

La transición en Rusia y la nueva Constitución

Alexié Vronsky

El 21 de septiembre pasado, por fin, Boris Yeltsin se decidió a cortar el nudo gordiano de la situación que había sumido a la Federación Rusa en una total crisis institucional, de dualidad y contraposición entre la presidencia y el Parlamento, entre el centro y la periferia, convirtiéndose en los últimos meses en una arena de lucha política sin cuartel. Si se nos permite establecer un símil con el proceso español de transición, podríamos decir que el presidente había optado, definitivamente, por la *ruptura* con el régimen anterior.

La antinomia venía inscrita en la propia Constitución. Cuando en 1989 Mijail Gorbachov decidió crear la institución de presidente para sustraerse a la influencia del Partido Comunista, del que era secretario general, dejó en evidencia el sistema que había ideado Lenin y que consistía en un sistema piramidal asambleario o de *soviets*, en el que el Soviet Supremo era considerado “el órgano supremo del Estado” mientras el presidente tan sólo sería “el más alto agente público”, y sus poderes quedaban claramente subordinados al Parlamento, en la cúpula del cual un nuevo Congreso de Diputados Populares que se había de reunir, al menos, una vez al año, coronaba el sistema institucional del Estado. Gorbachov consideraba, entonces, que el nuevo sistema podía favorecer su política.

Paralelamente, en la entonces República Socialista Federal Soviética de Rusia se iba destilando la misma revisión constitucional y se establecía idéntico sistema, que era el que desde diciembre de 1992 había entrado en crisis insoluble y definitiva y que, a partir de ahora, ha pasado a ser objeto de la historia.

Se ha producido cierta controversia sobre la naturaleza de la acción de Yeltsin del 21 de septiembre. Para algunos fue, tajantemente, un golpe de Estado de carácter anticonstitucional. Para otros, estaba justificada por la legitimidad de que gozaba el presidente basada en su propia elección popular en 1991 (a la que nunca se atrevió a someterse Gorbachov y que fue causa de su Pérdida política), y por el referéndum del pasado 25 de abril.

Alexié Vronsky es el nombre colectivo de un grupo de estudiosos rusos y españoles de Derecho Constitucional.

La acción de Yeltsin estaba, cuando menos, *al margen* de los presupuestos constitucionales. Si bien en el discurso a los ciudadanos rusos pronunciado ante las cámaras de televisión y en el famoso Decreto 1400 sobre reforma constitucional gradual en la Federación Rusa, expresamente indicaba que permanecían plenamente vigentes las disposiciones constitucionales en lo que no contradijeran al Decreto Presidencial (luego, el Decreto, a *sensu contrario*, contradecía la Constitución), nada en ellas daba al presidente el poder de disolver los órganos legislativos. Es más, la Ley sobre el presidente, adoptada en mayo de 1991, siendo precisamente Yeltsin presidente del Soviet Supremo, en virtud de la cual fue elegido Yeltsin presidente de la república, y que por tanto no se puede considerar rémora del pasado; y su corolario, el artículo 121,6 de la Constitución, limitaban de forma clara el poder presidencial que no podía ser usado para “disolver o cancelar la actividad de cualquier órgano de poder estatal legalmente elegido”. En este artículo se basaría, precisamente, el Tribunal Constitucional presidido por Valeri Zorkin para fundamentar el desencadenamiento de los mecanismos de responsabilidad presidencial y justificar su exclusión del poder. Vale la pena recordar, además, que en el referéndum del 25 de abril pasado Yeltsin consiguió la confianza de la mayoría del electorado; pero a las preguntas sobre elecciones parlamentarias y presidenciales anticipadas no respondió afirmativamente más del necesario cincuenta por cien de quienes gozaban de derecho a voto.

