

## EL PARLAMENTO RUSO: UN EQUILIBRIO DE INTERESES

ROMÁN ROMANOV (\*)

---

(\*) Primer vice-director de la Oficina del Consejo de la Federación de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia. Doctor en ciencias políticas.

En cuanto a la administración pública, desde los tiempos más remotos se han luchado siempre en la historia humana dos tendencias que son el gobierno de un solo individuo (monarquía) y el colectivo (por medio de un órgano electivo –parlamento– dotado de poder legislativo). Al fin y al cabo triunfó la segunda y la mayoría absoluta de los países del mundo optaron por administración pública de carácter parlamentario. Más de 220 países hoy día tienen parlamentos. En 50 de los mismos los parlamentos se componen de dos cámaras y el, resto son unicamerales lo que muestra que la búsqueda de una óptima estructura parlamentaria continúa por el momento. Los asuntos del desarrollo del sistema parlamentario bicameral se discutieron en la conferencia que tuvo lugar en Venecia en mayo de 1997 en la que participó el autor de este artículo.

Según la mayoría absoluta de los partidarios del parlamentarismo, el destino del parlamento, a Juicio de Zinovy Otensky (XVI siglo), es dirigir el estado hacia beneficio colectivo, fortalecimiento, estabilidad y quietud.

Merece la pena apuntar que esta visión del papel y la misión del parlamento coincide en lo general con las opiniones de los prominentes pensadores y políticos del mundo. El genial filósofo helénico Aristóteles creó que la finalidad de las leyes y la actividad legislativa era lograr el bienestar. Según el famoso estadista romano Cicerón, un estado (república) es patrimonio y causa del pueblo (res populi). En su opinión, pueblo no es agrupación cualquiera de la gente sino una asociación de mucha gente vinculada entre sí con el consenso en las materias legales y un interés común. A juicio del gran filósofo chino Confucio, el sentido de la existencia humana y de la es-

estructura de la sociedad está en establecimiento de una forma suprema y común del orden social y ético en el imperio chino.

El prominente filósofo del fin del siglo XVII J. Locke también creó que el único objetivo de la existencia del estado, el poder y la ley era asegurar la paz, la seguridad y el bien público para el pueblo.

Por supuesto, uno tiene que tomar en cuenta la enorme distancia que existe entre los correctos postulados filosóficos y la política real. Sin embargo, la historia unívocamente ha probado la fórmula común —con el paso del tiempo las ideas filosóficas se hacen leyes.

A lo largo de casi cuatro siglos los pensadores y políticos rusos proponían establecer un parlamento hasta que por fin el último zar ruso Nicolai II lo instituyera el 17 de octubre de 1905 rindiéndose ante la presión de la revolución democrática. ¿Cómo entonces contribuye el parlamento a la creación del bien público? Es sabido que vanos grupos sociales tienen visiones diferentes, hasta a menudo antagónicas, del dicho bien, lo que provoca conflictos sociales graves, frecuentemente armados.

Con el fin de reducir el uso de armas y para que la voluntad de gobernadores no agobiará la opinión de diferentes estamentos y no se convirtiera en la arbitrariedad las antiguas Grecia y Roma establecieron órganos públicos especiales: *el Consejo de los cuatrocientos* (en la época de Solón) y *el Consejo de los quinientos* (en la época de Clístenes) griegos y el Senado romano, cuyas decisiones para entrar en vigor debían ser aprobadas por la asamblea popular.

El Parlamento nació en 1265 en Inglaterra como la suprema institución de estado y una de sus tareas principales, fue poner límite al poder absoluto del rey y elaborar las leyes mutuamente aceptables.

En otras palabras, el parlamento como una forma del gobierno existe para equilibrar intereses sociales diferentes o, como se dice, para establecer un balance de intereses.

El parlamento bicameral es la mejor institución para cumplir esta tarea. Hay razones serias para tal afirmación. La primera cámara del parlamento (generalmente se llama cámara baja) es elegida por toda la población y representa el arcoíris completo de contradictorios intereses de todos los

grupos sociales sin excepción alguna. La segunda cámara (cámara alta) tiende más a representar el interés común del estado y principalmente se compone de estadistas (gobernadores, senadores, lores, pares caudillos de las tribus etc.). Por lo tanto, la presencia en el parlamento de dos cámaras permite moderar y equilibrar el interés común del estado e intereses de varios grupos sociales. Claro está que casi nunca se alcanza el resultado perfecto y absoluto, pero se presentan grandes posibilidades para aproximarse a ello.

El parlamento que fue establecido en Rusia en 1906 también fue bicameral y se compuso de la Duma Estatal y el Consejo del Estado. Dicha estructura del parlamento existió hasta la revolución de febrero de 1917.

