestra propia transición. A lo largo de esta última década, la irrupción del pluralismo de partidos con sus nuevas exigencias de fórmulas eficaces para la resolución de conflictos y de mayor transparencia en la labor parlamentaria, la asunción de nuevas competencias de control sobre el ejecutivo con la consecuente necesidad de unos más eficaces mecanismos de investigación, y la necesidad de renovar casi por entero el armazón normativo del Estado al tiempo que se legislaba para salir al paso de las necesidades coyunturales del momento, han transformado radicalmente la forma en la que los viejos parlamentos de la Europa Oriental se estructuraban y operaban. Y ello, por no hablar más en extenso de las transformaciones adicionales que han debido de afrontar aquéllos parlamentos que un día cerraron sus puertas como órgano legislativo de un ente federativo, para abrirlas a la mañana siguiente como asamblea nacional de una república independiente.

Los trabajos que aquí se traen a la atención del lector tienen al menos dos rasgos en común: por una parte, su carácter absolutamente pionero y, por otra, su — digamos— «factura», en tanto que obras colectivas. En cuanto a lo primero, habría que hacer la puntualización — casi obvia— de que la novedad de estos estudios lo es sólo para el público occidental o, más bien, para aquél que no conozca las lenguas propias de cada uno de los países en cuestión hasta el extremo de poder lidiar en cada una de ellas con trabajos sobre tema tan árido como el Dere-

cho parlamentario; cosa que — dada la pluralidad de lenguas, y hasta de alfabetos, de la región— parece empresa más que titánica. En todo caso, no estaría de más dejar constancia de la pujanza con que los estudios politológicos han sido retomados en muchos de los países de la zona, y de lo voluminosa que en algunos de ellos — Hungría sería quizás el caso más destacado— es ya la producción científica en lengua autóctona sobre las nuevas instituciones democráticas, su gestación, su desarrollo normativo y su ejecutoria hasta la fecha.

Por lo que hace a lo segundo, todas las obras que se comentan son — en efecto— obras colectivas, en las que por regla general se dan cita los conocimientos teóricos, generales o comparativistas de politólogos occidentales — americanos, las más de las veces— , con los más específicos y prácticos de sus colegas de los distintos países de la región. De este modo, la ventaja que para aquéllos supondría su teóricamente superior formación metodológica y su mayor familiaridad con las corrientes científicas más en boga, y la objetividad que cabría en principio atribuirles en tanto que observadores distantes de los procesos políticos en marcha, resultan susceptibles de combinarse con las ventajas que para los politólogos de la región resultan de su mayor proximidad al objeto de estudio, su vivencia directa — cuando no su directa participación— en los procesos de cambio a examen, y su más fluido manejo de las fuentes de todo tipo. En todo caso, lo dicho no deja de ser una generalización que no convendría llevar demasiado lejos, pues tan frecuente es que los politólogos de la Europa Oriental que participan en proyectos como los que ahora se van a comentar lo hagan pertrechados de una excelente formación general, como que los americanos que habitualmente los coordinan lo hagan después de haberse convertido por méritos propios en auténticos especialistas en esa región de Europa o en parte de ella. Por lo demás, las eventuales disparidades de método o enfoque entre los autores estarían llamadas a minimizarse a la luz de un dato adicional, especialmente digno de reseñar: me refiero a su marcado sentido de «comunidad científica». La mayor parte de los trabajos que vamos a referir responden a la iniciativa de grupos de investigación estrechamente interconectados, de modo que es harto habitual que los mismos nombres aparezcan una vez tras otra, con independencia de que la obra en cuestión haya visto la luz en Budapest, en Londres o en Wisconsin. Esta suerte de saludable endogamia — que sólo parecerá criticable a quienes no hallan tenido el placer de disfrutar de la hospitalidad académica y personal de sus promotores— ha hecho posible el ensayo de métodos y la recogida de datos en un abanico cada vez más amplio de países, abriendo de este modo las puertas al desarrollo de un segundo estadio de análisis, en el que del caso concreto pueda pasarse a la formulación de hipótesis más ge-

nerales de evolución.