Si nos limitamos, pues, a analizar la iniciativa presidencial desde el estricto punto de vista de las normas escritas habría que concluir que no tenía base jurídica. Pero, en la situación existente, habría que considerar otra serie de hechos, a los que quizás no se ha prestado suficiente atención:

- la Constitución y las leyes vigentes, aunque enmendadas en numerosas ocasiones en los últimos años, procedían en su origen de un régimen al que se puede calificar, al menos, de deficientemente democrático;

- en vez de colaborar en la transición a la democracia, una gran parte del Parlamento e, incluso, del Tribunal Constitucional, había adoptado una posición negativa, blindándose contra los cambios;

- a todo ello se añadía la inexistencia de mecanismos legales dirigidos al desarrollo de la democracia –referéndum, revisión constitucional o de adopción de una nueva Constitución– que no transcurrieran a través de estos órganos:

- de lo que se derivaba que el pueblo, primera fuente de poder y derecho positivo, estaba impedido para manifestarse libremente y decidir o arbitrar entre los oponentes constitucionales.

De este modo, habiéndose llegado a una situación de colisión entre poderes o de crisis constitucional, a la que se añadían actores como los miembros de la Federación que reclamaban más poder o simplemente actuaban en el vacío jurídico, que no podía resolverse en el estrecho marco del derecho y, lo que era aún peor, hacía imposible el sueño de una

transición evolutiva y pacífica del sistema soviético a la democracia, no quedaba alternativa.

Parece indudable, pues, que la acción era inconstitucional. Pero, en semejante crisis de poder, el pueblo y sólo el pueblo, puede resolver y debe hacerlo con el mayor respeto a sus derechos y libertades. Cabe, por tanto, preguntarse si la iniciativa presidencial era democrática. Es lo que vamos a analizar a continuación.

En principio, tampoco cabe duda. En su alocución, el presidente hacía *apelación directa* al pronunciamiento de los ciudadanos: anunciaba elecciones al nuevo Parlamento los días 11 y 12 de diciembre, se declaraba en favor de elecciones presidenciales anticipadas con posterioridad a la entrada en funcionamiento de aquél y proclamaba la continuidad de las potestades de los órganos locales de poder.

El Decreto disponía, junto a la interrupción del Congreso de Diputados Populares y del Soviet Supremo, la presentación por la Comisión Constitucional (del Soviet Supremo) y la Conferencia Constitucional de un proyecto conjunto de Constitución antes del 12 de diciembre; establecía, de forma provisional hasta la adopción de la nueva Constitución, un nuevo Parlamento –Asamblea Federal– compuesto de dos cámaras, la Duma Estatal y el Consejo de la Federación, y convocaba elecciones para la primera de ellas para las que creaba una comisión electoral central, aconsejando al Tribunal Constitucional suspender sus sesiones y disponer la preservación de los órganos representativos de poder en los diversos entes territoriales de la Federación. En tanto no funcionara la nueva Asamblea Federal, regirían los decretos presidenciales y las resoluciones del Gobierno. En su exposición de motivos se justificaba la decisión por la violación por el Soviet Supremo de la voluntad popular expresada en referéndum, la usurpación por éste de funciones del poder ejecutivo y judicial y, sobre todo, por haber bloqueado la adopción de una nueva Constitución, siendo como era la Federación Rusa un nuevo Estado, que no había simplemente sucedido a la RSFSR, sino que la había sustituido, y por la necesidad de superar la parálisis de poder existente.

El Decreto venía acompañado de unos estatutos sobre los órganos federales de poder en el período transitorio. Estos estatutos estaban inspirados en las conclusiones de la Conferencia Constitucional que, con participación de numerosas instituciones, incluida la parlamentaria, y de casi todo el espectro político, había presentado un proyecto de Constitución el 12 de julio anterior. Según aquéllos, una Asamblea Federal, con dos Cámaras, sería el órgano legislativo y representativo del Estado. La Cámara Alta, el Consejo (o Soviet) de la Federación, estaría compuesta *ex officio* por los presidentes de los órganos de poder legislativos y representativos y los dirigentes del poder ejecutivo de los miembros de la Federación Rusa. Esta disposición no dejaba de ser extraña porque, al incluir a muchos dirigentes designados por el propio presidente, se escapaba de la resolución de la Conferencia constitucional, según la cual los dos representantes debían ser electos. Además, convocado un mes antes, no había llegado a constituirse por falta de

acuerdo sobre sus funciones y alcance. Según la nueva norma, el Consejo de la Federación debía ratificar los cambios de fronteras entre miembros de la Federación y los decretos presidenciales sobre estado de excepción y ley marcial, decidiría sobre el envío de tropas al extranjero, aprobaría ciertas leyes y estaría capacitado para convocar elecciones presidenciales.

