

# **LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA POLITICO DE POLONIA**

**Jan Iwanek**

Universidad de Silesia, Katowice

Las reformas políticas llevadas a cabo, estos últimos años, en Polonia invitan a analizar su orientación, límites y, ante todo, la influencia de las mismas sobre la transformación del sistema político, incluyendo la del régimen político-jurídico. Ellas pueden plantear también el problema del futuro de dicho sistema: cabe preguntarse si él va a evolucionar hacia el sistema parlamentario de tipo occidental o bien va a ser una solución nueva —tercera vía entre el clásico modelo de país socialista y la democracia occidental—. No hay que olvidar también el aspecto internacional del problema relacionado con las reformas en otros países socialistas (sobre todo Hungría y la Unión Soviética); por consiguiente, aparece una necesidad de establecer un tipo de principios diferente, en los que se basarían las relaciones recíprocas entre los países socialistas, lo que podría originar unas nuevas discrepancias o bien nuevos desacuerdos entre dichos Estados. Ello, con una nueva orientación de la política exterior y el «problema de Alemania» que vuelve a aparecer con fuerza, puede influir de manera decisiva en la modificación de la importancia de centros políticos que existen en Europa. Por consiguiente, podemos afirmar que las reformas realizadas dentro del marco del sistema socialista tienen sus repercusiones en Europa, sobre todo referidas a la elaboración de unas reglas distintas para estabilizar una imagen nueva de Europa que está formándose. Un solo Estado no es capaz de eliminar toda clase de peligros que acompañan casi cada cambio radical y las consecuencias de un cambio tan profundo conciernen a toda la región, lo que, en caso de Europa dividida en dos sistemas sociopolíticos, tiene una importancia aún más grande.

Antes de empezar a analizar las transformaciones del sistema político de Polonia creemos conveniente presentar el estado actual del mismo. Dicho de otro modo, para apreciar bien el proceso de reformas se necesita una breve característica del sistema político establecido después de la segunda guerra mundial. Dejando a los historiadores las

investigaciones sobre las circunstancias de la instauración del socialismo en Polonia, conviene afirmar que, entre las muchas causas, figura el hecho de la entrada del Ejército Rojo en Polonia en los años 1944-1945. A medida que las tierras polacas eran liberadas de la ocupación alemana, iban eliminándose las tropas clandestinas militares, así como las organizaciones civiles, ambas subordinadas al gobierno exilado residente en Londres; dichas tropas y organizaciones, aunque más fuertes que las de la izquierda comunista, no eran capaces de hacer frente al ejército soviético. El movimiento comunista de Polonia en el período de entre las dos guerras mundiales no tenía mucha importancia. El partido comunista no contaba con más que unos cuantos miles de miembros y su disolución en 1938 debilitó aún más el movimiento comunista. A pesar de que la guerra ha influido considerablemente en la radicalización de las opiniones de la sociedad —fenómeno presente también en otros países— y los programas del renovado partido comunista llamado Partido Obrero Polaco, así como los de las instituciones civiles —controladas por el POP— como el Consejo Nacional Popular y el Comité Polaco de Liberación Nacional, debían de ser atractivas para una parte importante de la sociedad, es fundado afirmar que el éxito de la izquierda comunista se debió ante todo a la ayuda activa de la Unión Soviética (presencia militar, lucha contra agrupaciones vinculadas con el gobierno de Londres, etc.) y al hecho de tener su propia organización militar.

La adopción de la Constitución (22 de julio de 1952) del nuevo Estado polaco ha terminado, desde el punto de vista jurídico, el período de la formación del sistema sociopolítico. Refiriéndose al período anterior, podemos nombrar varias etapas que forman el proceso de la creación de los sistemas social y político:

— En virtud del decreto del 6 de septiembre de 1944 y de la ley del 3 de enero de 1946 de la nacionalización de las ramas principales de economía, fueron privados de la base económica los grupos sociales cuya liquidación inmediata estaba prevista.