Una aportación seminal al estudio de la cuestión fue la editada en su momento por Thomas F. Remington bajo el título de *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe* (Westview Press, Boulder/San Francisco/Oxford, 1994). El libro vale quizás más por sus partes que por el todo, ya que entre sus nueve capítulos apenas si se encuentran nexos de unión que vayan más allá de su genérica consagración al — por otra parte, excesivamente ambicioso— encabezado general de la obra. Así, tras una valiosa introducción del propio Remington, en la que aborda la influencia de los sistemas electorales, los diseños constitucionales y los sistemas de partido sobre la mecánica parlamentaria, una parte de los ensayos recogidos — los de Loewenberg, Colton, Hough y Arel— se decantan por el análisis empírico del personal parlamentario en países como Hungría, Rusia y Ucrania, mientras que otros — los de Remington et al. y Sobyenin— abordan la problemática del faccionalismo en el caso concreto del Congreso de los Diputados del Pueblo ruso, dejando como en tierra de nadie el clarividente análisis en el Olson argumenta cómo la inoperancia de la Asamblea Federal Checoslovaca influyó en la definitiva ruptura de la Federación, y cómo esta obedecía en un elevado grado a motivos no tanto de coyuntura política como de estructura decisional.

The Emergence of East European Parliaments: The First Steps (Attila Ágh, ed., Hungarian Center of Democracy Studies, Budapest, 1994), *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament. 1990-1994* (Attila Ágh y Sándor Kurtán, eds., Hungarian Center of Democracy Studies, Budapest, 1995) y, finalmente, *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps* (Attila Ágh y Gabriella Ilonszki, eds., Hungarian Center of Democracy Studies, Budapest, 1996), son probablemente los tres frutos más jugosos de la ingente labor de investigación y difusión llevada a cabo desde 1990 por el destacado grupo de profesores encabezado por Ágh y agrupado en torno al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Economía de Budapest. Una labor que, por lo demás, se ha plasmado también en un rosario de reuniones científicas sobre los más diversos aspectos del proceso democratizador, una serie de voluminosísimos anuarios, otra serie de monografías, una colección de *working papers* que supera los dos centenares de títulos, y una destacada presencia en todo tipo de foros internacionales.

Gestado entre 1992 y 1993 — esto es, en el período en el que la mayor parte de los países de la zona procedieron a disolver las primeras legislaturas democráticas de sus parlamentos— *The First Steps* ofrece una completa visión de cómo éstos se conformaron en el momento clave de cambio de sistema. Abordando casi en paralelo los casos de Alemania Oriental, Polonia, Hungría, la Federación Checoslovaca y sus Estados sucesores, Croacia y Eslovenia, las 22 colaboraciones que integran la obra permiten recorrer sucesivamente la ubicación constitucional, la estructura organizativa, el balance de realizaciones, la fisonomía partidista y el perfil sociológico de cada uno de esos parlamentos, si bien tampoco faltan análisis comparados — quizás de menor interés— del modo en que determinados mecanismos o instituciones operan en el contexto de las democracias ya consolidadas.

Por su parte, *The First Parliament* se halla consagrado — por decirlo en palabras de Ágh (Op. cit. supra, pág. 10)— «a describir y analizar el proceso de institucionalización del parlamento húngaro y, a través de este proceso de parlamentarización, del conjunto del sistema político húngaro». Dejando momentáneamente de lado su gusto por los análisis comparativos, e incrementando sus contingentes con el concurso de un selecto grupo de funcionarios parlamentarios, el equipo de trabajo de Ágh pasa revista en *The First Parliament* a virtualmente todos los aspectos susceptibles de análisis de la recién concluida primera legislatura del Parlamento húngaro — la única, por cierto, que en medio de las crisis del cambio de régimen logró agotar los cuatro años de su mandato—. De este modo, junto a análisis de las elecciones tanto de 1990 como de 1994, la obra ofrece estudios en torno a la capacidad de control del parlamento, a su actividad legislativa, al sistema de comisiones, al desarrollo de sus reglamentos, a la preparación del Presupuesto, al personal al servicio de la cámara, a los cambios estructurales o a sus relaciones con el ejecutivo. Teniendo en cuenta que a todo ello procede sumar las valiosas tablas con las que a la postre se sintetiza la información obtenida, más un completo índice bibliográfico y una versión en inglés del Reglamento parlamentario vigente, es forzoso concluir que se trata de la más completa monografía escrita hasta la fecha en lenguas occidentales — y tal vez la salvedad sea aquí innecesaria—, no sólo sobre el parlamento húngaro, sino incluso sobre cualquiera de los legislativos de la Europa postcomunista.