La Duma del Estado vendría a estar compuesta de cuatrocientos diputados electos por un período de cuatro años. La Duma tendría la potestad de nombrar al presidente del Gobierno y decidir sobre su confianza y adoptar las leyes federales, algunas de las cuales debían ser pasadas a consideración del Consejo de la Federación. Los miembros del Consejo de la Federación y los diputados de la Duma estaban sometidos a un severo sistema de incompatibilidades, pues se deseaba el más alto nivel de profesionalidad. Los estatutos también establecían el procedimiento de nombramiento del presidente del Gobierno y de sus miembros, así como sus funciones y el mecanismo de dimisión. Podía, ciertamente, llamar la atención que los estatutos no regulasen la institución del presidente.

Además, se incluían otros estatutos sobre las elecciones de diputados a la Duma, que establecían un sistema electoral muy complicado. De los 400 escaños, 270 serían elegidos en circunscripciones uninominales por sistema mayoritario a una sola vuelta y, por tanto, de mayoría relativa, y 130 en una única circunscripción federal según un sistema proporcional por listas de candidatos presentadas por asociaciones electorales, que consiguieran el previo apoyo de 200.000 firmas. El umbral para participar en la distribución de escaños sería la obtención de un cinco por cien mínimo de votos, según el modelo alemán. Las listas podrían ser federales o divididas en grupos regionales, yendo los primeros escaños que consiguiera la lista a los candidatos no incluidos en esos grupos y distribuyéndose los restantes entre los candidatos de grupos regionales que obtuviesen mayor proporción de votos en su zona correspondiente.

Una Comisión Electoral Central sería la máxima responsable de la organización y desarrollo de la votación y la estimación de sus resultados. La votación se consideraría inválida si la participación fuera menor del 25 por cien de los votantes registrados, lo que en las presentes circunstancias resulta un techo en exceso bajo para concluir la legitimidad o representatividad de esta asamblea. Además, en el boletín electoral se reserva un espacio para votar “contra todos los candidatos”, que tendría efectos en el caso de ser más numeroso que el candidato más votado para declarar la elección no efectuada.

Llaman la atención del observador descuidos formales en estos Estatutos, como la remisión a artículos inexistentes o erróneos, y el uso de la expresión “la presente ley” hace pensar que se haya hecho uso de un proyecto preparado pero aún no presentado a consideración parlamentaria. De hecho, el consejero presidencial para asuntos jurídicos, Iuri Baturin, reconoció que el decreto no había seguido el procedimiento habitual de elaboración y que distintas partes del paquete fueron elaboradas en varios lugares y por distintas personas, que no sabían

detalladamente lo que hacían las demás, revelando el sigilo con que se llevó, y que dio pie a las incongruencias jurídicas que se pueden observar.

Reacción y contragolpe

Conocida del lector es la precipitación posterior de los acontecimientos. El Soviet Supremo resolvió, inmediatamente después de remitir al Tribunal Constitucional el Decreto de Yeltsin, convocar un Congreso extraordinario de diputados populares, destituir al presidente e investir con sus poderes al vicepresidente Aleksandr Ruskoi, como presidente en funciones, cuyo primer Decreto consistió en declarar nulo el Decreto 1400 y solicitar al Soviet Supremo la convocatoria de elecciones presidenciales.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, examinando el citado Decreto, concluía, por nueve votos a cuatro, que contravenía la Constitución y daba base para la destitución del presidente, aunque poco después su propio presidente, Valeri Zorkin, proponía una “opción cero” que consistía en la retirada de los Decretos y resoluciones contrapuestas para retornar al *statu quo* anterior al 21 de septiembre y la celebración de elecciones parlamentarias simultáneas en los próximos meses.