— Se creaba un nuevo aparato de Estado que iba a ser controlado por el partido comunista. El poder en el país, que iba liberando el ejército soviético, caía en las manos del Consejo Nacional Popular y del gobierno provisional. El gobierno exilado de Londres fue denominado un gobierno «usurpador» e «ilegal», y los órganos estatales del país debían desarrollar su actividad en virtud de la Constitución de 17 de marzo de 1921 (rechazando la de abril de 1935 vigente antes de la segunda guerra mundial). El recurrir a la Constitución de marzo no significaba que toda la Constitución restituida estaba en vigor, sino que tan sólo eran vigentes algunas disposiciones o bien que otras se interpretaban de manera diferente. Por ejemplo: el principio de la soberanía de la nación era comprendida como la del pueblo trabajador; el principio de la representación era realizado en el Consejo Nacional Popular y el de la autonomía regional era realizado por locales consejos nacionales que ejercían el poder. Una democracia construida de esta manera no

podía ofrecer los derechos iguales para todas las agrupaciones políticas; al contrario, ella tenía como objetivo eliminar todas las organizaciones políticas que no aceptaban las transformaciones sociales o que representaban a los grupos sociales considerados por la doctrina comunista como hostiles (latifundistas y burguesía). Las autoridades provisionales no fueron reconocidas a escala internacional. Para conseguirlo se adoptó un acuerdo sobre la formación de un gobierno provisional de la unidad nacional que cumplieron los representantes de las autoridades del país y los del gobierno de Londres. Aunque ello permitió desarrollar la actividad al partido más importante de la oposición —el Partido Campesino Polaco—, fue un consenso temporal. Dos sucesos fueron decisivos: el referéndum del 30 de junio de 1946, que formulaba una pregunta relativa a la estructura del régimen social de Polonia, y las elecciones a la Dieta Legislativa del 19 de enero de 1947. Los dos fueron ganados por el bloque de los partidos dirigidos por el partido comunista. Sin embargo, no podemos prescindir del hecho que la milicia, el servicio de seguridad y el ejército fueron controlados por el partido comunista, lo que no favorecía a las agrupaciones de oposición. En una de las primeras decisiones de la Dieta Legislativa se aprobaba una ley fundamental (19 de febrero de 1947) llamada también «Pequeña Constitución». Ella tenía un carácter provisional y muy general a la vez. Por ejemplo, las cuestiones de la estructura y la responsabilidad política del gobierno, la responsabilidad del presidente y el control judicial de los actos de la administración no fueron regulados. En esas cuestiones tan importantes había que recurrir a una ley ordinaria o incluso a la práctica.

— Después se elaboró un sistema de los partidos subordinado al principio del papel dirigente del partido comunista. No había condiciones adecuadas para la actividad o la formación de cualquier partido político. A raíz de las represalias a las que fueron sometidos los partidos de oposición ya existentes, ellos perdieron su carácter inicial. La última etapa importante fue la de los congresos de unificación. El partido comunista efectuó la fusión con los socialistas de orientación izquierdista (el Partido Socialista Polaco), creando el Partido Obrero Unificado Polaco. A decir verdad, no fue una fusión, sino que el POUP absorbió a los socialistas. El POUP siguió siendo el partido comunista y no una formación que disfrutara de las ideas básicas de sus ambos predecesores. El partido campesino, llamado el Partido Campesino Unificado, fue creado a raíz de la fusión del Partido Campesino y del Partido Campesino Polaco. En cuanto al Partido Democrático, se unió con el Partido de Trabajo sin perder su nombre. El sistema creado de esta manera era en apariencia pluripartidario, pero el PCU y el PD tuvieron que reconocer el papel dirigente del partido comunista, así como consentir en la construcción del socialismo en Polonia. Fue el POUP quien decidía de la influencia y de la posible actividad de los otros (incluso el número de escaños en la Dieta, de la participación en el gobierno o en los órganos de administración local). Así, pues, los dos fueron «semipartidos», puesto que las funciones que deberían desempeñar como partidos fueron limitadas. La creación del sistema de partidos como un elemento esencial del sistema

político no se desarrollaba en las condiciones de libertad e iguales posibilidades para los partidos políticos.

Por lo tanto, el hecho de aprobar la Constitución en 1952 reafirmó los principios del sistema político ya vigente. La Constitución era una nueva forma jurídica de dichos principios, comparando con la «Pequeña Constitución» y las leyes de materia constitucional. Ella introducía también algunas nuevas soluciones institucionales.