Sin embargo, el parlamento bicameral se preservó incluso después del derrocamiento de la monarquía y la revolución socialista de octubre de 1917. Según la Constitución de la URSS de 1924 (artículo 29), el supremo órgano legislativo y administrativo se componía de dos cámaras que eran el Consejo Federal y el Consejo de las Naciones que después de la adopción de nuevas Constituciones de 1936 y 1977 se llamaron el Consejo de la Unión y el Consejo de las Naciones.

El carácter multinacional del país sirvió de la razón principal para establecimiento del parlamento bicameral. Hasta su desmembramiento en 1991 la antigua Unión Soviética se componía de 15 repúblicas federales, 20 repúblicas autónomas, 8 regiones autónomas y 10 comarcas autónomas. El Consejo de las Naciones existió para expresar y defender no solo los intereses de étnias sino también los de religiones. Es sabido que tanto en la ex-URSS como en la Federación de Rusia actual tiene lugar proliferación de tales grandes religiones como el cristianismo, el islamismo, el budismo y el Judaísmo; existe también gran número de pequeñas asociaciones religiosas. Las étnias, como regla, siempre se han caracterizado por la comunidad religiosa, lo que notablemente influyó sobre la estructura del estado y la política estatal. Es poco probable que sea posible otra política estatal en un país multinacional y de muchas religiones.

Después de la declaración de la independencia de Rusia y el desmembramiento de la Unión Soviética en 1991 Rusia conservó el órgano legislativo bicameral, que primero fue el Consejo Supremo de la Federación de Rusia, y después de 1993 –la Asamblea Federal de la Federación de Rusia que se compone de dos cámaras que son la Duma Estatal y el Consejo de la Federación.

La necesidad del parlamento bicameral reside en la estructura federal conservada en Rusia. Hoy día en Rusia existen 21 repúblicas (con el estatus del Estado), 6 territorios, 49 regiones, 1 región autónoma, 10 comarcas autónomas y dos ciudades del estatus federal que son Moscú y San-Petersburgo.

Todas esas unidades constituyen 80 sujetos de la Federación Rusa teniendo cada una de ellas sus peculiaridades geográficas, económicas, políticas, sociales, nacionales, demográficas, culturales lo que directamente está reflejado en sus intereses que demandan un estatus Jurídico especial y, por lo tanto, una representación especial en el órgano legislativo. Esas son las peculiaridades que causan la necesidad de un parlamento bicameral.

El estatus jurídico y político de las Cámaras lo determinan la Constitución de la Federación Rusa y una serie de las leyes federales.

El 50% de la Duma Estatal se elige en distritos de un solo mandato, otro 50% por la votación sobre listas de partidos. En total son 450 diputados. Las elecciones a la Duma Estatal se celebran una vez cada 4 años.

El Consejo de la Federación antes se formaba de los Jefes de Administración y de Jefes de órganos legislativos de los sujetos de la Federación Rusa y así cuenta con 178 miembros.

Según la nueva ley a partir de 1 de Enero de 2001 en el Consejo de la Federación estarán representadas las Administraciones y órganos legislativos de todas las regiones de Rusia.

Por tradición el Consejo de la Federación se llama la Cámara Alta, la Duma Estatal –la Cámara Baja aunque sus estatus son iguales y cada una cumple sus funciones establecidas en la Constitución.

Artículo 102 de la Constitución Rusa dice: «Incumbe al Consejo de la Federación:

- a) aprobar el cambio de fronteras entre los sujetos de la Federación Rusa;
- b) aprobar el Decreto –del Presidente de la Federación Rusa sobre la introducción de la Ley Marcial;
- c) aprobar el Decreto del Presidente de la Federación Rusa sobre la introducción del Estado de Emergencia;

- d) tomar la decisión sobre la posibilidad de usar las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa fuera del territorio de la Federación Rusa;
- e) fijar las elecciones del Presidente de la Federación Rusa;
- f) destituir al Presidente de la Federación Rusa;
- g) designar a los jueces de la Corte Constitucional de la Federación Rusa, del Tribunal Supremo de la Federación Rusa, de la Corte Arbitral Suprema de la Federación Rusa;
- h) designar y destituir al Fiscal General de la Federación Rusa;
- i) designar y destituir al Vice-Presidente de la Cámara de Cuentas y a una mitad de sus auditores».

Artículo 103 de la Constitución de la Federación Rusa establece la incumbencia de la Duma Estatal:

- «a) dar su consentimiento al Presidente de la Federación Rusa para el nombramiento del Presidente del Gobierno de la Federación Rusa;
- b) tomar la decisión sobre la cuestión de confianza contra el Gobierno de la Federación Rusa;
- c) designar y destituir al Presidente del Banco Central de la Federación Rusa;
- d) designar y destituir al Presidente de la Cámara de Cuentas y de una mitad de sus auditores;
- e) designar y destituir al Comisionado para los Derechos Humanos que actúa en conformidad con la ley federal constitucional;
- f) declarar una amnistía;
- g) presentar la acusación contra el Presidente de la Federación Rusa para su destitución».