Además, reuniones informales de los representantes de los miembros de la Federación que, en un principio, iban a formar parte del Consejo de la Federación, llegaban a la conclusión de criticar la iniciativa del presidente y solicitar, también, elecciones simultáneas. Asimismo, en favor de un acuerdo se pronunciaron políticos moderados e intelectuales. De hecho, y a pesar de que algunos consejeros presidenciales se manifestaron en contra del vacío de poder que iban a suponer esas elecciones conjuntas, el presidente y el Soviet Supremo que, entre otras razones, debido al bloqueo al que se vio sometido, no pudo conseguir el *quorum* necesario para la validez de sus resoluciones (según cifras plausibles, parece que llegaron a reunirse 650 de los 689 diputados necesarios), iniciaron conversaciones a través de representantes bajo la mediación del propio Patriarca de Moscú y toda Rusia, Alejo II, para conseguir una solución negociada de la situación.

Mientras, el presidente Yeltsin había ido tomando una serie de decisiones, algunas impuestas por el riguroso calendario electoral, otras, al hilo de los acontecimientos. Finalmente, algunas discutibles.

Así, el 24 de septiembre decidía la convocatoria de elecciones presidenciales para el 12 de julio de 1994, precisamente el tercer aniversario de su propia elección, para lo que requería a la nueva Asamblea Federal a elaborar una ley sobre elecciones presidenciales antes del próximo mes de febrero. Ese mismo día resolvía nombrar al ex vicepresidente del Soviet Supremo, su aliado Nikolai Riabov, presidente de la Comisión Electoral Central y, días después, se publicaba el nombre del resto de los miembros de la Comisión. También, dio a conocer unas instrucciones para el establecimiento de una Cámara Pública de la Asamblea Constitucional, que asegurara la participación pública en el

proceso constitucional, lo que parecía de todo punto deseable, ya que a la Conferencia Constitucional del verano anterior se le había tachado de excesivamente manejable y favorable al presidente. El día 25, Yeltsin destituía a los jefes de las Administraciones de los departamentos (*oblastí*) de Novosibirsk y Briansk que habían manifestado su oposición al Decreto presidencial, mientras que sus colaboradores multiplicaban las advertencias a los dirigentes de los entes territoriales de que el presidente podía reconsiderar sus decisiones a su respecto.

La que no parece clara, en principio, era la razón de la decisión de incrementar el número de diputados de la Duma de 400 a 450, que tuvo lugar el 1 de octubre si no fuera para responder a presiones de ciertas fuerzas políticas que, así, conseguían un incremento de la circunscripción federal única para listas de asociaciones electorales que pasaba de 130 a 225. El peso de los partidos políticos iba, por tanto, a ser relativamente mayor.

En ese contexto, de negociaciones y mediación por un lado y de bloqueo y perseverancia en sus posiciones por otro, se produjeron los disturbios del 3 de octubre. No vamos a entrar a juzgar los mismos, pues, pese al tiempo transcurrido, se mantienen puntos oscuros. Probablemente, el desenlace hubiera sido distinto si un Ruskoi, eufórico por lo que creía que era el fin de su difícil situación, en vez de alentar a sus partidarios, que habían, aparentemente, roto varios cordones policiales, a la toma del Ayuntamiento y de las instalaciones de televisión, produciendo la reacción conocida, les hubiera convocado a la defensa pacífica de la legalidad constitucional y de las instituciones. Pero, ello ya entra dentro de las hipótesis históricas...