En última instancia, *The Second Steps* constituye una eficaz incursión en el siempre complejo terreno de la interrelación entre los actores sociales y las instituciones políticas, a la vez que una oportunidad bien aprovechada para presentar los últimos resultados de las varias investigaciones en curso sobre la conformación de los nuevos parlamentos de la Europa Oriental. En efecto, el grueso de la obra — 252 de sus 460 apretadísimas páginas— está consagrado al estudio de los incipientes sistemas de representación de intereses sociales en la Europa Centro-Oriental, mientras que las páginas restantes se dedican, tras un breve *excursus* en torno a la reforma de las administraciones públicas, al análisis de los últimos cambios en la configuración de los parlamentos del área. Este segundo bloque de trabajos se abre con una visión genérica a cargo de un estudioso de los parlamentos modernos como Lawrence D. Longley, para seguir con análisis de los casos checo (Reschová y Syllová), eslovaco (Malová y Sivaková), polaco (Jackiewicz y Jackiewicz), esloveno (Zajc), croata (Jovic), germanooriental (Patzelt), y húngaro (Montgomery), para cerrarse con una interesante de visión panorámica a cargo de Gabriella Ilonszki en la que nos previene acerca de una interpretación excesivamente optimista de la recién conquistada «centralidad de los parlamentos».

Tardíamente aparecido, *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions* (M. E. Sharpe, Armonk, NY., 1996) es — como diría su editor Jeffrey W. Hahn— una suerte de «autopsia política» del sistema legislativo de la Primera República Rusa, la que surgió con los primeros destellos democratizadores para fenecer al calor del pulso entre Yeltsin y Jasbulatov. Escrito con la intención de servir de advertencia acerca de los peligros que para la estabilidad de un legislativo supone combinar una institucionalización superficial con una democratización parcial, *Democratization in Russia* brinda no sólo una visión completa de esta primera experiencia multipartidista rusa, sino que aporta además valiosas impresiones sobre los primeros pasos de varios de los legislativos republicanos rusos, en lo que casi podríamos etiquetar como «la nueva frontera» de los estudios sobre el parlamento en la Europa postcomunista. En todo caso, junto con el análisis de problemas específicamente parlamentarios, la obra no carece de referencias al contexto en el que los parlamentos se mueven, siendo de destacar las reflexiones del propio Hahn sobre las negativas consecuencias de la endeblez del sistema de partidos ruso, o las de Hough y Remington sobre el impacto de la elegibilidad presidencial directa sobre el sistema parlamentario de gobierno.

The New Parliaments of Central and Eastern Europe, editado por David M. Olson y Philip Norton (Frank Cass, Londres/Portland, 1996), es el precipitado de los trabajos elaborados con motivo de la conferencia que con el mismo título organizara el Instituto de Estudios Este-Oeste en Styrin Zamek durante el verano de 1994. En su haber es menester contar, de entrada, con tres importantes atractivos. El primero y más llamativo es el de la amplitud de su ámbito de cobertura ya que junto a los países objeto de estudio más habitual, en *The New Parliaments* se dedican trabajos prácticamente únicos en su género a casos raramente abordados, como podrían ser los de Moldavia, Rumanía, Estonia o Ucrania, elevando hasta la decena el número de parlamentos a examen. El segundo, hace referencia a la categoría de sus colaboradores, que curiosamente provienen al cincuenta por ciento de los Estados Unidos y de la Europa Oriental — con el británico Norton a modo de fiel de la balanza—, y que son en la mayor parte de los casos los más reconocidos expertos que existen en sus respectivos ámbitos; baste si acaso citar los nombres de Ágh (Hungría), Karasimeonov (Bulgaria), Crowther y Roper (Rumanía y Moldavia) o Bach (Ucrania). Su tercer atractivo, finalmente, radica en la seriedad metodológica y el rigor expostivo impuesto por los editores de la obra. Lejos de ser una miscelánea de estudios tenuemente unidos por hilo conductor del referente parlamentario, todos los trabajos que integran *The New Parliaments* poseen una factura común, y brindan cumplida — aunque a veces en exceso sintética— respuesta a una misma serie de interrogantes, en lo que constituye una metodología particularmente útil a la hora de propiciar la formulación de conclusiones generales.

Embarcados en esa tarea de formular valoraciones globales respecto del proceso de institucionalización del parlamentarismo democrático en la Europa del Este, Norton y Olson comienzan subrayando la desconcertante supervivencia de prácticas e instituciones del antiguo régimen en los nuevos parlamentos, «quizás el dato más consistente y claro que emerge de estas páginas» (*Op. cit. supra*, pág. 232). El frenético ritmo de la transición — argumentan— quizás impidió observar con la debida tranquilidad el ejemplo de parlamentos ya consolidados, e hizo forzoso recurrir, en la configuración de los nuevos legislativos, a la cultura política local y a las prácticas parlamentarias del pasado más o menos inmediato. De ser cierta esa observación — aventuran—, podría preverse para el futuro un acercamiento cada vez mayor a las prácticas parlamentarias occidentales, e incluso un cierta mimetización entre las instituciones de unos y otros países.