Entre los cambios institucionales destacan los de la supresión del cargo de presidente y de la creación del Consejo de Estado (este órgano figuraba ya en la «Pequeña Constitución», aunque tenía distinta competencia) como órgano colectivo que desempeñaba la función de jefe de Estado, las funciones relacionadas con la actividad por el parlamento y también las de supervisión y de control de otros órganos estatales. Fue un órgano elegido por la Dieta según la regla establecida anteriormente que aseguraba el más grande número de escaños al POUP. Los órganos parecidos fueron creados también en otros países socialistas. A pesar de la singular posición del Consejo de Estado —el órgano central del poder de Estado— le fue asignada una función meramente formal. El Consejo no tenía tanta importancia como el del jefe del partido comunista o bien el del jefe del gobierno.

Asimismo se introdujo otra posición del gobierno en el sistema de centrales órganos estatales. La «Pequeña Constitución» estipulaba que el jefe del consejo de ministros era nombrado por el presidente y, a la propuesta del primero, éste nombraba también a los ministros. Y el parlamento podía emitir solamente la moción de censura negando la confianza a un gobierno así formado. Por lo tanto, fue una solución parecida a la regla del sistema presidencial-parlamentario. Sin embargo, la Constitución de 1952 estipulaba que el gobierno era responsable ante la Dieta o, cuando ésta no celebraba la sesión, ante el Consejo de Estado. Es cierto que el control parlamentario consistía también en nombrar y destituir el gobierno. Las disposiciones de la Constitución a este asunto son muy generales e imprecisas, como si el legislador excluyera de antemano la posibilidad de conflictos entre el parlamento y el gobierno. En la Constitución no aparecen las mociones de confianza o las de censura; tampoco se precisa el procedimiento para nombrar o destituir el gobierno en su totalidad o algunos de sus miembros. En efecto, la Cámara no se oponía nunca a las iniciativas del poder ejecutivo o las del partido comunista. Hasta los años ochenta, la Dieta aceptaba, durante sus sesiones plenarias, todo lo que se le presentaba a ratificar. La regulación polaca evidentemente no difería, en su esencia, de las de otros países socialistas.

En cuanto a los órganos locales es preciso señalar el cambio efectuado antes. En virtud de la ley del 20 de marzo de 1950 se suprimió el sistema de dos grados de los órganos locales, liquidando de esta manera los restos de autonomía territorial y dejando los consejos nacionales como órganos homogéneos del poder estatal. Ello fue reafirmado por la Constitución de 1952.

Viendo el sistema político de Polonia solamente a través del prisma de las disposiciones de la Constitución o bien de las leyes de régimen, se puede llegar a las conclusiones erróneas. En este caso no se trata de la diferencia natural entre el punto de vista meramente jurídico y el de politológico, sino de la diferencia muy profunda. Dicho de otro modo, los principios que rigen el sistema en cuestión resultan en medida mucho más grande de la práctica (como consecuencia de los principios doctrinales del movimiento comunista) que de la regulación jurídica o de la interpretación de la misma.

El principio fundamental es la soberanía del pueblo trabajador de la ciudad y del campo y figura en artículo I de la Constitución. Dicho principio no es idéntico, de ningún modo, con el principio vigente en las democracias occidentales, de la soberanía de la nación o del pueblo. Ya en la fórmula misma están indicadas las limitaciones que él comprende. Es preciso añadir que mientras que en las elecciones de 1947 se pudieron observar limitaciones de sujetos (se negó a algunas categorías de personas el derecho de votar), en las elecciones posteriores no había tales casos o, a lo menos, las exclusiones no tenían mucha importancia en la práctica. Su esencia reside en las limitaciones de objetos. Su significación en las leyes constitucionales vigentes en el sistema socialista se deducía directamente de la teoría marxista o más bien leninista y, en este sentido, constituía una totalidad homogénea. El resulta de la convicción sobre el carácter de clase que caracteriza el Estado y la lucha de clases que se desarrolla en este Estado. El Estado socialista no sólo priva de la base económica a los grupos sociales cuya existencia se basa en propiedad de medios de producción, sino que también les imposibilita el organizarse en formaciones políticas. Pues si solamente quedan los grupos que deben su existencia a su trabajo, únicamente se permiten sus propias organizaciones. En la doctrina comunista, el único partido que representa los verdaderos y objetivos intereses de la clase obrera es el partido comunista, incluso cuando los obreros no estén de acuerdo con ello. En consecuencia de un razonamiento así aparece una convicción de que tan sólo el partido comunista tiene derecho de desarrollar la actividad, y si se permitió que existieran otros partidos, fue a condición de que reconocieran el papel dirigente del partido comunista. Dicho de otro modo, es la convicción del monopolio del poder que resulta de la particular misión histórica que tiene el movimiento comunista, misión histórica deducible de la ideología marxista, comprendida por sí sola como científica y la única justa. Así, pues, la esencia de las limitaciones que en la práctica se dedujeron del principio de la soberanía del pueblo trabajador en prohibir la libertad de organizar las formaciones políticas a la sociedad. Ello tiene una importancia primordial para la realización de sus derechos por el soberano y, particularmente, del derecho de elegir a sus representantes. Mientras que en los sistemas democráticos contemporáneos a los partidos les incumbe el papel de intermediarios entre el Estado y la sociedad —lo que ya constituye una limitación—, y las posibilidades de así llamados representantes independientes son casi nulas, lo de privar del derecho de la libre actividad a los