El día 3 de octubre, a media tarde, Yeltsin firmaba un Decreto proclamando el estado de excepción en la ciudad de Moscú y, a primeras horas de la mañana del día 4, otro que, tras dar al comandante del área de excepción la orden de liberar las instalaciones capturadas y desarmar a las unidades ilegales suspendía al Soviet de la ciudad y distritos de Moscú, que habían apoyado a los rebeldes, y autorizaba al ministro de Justicia a suspender a las organizaciones participantes en los disturbios, mientras que el de Prensa e Información debía poner en marcha las medidas previstas en la ley sobre el estado de excepción, es decir, la censura.

De todos es conocido el desenlace de los acontecimientos de aquellos días, a los que se llegó por la certeza, en unos y otros, de la necesaria voluntad de ceder en beneficio de todos, de aquella estrategia que hizo posible la transición en España, del llamado *consenso*. De ahí, la sociedad rusa apareció más profundamente dividida que nunca y con heridas ya imposibles de restañar. Ahora, sólo cabe preguntarse si *no hubiera sido posible* otra vía de solución de la crisis que la que llevó al espectacular bombardeo del edificio del Parlamento y a un derramamiento inútil de sangre, del que las cifras oficiales difieren en casi diez veces de las que circulan por el país.

Nueve semanas y media

A partir de ese momento, en que quedaban poco más de nueve semanas para dar a luz una nueva institución parlamentaria, el proceso vino a complicarse. Primero, por la decisión de suspender una serie de organizaciones políticas y publicaciones, que se habían opuesto a las medidas de Yeltsin. Entre ellas, se encontraban el Frente de Salvación Nacional de Ilia Konstantinov, detenido días después, el Partido Comunista de Guennadi Ziuganov, el grupo Unidad Popular de Rusia de Sergei Baburin, el popular programa de televisión *600 segundos*, el semanario *Den*, los diarios *Pravda*, *Sovetskaia Rossia*, *Rabochaya Tribuna* y otros, con lo que la oposición quedaba más que descabezada (en un decreto posterior, de 19 de octubre, se levantó la prohibición sobre alguna de estas organizaciones y a ciertas publicaciones se les permitió ver la luz plegándose a varias condiciones). Además, otras publicaciones, como la independiente *Nezavisimaya Gazeta*, aparecían censuradas. Luego, el mantenimiento del estado de excepción, con toque de queda incluido, hasta la madrugada del día 18 de octubre no favorecía, precisamente, la próxima celebración de las elecciones más libres de la historia de Rusia.

También se multiplicaron las demostraciones de *consolidación* del poder presidencial. Así, en cuanto al Tribunal Constitucional, el presidente decretó el 7 de octubre que, en vista de su negativo papel en los acontecimientos de los pasados días que lo habían convertido en instrumento de lucha política, “constataba” la imposibilidad de su labor y tomaba en consideración la declaración de su presidente de abandonar sus funciones. De forma similar, decretó que los jefes de administraciones de demarcaciones (*krai*), departamentos, departamentos autónomos, circunscripciones (*okrug*) autónomas o ciudades de importancia federal (Moscú y San Petersburgo) serían nombrados y destituidos por el presidente. El mismo día establecía la regulación legal que había de regir durante el período de transición, mencionando las leyes adoptadas por el Soviet Supremo hasta el 21 de septiembre y, desde entonces, lo que era competencia del Congreso de Diputados Populares o el Soviet Supremo debería ser exclusivamente emitido por el presidente, en la forma de decretos. El día 9 ordenó a los soviets de los entes territoriales, inferiores a las repúblicas, subordinarse a los jefes administrativos, es decir, a los representantes presidenciales, recomendando su autodisolución o dejando efectivamente de funcionar como tales, para proceder a una elección de órganos representativos de dichos entes, siguiendo la propuesta de una Comisión del Estado Federal que se constituía *ad hoc*.