Las funciones legislativas están distribuidas entre las Cámaras del parlamento del siguiente modo. Si el proyecto de ley llega a la Duma Estatal presentado por uno de los 700 sujetos de que tienen iniciativa legislativa, con excepción del Consejo de la Federación, el proyecto pasa a través de todas las etapas del debate en la Duma (debate en el Comité correspondiente, tres lecturas durante su sesión plenaria), se aprueba y se envía al Consejo de la Federación que toma decisiones: o aprueba la ley y lo envía al Presidente

para firmarla o no la aprueba y la devuelve a la Duma. En el segundo caso puede establecerse una comisión conciliatoria compuesta por diputaciones de las Cámaras. Si la comisión conciliatoria elabora una variante de la ley que es mátuamente aceptable, se hace un protocolo que da constancia de ello y que se presenta para la consideración de la Duma Estatal. Si las diputaciones no llegan a un acuerdo, también se hace un protocolo que da constancia de ello y que se presenta para el debate de las Cámaras. Las Cámaras deciden por mayoría de votos: seguir con el trabajo de la comisión conciliatoria, o volver a la declinada versión de la ley, o renovar su composición, o declinar la ley. En el último caso el trabajo sobre la ley empieza desde inicio (véase Art. 118-124 del Reglamento del Consejo de la Federación de la Asamblea Federal de la Federación Rusa).

El Consejo de la Federación tiene derecho a la iniciativa legislativa. Si tiene elaborado un proyecto de ley, lo dirige a la Duma Estatal, donde éste se somete al ordinario procedimiento del debate, se aprueba por la Duma como una ley y se presenta para la aprobación por el Consejo de la Federación.

A menudo hay situaciones, cuando la Duma Estatal y el Consejo de la Federación aprueban una ley, y el Presidente no la Firma o impone veto sobre ella. En este caso o se establece una comisión conciliatoria trilateral, o la Duma Estatal vuelve a aprobarla sin cambios, el Consejo de la Federación vuelve a aprobarla por mayoría de no menos de dos tercios del total de votos de los miembros del Consejo de la Federación, y entonces, el Presidente está obligado a firmar la ley (Art. 107 de la Constitución de la Federación Rusa).

El trabajo legislativo se realiza intensamente: después de casi 6 años del funcionamiento del parlamento ruso en su forma actual la Duma Estatal aprobó más de 1300 leyes, el Consejo de la Federación aprobó más de 900 leyes, y el Presidente firmó más de 700. No se sabe muchos ejemplos de tal rapidez de la actividad legislativa. Eso se debe, principalmente, al proceso de renovación de la base legislativa de Rusia. El país finaliza su transición acelerada de la economía planeada a la de mercado. La antigua legislación no funciona, y no hubo ninguna otra. Es por eso que existe una extrema necesidad de una nueva legislación, de la de mercado.

Está claro que la rapidez a veces disminuye la calidad de las leyes aprobadas. En la actual práctica legislativa hay casos, cuando a una ley aprobada, pasado un periodo corto de tiempo, se realizan enmiendas, se hacen

adiciones y clarificaciones. Hay casos, cuando una ley se aprueba, se firma, pero no funciona: no hay dinero para su realización. La calidad de las leyes está afectada por la intensa lucha política que no cesa en Rusia de hoy. Las incompletas reformas económicas también impiden mejorar la calidad de la legislación rusa. Es difícil elaborar leyes de alta calidad mientras caen en proporciones inauditas la producción y el nivel de vida de la población, mientras la base financiera no se estabiliza etc. También se puede hablar de otras deficiencias en la actividad del parlamento ruso.

Sin embarao hay que tomar en cuenta su relativa juventud: siete años en comparación con los centenarios del parlamento británico son, por supuesto, muy pocos. Los parlamentarios rusos estudian activamente. Está establecido un intercambio continuó de delegaciones parlamentarias con muchos países del mundo: Alemania, Suecia, España, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia y otros.

Impartimos unas clases intensivas para los funcionarios públicos de órganos legislativos del país.

Además, el Consejo de Europa y la Organización de Naciones Unidas han elaborado unos programas especiales de enseñanza para parlamentarios rusos y funcionarios de plantilla de la Asamblea Federal de Rusia.

Dicen que la juventud es una desventaja que se arregla fácilmente. Pensamos que la adolescencia del parlamento ruso también pasará pronto. El parlamento se hará maduro, adquirirá la experiencia necesaria y ocupará un lugar estable y digno en el sistema del poder de Rusia.