partidos políticos es una limitación mucho más grave, puesto que influye directamente en la concepción de la representación que en el modelo clásico de Estado socialista queda muy reducida. El sistema de elección tenía que ser, por naturaleza, un sistema no competitivo porque el soberano, en su acto de elección, fue privado de la posibilidad de escoger una de las muchas opciones políticas. Las listas de candidatos establecidas por el partido comunista, eventualmente con la participación de sus aliados (según el esquema anteriormente aprobado que asignaba el número dado de escaños a los partidos concretos) sin poder escoger otra, causó que la elección misma se transformaba en una forma de referéndum: aceptar o rechazar un solo programa político. El sistema de elección privado de la competencia —aunque yo percibo muchas deformaciones que le amenazan a él— ha llegado a ser exclusivamente un acto formal. El problema no reside en que el interés superior que resulta del principio mencionado es el de los trabajadores, pero consiste en que una sola organización política está convencida de que sabe cuál es este interés y a otros no les permite expresarlo. El principio antedicho corresponde claramente con el del papel dirigente del partido comunista y, aunque es muy importante para el funcionamiento del sistema socialista, se deduce más bien de la práctica que de las disposiciones jurídicas. En Polonia sólo la enmienda a la Constitución de 1976 introdujo la disposición acerca del papel dirigente del POUP. Por consiguiente, en la práctica del funcionamiento del sistema, dicho principio toma su motivo más bien en la doctrina que en las disposiciones jurídicas. Sería también inútil buscar los límites jurídicos del papel que desempeña el POUP en el régimen de Polonia. A falta de la ley de partidos políticos y debido a la imprecisión del lenguaje de la Constitución misma, podemos constatar que no existía el marco jurídico preciso para la actividad del Partido Comunista. Ello no puede ser sustituido por algunas leyes particulares como, por ejemplo, la electoral. De hecho, el papel del partido comunista depende, por lo tanto, solamente del Partido Comunista mismo. En el sistema de las instituciones políticas, los órganos del Partido siempre eran más importantes, el verdadero centro de decisión, que los del Estado. Ninguna decisión importante podía ser tomada sin aceptación previa de los órganos del Partido. Efectivamente, el número uno del Estado era el jefe del Partido Comunista. Ello condujo al desarrollo del aparato del partido, que controlaba, vigilaba y trazaba las directrices de la actividad de la Administración del Estado y de la Economía, lo que teniendo en cuenta el predominio de la propiedad estatal, era importantísimo. Con ello estaba relacionado el problema de la *nomenklatura*, es decir, la designación, para los puestos más elevados en la dirección estatal, económica y otras, de las personas recomendadas por los órganos del Partido. La lista de cargos cuya ocupación requería la recomendación era establecida por las autoridades centrales del Partido. En diferentes periodos el número de cargos de dicha lista tanto disminuía, tanto aumentaba. En la práctica en ella podían figurar muchos cargos más, puesto que los órganos del Partido en el seno de cada empresa estatal podían emitir opiniones sobre este extremo.