Una segunda batería de conclusiones se centra en la relación entre partidos y parlamentos. Norton y Olson consideran aun escasamente desarrollados los engranajes llamados a conectar tanto a los partidos con sus grupos parlamentarios, como a éstos con sus integrantes individuales. El resultado son asambleas difícilmente gobernables, en donde la disciplina de partido es escasa y los grupos parlamentarios endebles e inestables, en las que los diputados rara vez llegan a profesionalizarse, y en donde tampoco existen sólidos vínculos respecto de los electores o de las fuerzas sociales más relevantes con que contrarrestar la cada vez más extendida sensación de divorcio entre la sociedad y sus instituciones representativas.

Por último, Norton y Olson deducen de los trabajos que componen *The New Parliaments* que en la mayor parte de los casos, los parlamentos de la Europa Oriental participan más temprano, más intensa y más decisivamente que sus homólogos occidentales en la labor legislativa, y que otro tanto se podría decir de su actividad de control. Los nuevos parlamentos democráticos de la Europa Oriental aparecen, pues, en este primer estadio de su evolución, dotados de importantes poderes normativos, y celosos de su ejercicio frente a los ejecutivos, si bien su todavía incipiente nivel de organización y sus a veces rudimentarios medios materiales hacen que la eficacia real de su labor se resienta. Mejor organización, mayor especialización y más medios parecen ser, pues, la receta para hallar parlamentos más eficaces.

Por último, habría que felicitarse por la recientísima aparición de los voluminosos *Working Papers on Comparative Legislative Studies: The New Democratic Parliaments. The First Years* (Research Committee of Legislative Specialists, Appleton, Wi, 1998), coordinados por el estadounidense Lawrence D. Longley y el esloveno Drago Zajc. La obra recoge los 32 trabajos presentados en la conferencia que con el mismo título organizaron en Ljubljana y Portoroz la Asociación Eslovena de Ciencia Política y el activísimo Comité de Investigación de Especialistas Parlamentarios de la Asociación Internacional de Ciencia Política, que encabeza Longley. La obra, que constituye la cuarta en una serie volúmenes de extraordinario valor por su amplitud y calidad, es todo lo heterogénea que cabría esperar, pero precisamente por ello contiene aportaciones muy valiosas. Probablemente, las más llamativas son las que giran en torno al sistema parlamentario esloveno, interesante desde el punto de vista politológico por su capacidad para dar respuesta a las recurrentes crisis de gobierno a que aboca el extremo multipartidismo de la pequeña república alpina; y desde el punto de vista estrictamente constitucional por albergar, en un marco intachablemente democrático, la única cámara alta corporativa de toda Europa. En todo caso, son igualmente de reseñar las aportaciones de Ulrike Liebert al análisis comparativo de los procesos de institucionalización parlamentaria en la Europa del Sur y la Europa del Este,

o el estudio de Nenad Zakosek sobre la emergencia del parlamento croata — son sus palabras— «en un medio ambiente desfavorable» o, en fin, las reflexiones de Wlodzimierz Wesołowski sobre las siempre problemáticas relaciones partidos-parlamentos en el marco de las transiciones del Este.

Con la salida a la luz pública de los siete volúmenes que se han comentado — y de la pléyade de estudios menores que ya es posible encontrar en revistas científicas de los cinco continentes, y a los que no se ha podido hacer referencia— se ha dado un paso indudablemente importante para la comprensión de la dinámica interna de los nuevos regímenes políticos de la Europa Oriental. Sin embargo, siguen siendo muchas las instituciones políticas que se han forjado durante esta última década en aquella área del continente y que se hallan aun pendientes de un análisis a la vez profundo y comparativo. Y si para los próximos meses Cambridge University Press anticipa la apertura de nuevos horizontes con un prometedor libro sobre los Presidentes en la Europa postcomunista editado bajo la supervisión de Ray Taras, sólo cabe desearnos que en breve alguien más nos sorprenda con monografías igualmente ambiciosas sobre los gabinetes, los tribunales constitucionales, los defensores del pueblo, o tantas otras instituciones prácticamente desconocidas que en los últimos años han visto la luz en las nuevas democracias de la Europa Oriental.