Por otra parte, se publicaron las normas electorales *enmendadas*, de las que se habían obviado los errores formales, pulido los puntos controvertidos y añadido tres artículos finales. La fecha definitiva de las elecciones se marcaba para el 12 de diciembre de las 8 a las 22 horas locales. Se rebajaba a 100.000 el número de firmas de apoyo necesarias para que pudieran presentarse las listas electorales en la circunscripción federal única, a obtener en al menos siete entes territoriales, y a un diez

por cien (del dos por cien) para quienes pretendieran presentarse en las circunscripciones uninominales. También se ampliaban los plazos de presentación de candidaturas, a 35 días antes de las elecciones para las primeras y 27 para las segundas. Y la Comisión Electoral Central dio a conocer el esquema de circunscripciones electorales, al menos una por ente territorial, con una media de 500.000 electores por circunscripción.

A todo ello se sumaba un decreto del 11 de octubre que convocaba, por fin, en un cambio *arbitrario* más, elecciones al Consejo de la Federación, simultáneas a las de la Duma del Estado. Cada sujeto de la Federación estaría representado por dos diputados elegidos sobre la base de un sistema mayoritario en circunscripciones electorales, coincidentes con el territorio de cada sujeto. Cada elector votaría por dos candidatos, presentados con el apoyo de, al menos, uno por cien del número de votantes de cada circunscripción electoral. Cabe resaltar que los 89 sujetos de la Federación son de carácter y población muy distintos. Se trata de 21 repúblicas, incluyendo la secesionista de Chechenia, 6 demarcaciones (*krai*), 49 departamentos (*oblast*), 2 ciudades de importancia federal (Moscú y San Petersburgo), un departamento autónomo (el hebreo de Birobidyán) y 10 circunscripciones autónomas (*avtonomni okrug*). A título de comparación, la ciudad de Moscú con 6.852.400 electores tendría los mismos representantes que la circunscripción autónoma de Ebenk con 13.800, es decir, una proporción de 496 a 1 (en el Senado estadounidense la diferencia entre California y Alaska es tan sólo de 65 a 1). El período por el que el Consejo de la Federación sería elegido será también de cuatro años.

Además, en un principio, puesto que se deseaba un Parlamento “profesional”, las normas eran muy estrictas en cuanto a incompatibilidades, pero miembros muy prominentes del Gobierno deseaban ser candidatos y, sin más, se habían lanzado al ruedo electoral. Ello vino acompañado de alguna controversia, pues en los sistemas parlamentarios los Gobiernos se forman a resultas de las elecciones al Parlamento, mientras que en las repúblicas presidenciales, como se pretendía que fuera Rusia según declaraciones públicas del presidente o sus consejeros, son las elecciones presidenciales las que dan origen a los Gobiernos. En este caso, además, el presidente del Gobierno, Víctor Chernomirdin, también quería estar *au dessus de la mêlée*.

Dadas las complejas y varias normas electorales y el incesante cambio de las reglas del juego, cabría preguntarse si la sociedad rusa, cuya educación electoral es escasa y que no ha visto nunca listas de partido ni una confrontación electoral de tipo occidental, estaría en condiciones de expresar democráticamente sus preferencias electorales. Cuando el día 6 de noviembre 21 bloques electorales presentaban las firmas de apoyo, algunos, todavía, se preguntaban sobre la limpieza electoral. Aunque el presidente había decretado, el 28 de octubre, diversas garantías de información, se criticaba la participación del director de Canal 1, Ostankino, de televisión en las listas de “Opción de Rusia”, junto a los principales ministros del Gobierno. Grigori Yavlinski,

reformista moderado, que se presentaba por otro bloque no se mordió la lengua: “las elecciones son organizadas por el régimen autoritario con el fin de reforzarse y estas elecciones están lejos de ser democráticas”. Cuando a Gennadi Ziuganov, líder del Partido Comunista, le preguntaron por qué participaba, dijo con filosofía: “los ausentes nunca tienen razón”.

Puente a la democracia

Para terminar de complicar más las cosas, o para hacer del 12 de diciembre un día realmente histórico para Rusia, el 15 de octubre el presidente Yeltsin decidió celebrar también un *referéndum* sobre el proyecto de Constitución, incluyendo un boletín de voto con una simple pregunta: “¿Acepta la Constitución de la Federación Rusa? Sí o no”.