También es muy importante el principio del centralismo democrático. Aunque es, en gran medida, una regla interna del partido comunista, en consideración a la vinculación orgánica del partido con el sector estatal en el amplio sentido (aparato de Estado, economía, cultura, educación, etc.), su campo de actividad es más grande que el del partido mismo. Se puede decir incluso que era el principio que servía a dirigir la sociedad. Teóricamente dicho principio significa que las decisiones son tomadas de manera colectiva y que, a la vez, los órganos de rango inferior quedan subordinados a los de rango superior en la jerarquía de estructuras políticas. Sin embargo, de hecho este principio funcionaba como un instrumento de disciplina, como la necesidad de subordinarse a los centros más altos de decisiones, lo que, teniendo en cuenta la dominación de un solo partido, significaba que las autoridades supremas del partido comunista se situaban al tope de la jerarquía social. Predominaban, pues, los elementos centralistas y no democráticos. Se puede añadir que la elección de las autoridades del partido se efectuaba en varias etapas (excepto la elección a los comités del partido de rango inferior), por lo tanto no era posible la elección directa; en la esencia, pues, fue un grupo reducido de personas que decidía del nombramiento para el centro superior de decisiones.

A pesar de que entre los principios de sistema cuentan también alianza obrero-campesina, principio de legalidad y de superioridad de órganos representativos, a mi parecer, ellos tienen un carácter secundario, puesto que la esencia del funcionamiento del sistema socialista resultaba ante todo de los tres principios previamente mencionados.

Estas consideraciones tenían por objetivo presentar de una manera simplificada el esquema de cómo se tomaban decisiones políticas y no el contenido de dichas decisiones. Es lógico que, para mantener estabilizado el sistema político, no era posible limitarse solamente a los métodos represivos aplicados con diferente intensidad en diferentes períodos. En el contenido de las decisiones se debía tener en consideración la necesidad de mostrar la preferencia a algunos grupos sociales. Ello era necesario también por otro motivo: el Estado socialista, además del campo de política, llegó a ser el productor y el distribuidor principal de bienes. La eliminación de las reglas económicas del funcionamiento de la economía originaba la necesidad de sustituirlas por otras formas de dirección, por ejemplo el mecanismo administrativo y de órdenes. De este modo la dominación de un solo partido se extendía también a la esfera material. Esta situación producía también otros efectos, difícilmente previsibles. Además del privilegio de la dominación, era la responsabilidad, según la opinión pública, del estado general del país. No se trata en este caso del funcionamiento de los mecanismos de control social puesto que, de hecho, en referencia al partido comunista, ellos no funcionaban. Incluso si fueron prescritos, tenían solamente una importancia formal. Por este motivo, de costumbre, la élite del poder fue cambiada a raíz de las crisis políticas que sacudían el país y no en vía de los normales mecanismos del sistema. No era éste un sistema abierto, de ahí que el cambio de dirigentes se realizaba por medio de la selección

negativa, mecanismo en el que más importaban la lealtad y la pasividad que la competencia. En la conciencia del pueblo el partido comunista era responsable de todo lo que pasaba en cualquier campo de la vida social, tanto más que, al correr de los años, perdiendo su movilidad, el sistema socialista iba convirtiéndose en un sistema cada vez más ineficiente. No se trataba solamente de la política sino también de la economía que, dirigida de esta manera, se quedaba atrás, comparando con la economía del mercado libre. La producción bajaba, por ello era imposible satisfacer las necesidades crecientes de la sociedad; visto el carácter proteccionista del programa que estableció el Estado, todo ello originaba la discordia creciente entre las esperanzas de la sociedad y lo que el sistema podía ofrecer a sus ciudadanos. De ahí resultó la fusión entre el descontento por razones materiales y la decepción política.

Las crisis de los años 1956, 1968, 1970 y 1976 que tuvieron carácter político y económico podían ser suavizadas ante todo gracias a la convicción de una parte de la sociedad de que su protesta resultaba de las deformaciones del sistema y no de la construcción errónea de dicho sistema. Los equipos dirigentes debían hacer creíbles estos argumentos. En este sentido la crisis de 1980 tenía un carácter completamente distinto. El postulado de la legalización de un sindicato que en su declaración de programa proclamaba ser autónomo e independiente de las estructuras políticas dirigidas por el POUP, iba a constituir la primera, pero muy importante, brecha en el modelo de Estado socialista de entonces. No se trataba en absoluto de expresar solamente la desaprobación al Consejo Central de Sindicatos, sino se intentaba introducir un organismo independiente del partido comunista; por consiguiente, se trataba de suprimir su poder monopolista sobre el mundo de trabajo cuya representación —conformemente a la doctrina comunista— incumbe exclusivamente a los partidos comunistas. En este sentido ello fue chocante no solamente para la élite política de Polonia, pero también para todo el sistema socialista internacional. La legalización de Solidaridad a raíz de los acuerdos de agosto fue posible por dos razones principales: el carácter masivo de la protesta de la sociedad, de lo que podía dar idea el hecho de adherirse a Solidaridad casi 10 millones de personas, y —lo que también es notable— la propensión de la élite del partido a concluir el acuerdo. No obstante, no se podía descartar la posibilidad de ahogar las huelgas a la fuerza, lo que habría causado mayor número de víctimas que en 1970. Es cierto que esta propensión de la élite del partido fue determinada por la presión de la sociedad, pero también por el fracaso interior, la falta de cohesión y la lucha interna por el poder. El síntoma de ello era la actitud pasiva durante casi un año y la imposibilidad de seguir el ritmo de cambios de la realidad política. Fue una trampa característica del sistema, puesto que era casi imposible proponer inmediatamente un programa de profundas reformas de sistema y recobrar el dinamismo en la actividad, teniendo en consideración los mecanismos vigentes en la toma de decisiones y la realización de cambios de personas ocupando los altos cargos. El IX Congreso extraordinario del partido, que tuvo lugar a mediados de 1981, no produjo los cambios

radicales. El programa tuvo un carácter muy general y, a pesar de que el lenguaje empleado fue distinto, las propuestas que figuraban en él se referían más bien a los medios que a los principios fundamentales y las estructuras del sistema. El programa declaraba romper con el método de dar órdenes directas, decidir del papel y las posibilidades de actividad de otras organizaciones sociales sustituyéndolo por los eslóganes de igualdad y colaboración, declaraba consultar, discutir e invitar a participar en el proceso en cuestión a todos los interesados en la coordinación de los intereses sociales y la estabilización política; ello constituía, en la esencia, un nuevo llamamiento a dar un diferente contenido a los medios de ejercicio del poder y no significaba el cambio de su estructura básica. El papel dirigente del partido comunista debía realizarse con otros medios y apoyándose en una base social más amplia y no se trataba en absoluto de suprimir este papel o facilitar la competencia libre a todas las organizaciones políticas. El consentir a la actividad de Solidaridad significaba el consentimiento a su autonomía solamente como un sindicato que debía desempeñar un papel que incumbía a las organizaciones sindicales en un Estado socialista. Por consiguiente, en el programa no había sitio para aquellas organizaciones políticas cuyo objetivo podría ser diferente del de la participación en la construcción del socialismo. No obstante, Solidaridad, desde el principio, desempeñaba un papel doble: el del sindicato y el del movimiento político. Disfrutando del masivo respaldo, Solidaridad se volvía cada vez más radical en la tendencia a cambiar el modelo de Estado. Aunque no siempre lo implicaba la terminología, era obvio que se orientaba hacia la supresión de la dominación de un solo partido y exigía la libertad de acción para todas las fuerzas sociales, lo que conduciría a las elecciones libres, y el cese de dirigir la economía por medio de órdenes, lo que provocaría la disminución de la influencia del partido comunista. Ello fue acompañado de conflictos locales relacionados con el postulado de la libre acción de los medios de comunicación de masas, reclamaciones de destituir a las personas responsables, según la opinión pública, del estado de catástrofe en todos los campos de la vida, reivindicaciones salariales, propuestas de reformas de empresas en las que participarían las organizaciones autogestionarias obreras. Era obvio también que el hecho de firmar acuerdos con Solidaridad al nivel nacional provocaba la oposición muy frecuente del aparato local del partido. Por otra parte, Solidaridad, convenida de su fuerza como movimiento de masas, muy a menudo recurría a las huelgas, se producía el proceso de su radicalización interna a veces difícil de controlar por su propia dirección. A raíz de todo ello apareció un estado de anarquía en la vida de la sociedad, se observó el descenso importante de la producción, la desorganización del mercado nacional, las críticas recíprocas y la guerra propagandística. Por consiguiente, para llegar a un acuerdo duradero, verdadero y general a fin de estabilizar la situación sería necesario que el POUJ consintiera a las reformas más radicales que consistirían ante todo en suprimir el principio del papel dirigente del partido y el del centralismo democrático, Solidaridad debería frenar sus reclamaciones. La situación internacional no favo-