Por sencilla que parezca, no era fácil la respuesta, entre otras cosas por no estar preparado el texto del proyecto que, desde el inicio de su elaboración, había pasado por numerosas vicisitudes¹. Es más, se había pensado que la primera y principal labor del nuevo Parlamento sería la constituyente. Ahora, además de un grupo de trabajo, presidido por el consejero del presidente, Sergei Filatov, se acababan de constituir una Cámara Pública y una Cámara del Estado de la Conferencia Constitucional para canalizar propuestas de enmiendas al proyecto por parte de asociaciones públicas (partidos políticos, confesiones religiosas, sindicatos...) y de las estructuras de poder de los miembros de la Federación Rusa.

El texto que serviría de base de discusión tendría lógicamente que ser el aprobado por la Conferencia Constitucional en julio pasado, al que se había llegado desde un proyecto original del ex presidente del Tribunal Constitucional de la URSS, Sergei Aixeyev y del vicepresidente del Gobierno, Sergei Shajrai a través del acuerdo con los representantes de las instituciones políticas, incluidos los parlamentarios, y de los entes territoriales, pero que no había sido endosado, ni por aquéllas ni por éstos, para traspasar aquel estadio del proceso constitucional. Ahora, estaría por ver si los acuerdos alcanzados entonces serían respetados por un presidente, consciente de su nueva situación de poder. Lo que sí parecía claro era que, definitivamente, se abandonaba la idea de hacer seguir el procedimiento constituyente por los cauces de una asamblea electa y que, cuando el 12 de diciembre se pusiera a votación, iría a tener un carácter plebiscitario, como *Constitución de Yeltsin*. En este caso, el presidente sabría lo mucho que en ello se jugaba. El máximo de participación requerida era del 50 por cien, pero pasado ese obstáculo, bastaba la simple mayoría afirmativa para que la Constitución fuera adoptada.

Con la campaña electoral desatada, parte de la atención pública pasó a estar centrada en el debate constitucional que, probablemente, iba a cambiar de forma definitiva las bases de la elección y de las instituciones políticas rusas. Sin embargo, pocas cosas se filtraban a la opinión pública sobre el mismo, todo lo más retazos de los trabajos de la Cámara Pública,

que presidía el alcalde de San Petersburgo, Anatoli Sobchak, pero que parecía no tener la palabra final sobre el texto. El trabajo, además, tenía que ser intenso y dar poco pie a situaciones de controversia, puesto que el proyecto debía estar listo en escasas dos semanas.

Lo que se filtraba venía a afectar, principalmente, al estatuto de los entes territoriales y al juego de las instituciones políticas. En cuanto al primero, se hablaba de la equiparación de derechos de los sujetos de la Federación y, por tanto, la disminución del estatuto de las repúblicas, desapareciendo, también, cualquier referencia a las soberanías de éstas y poniéndose en duda la virtualidad del tratado de la Federación, alcanzado en marzo de 1992. En relación con las instituciones, se dejaba entrever un claro refuerzo de la figura del presidente, en detrimento de los partidarios del parlamentarismo. De hecho, algunos firmes partidarios de las reformas empezaban a expresar sus aprensiones de que, aún deseando una Constitución lo antes posible, estaba siendo definida con la intervención de una sola rama del poder. Incluso, el propio Sobchak, partidario de un régimen presidencialista, fue citado como habiendo dicho que el refuerzo excesivo de los poderes del presidente suponía “estar en el umbral de aceptar una autocracia”.