recía este proceso, hasta gravitaba la amenaza de la intervención en Polonia. Además, el POUP, en aquel período y en los años posteriores, cambió muy poco. Se cambió a los funcionarios (dos veces a la dirección del partido) y el lenguaje de los programas políticos, aumentó la esfera de consultas en el seno del partido, pero continuaban siendo de rigor los principios leninistas del partido de «nuevo tipo». Fue suprimido el movimiento de «estructuras horizontales», creado en aquella época, que se proponía como objetivo elaborar un programa alternativo del partido fuera del control del aparato del partido, lo que, de hecho, podía conducir a la democratización importante del partido y a proponer un programa aceptable para una base social más amplia. Solidaridad, por su parte, como movimiento de origen rebelde que protestaba contra el poder de varios decenios del partido comunista, atraía a las gentes de diferentes orientaciones políticas. Ella era y sigue siendo muy diferenciada. Protestó también contra la política de propagar el ateísmo en la vida, acentuando su afición a la religión y a la Iglesia católica. La colaboración de la Iglesia católica y de Solidaridad —lo que no significa que se puede calificarla de movimiento demócrata-cristiano— contribuyó a la mayor aceptación y credibilidad social de este movimiento. Dicha colaboración correspondía bien a las necesidades de la sociedad. Gracias a las reformas exigidas por Solidaridad fue posible una actividad de Iglesia más intensa y esperada por la sociedad. Otro argumento a favor lo constituía el número de varios millones de miembros de Solidaridad. Gracias a ello el sindicato se sentía fuerte, pero, al mismo tiempo, con la explosión del descontento de la sociedad, era más difícil dirigir este movimiento. A fines de 1981, la estabilización de la situación era imposible sin concesiones importantes de alguna de las partes del conflicto.

El estado de guerra del 13 de diciembre de 1981, que sorprendió por completo a la sociedad y produjo la deslegalización de Solidaridad, fue una solución temporal. No lo fue porque el estado excepcional es, por naturaleza, una solución temporal, puesto que se supone que debe restituir las condiciones en que, de nuevo, pueden funcionar los mecanismos de Estado que eran vigentes antes de su puesta en práctica, su reglamento no podía ser restituido de manera duradera. En la Constitución eran previstas dos formas de estados excepcionales: el estado de la guerra (por circunstancias exteriores), que puede proclamar la Dieta o, excepcionalmente, el Consejo de Estado, y el estado de guerra (por circunstancias exteriores e interiores), que también podía ser proclamado por la Dieta o, excepcionalmente, por el Consejo de Estado. Además de indicar de una manera general las premisas fundamentales que justificaban la posibilidad de la proclamación de una o de otra forma de estado excepcional —lo característico: generalmente el legislador determina las premisas esenciales de manera poco precisa— se carecía incluso de la regulación general del procedimiento, así como una ley separada que desarrollase dicho problema y que señalara los medios de represión que se pudieran aplicar. Fue una laguna jurídica muy importante que resultaba —como es debido juzgar— de la convicción de que los aplicados medios de represión y de prevención jurídicos y de otra índole

iban a ser suficientes. La proclamación del estado de guerra debía ser acompañado de la regulación simultánea de cuestiones de detalle relacionadas con su vigencia, lo que era lógico de por sí. En cambio, entran al apreciar la legalidad de su proclamación y de la promulgación de disposiciones mencionadas. La resolución del Consejo de Estado de la proclamación del estado de guerra fue dada durante la sesión de otoño de la Dieta y no había obstáculos para convocar su reunión puesto que, en este caso, la Dieta tenía prioridad para tomar una decisión así. El decreto del estado de guerra que acompañaba la resolución, fue aprobado a pesar de la disposición concreta de la Constitución en referencia a la posibilidad de aprobación de decretos por el Consejo de Estado solamente entre las sesiones de la Dieta. Además, los dos actos estuvieron fechados el 12 de diciembre de 1981, mientras que la reunión del Consejo empezó solamente el 13 de diciembre, cuando el estado de guerra ya entró en vigor, sin hablar ya de los preparativos (planes de operaciones, concentración del ejército, servicios de seguridad y milicia). La proclamación y la aprobación de las disposiciones del estado de guerra fueron afectadas violando el orden constitucional. Desde el punto de vista jurídico, la situación cambió solamente el 25 de enero de 1982, cuando la Dieta, en forma de ley de la particular regulación jurídica en período del estado de guerra, ratificó el mencionado decreto del Consejo de Estado.