Cuando el día 10 de noviembre, al filo del cual se escriben estas líneas, apareció por fin el texto del proyecto de Constitución para Rusia, se confirmaron los rumores de los últimos días, y en relación al texto de julio de este año:

— Se había suprimido la sección que incluía el Tratado de la Federación, que contenía los principios de delimitación de jurisdicción entre los órganos federales y los de sus miembros, con lo que se incumplía su cláusula principal de integrarse en la Constitución y, además, se establecía que, en caso de contradicción entre las disposiciones del tratado de la Federación y las de la Constitución, prevalecía ésta. Aunque se mantenía la denominación de Federación Rusa y se la definía como un Estado democrático y federal, en el artículo 5 se suprimía la expresión “como Estado federal” y se declaraba iguales a los sujetos que la componían, que dejaban de ser considerados “soberanos”. También, se borraba un párrafo sobre la nacionalidad de las repúblicas. Todo ello suponía un brusco *cambio de orientación* política que podía provocar serios contratiempos para la aprobación del proyecto en ciertas repúblicas que, aún reconociendo la integridad del Estado, habían adoptado en los últimos meses declaraciones de soberanía.

— Competía al *presidente*, que será elegido por un período de cuatro años y no podrá ocupar el cargo más de ocho años seguidos, el nombramiento del jefe del Gobierno, y no sólo su propuesta al Parlamento. El procedimiento de revocación o *impeachment* del presidente se complicaba, haciéndolo casi invulnerable, pues sólo podía ser iniciado en caso de alta traición o perpetración de otro grave crimen, y no por violación de la Constitución, como hasta ahora había sido el caso. La Duma del Estado podía ser disuelta por el presidente en los casos de tres

rechazos seguidos de las candidaturas propuestas de presidente de Gobierno a dos sesiones de censura continuadas al mismo.

Pero también tenía novedades, encontrándose algunas de las principales entre las disposiciones finales y transitorias:

— El mandato de los diputados de la Duma y los miembros del Consejo de la Federación, que iban a ser elegidos el 12 de diciembre, terminará a los dos años. Concluido este período, el Consejo de la Federación estará compuesto por dos representantes de cada sujeto de la Federación, uno del poder legislativo y otro del ejecutivo. Esta norma causó cierta *sorpresa*, en especial a los candidatos que se estaban preparando para su elección. Dado que no quedaba establecido el procedimiento de formación de esos órganos ejecutivos, podía pensarse que en el futuro no serían electos sino designados, como lo son actualmente, abrazándose, quizá, así la propuesta de “democracia delegada o controlada” hecha por el consejero presidencial Andranik Migranian.

— En cuanto al presidente, por el contrario, su mandato se extendía hasta el término del período para el que fue elegido, hasta 1996. Ya en los últimos días se había adelantado el deseo presidencial de permanecer en su puesto. Pero, esta disposición es muy criticable, tanto porque revertía una decisión anterior próxima que legitimaba, como vimos, la disolución del Parlamento, como porque impedía que *el pueblo* se pronunciara sobre el conjunto de las instituciones, de modo que se produciría la situación inversa que estuvo en el origen de la crisis: el presidente será la única institución aparecida durante el régimen anterior, cuando aún existía la URSS, y su legitimidad será inferior que la del nuevo Parlamento, lo que, además, es arriesgado.

— En las primeras elecciones se admitía la compatibilidad para los miembros del Gobierno que, sin embargo, no gozarán de inmunidad en el desarrollo de sus funciones ejecutivas, con lo que se daba el visto bueno a las bazas electorales de Gaidar, Shajrai, Shumeiko, Zaveriuja y otros ministros, que estaban en campaña.

— El Tribunal Constitucional quedaba modificado, tanto en su composición, nombrado por el Consejo de la Federación a propuesta del presidente, como en sus competencias.

— Se complicaba el procedimiento de revisión constitucional, que quedaría en manos de una Asamblea Constitucional *ad hoc*.

Se ha dicho que éste es un proyecto de Constitución a medida del presidente, y probablemente en ello se tenga razón. Parece, también, una Constitución para un período de transición y alguien la ha llegado a calificar de “puente a la democracia”, admitiendo implícitamente algunas deficiencias... En cualquier caso, es bueno que el pueblo ruso pueda pronunciarse libremente sobre ella. De que sepa hacerlo bien depende su futuro.

NOTAS:

¹Oleg Rumiantsev, ex secretario de la Comisión Constitucional, comentó en el número 33 de POLÍTICA EXTERIOR los proyectos existentes.