Esta cuestión presenta también otro aspecto. No cabe duda que hay necesidad de regulación jurídica de los estados excepcionales para asegurar el funcionamiento de un Estado democrático y legal, a fin de impedir la transformación del sistema del Estado democrático en una «dictadura sin nombre». Desde este punto de vista, en consideración a la perspectiva de los cambios democráticos en Polonia, la regulación jurídica debe tener una dimensión positiva, tanto más que, además de la ley mencionada de enero de 1982, la Dieta aprobó (el 5 de diciembre de 1983) una ley de estado de excepción. La acompañaba una enmienda en la Constitución en referencia a las premisas de proclamación del estado de guerra. De esta manera en la legislación polaca se dan tres especies de estados extraordinarios: estado de la guerra, estado de guerra y estado de excepción. Solamente la última especie puede ser proclamada por la razón de amenaza de la seguridad interior o la calamidad pública. Y las dos primeras, al contrario, se relacionan con las circunstancias exteriores (agresión, amenaza de la defensa). A partir de aquel momento el Consejo de Estado era el órgano autorizado de proclamar el estado excepcional y ninguna otra entidad tenía esta autorización. Por lo tanto, el Consejo, en referencia a esta esfera, estaba sometido al control de la Dieta. Dicha ley no contenía limitaciones del período de vigencia del estado de excepción y mantenía el medio represivo más severo conocido de la ley del estado de guerra: posibilidad de internar a los ciudadanos. Tan sólo la enmienda de la Constitución del 7 de abril de 1989, entre otras, suprimió el Consejo de Estado y creó el puesto del presidente de Estado, atribuyó al presidente el derecho exclusivo de proclamar el estado de excepción, pero estableciendo el plazo máximo de tres meses.

Para prorrogar su duración se necesita el consentimiento de las dos cámaras del parlamento.

La legislación de los estados extraordinarios, aunque por su contenido puede provocar objeciones desde el punto de vista de la doctrina, es un hecho positivo, puesto que impide distintas decisiones posibles en el caso de la necesidad de su proclamación.

Como he afirmado antes, la proclamación del estado de guerra no podía conducir ni a restitución de las idénticas soluciones institucionales del sistema existentes en los años setenta ni a la restitución de su papel que desempeñaban en aquel período. Los años 1980-1981 han provocado un cambio decisivo en la conciencia social, lo que impedía, en el futuro, el uso de los métodos de gobernar fijados en el período de varios decenios. Antes de producirse los acontecimientos decisivos de la primera mitad del año 1989, se empezó a reformar el sistema, aunque ello no originó cambios de su estructura básica; sin embargo, estas reformas no se pueden despreciar. De una manera general, ellas consistían en aceptar las soluciones, verificadas en otros países, las que sirven a controlar la administración de Estado y a estimular sus acciones conformemente al orden jurídico. Ello no significa que, en el pasado, no existían instituciones que tenían los mismos objetivos (Cámara Suprema de Control, autoridades de fiscalía), pero prácticamente no los consiguieron.

La primera medida de carácter de régimen fue la de instituir el Tribunal Supremo de Administración en virtud de la ley del 21 de enero de 1980. Es un tribunal de casación donde se interponen recursos contra las decisiones administrativas definitivas. Aunque no son recurribles todas las decisiones administrativas (el campo de objeto era ampliado desde aquel tiempo), no obstante, gracias a la creación de un tribunal independiente de la administración, se realizó un paso importante hacia el control de la legalidad de decisiones de la administración estatal. La práctica ha confirmado plenamente la necesidad de esta institución en el campo de la protección de derechos cívicos, tanto más que es recurrible también la pasividad del órgano administrativo.

La ley del 26 de marzo de 1982 de Tribunal de Estado prescribió la creación de un tribunal particular competente para estatuir sobre la responsabilidad constitucional y penal de las personas ocupando los puestos más altos del Estado (miembros del Consejo de Estado, miembros de gobierno, fiscal general y otros). Dicha posibilidad de estatuir sobre la responsabilidad penal tiene un carácter complementario, puesto que es posible solamente cuando el mismo acto cumple con los elementos constitutivos de la responsabilidad constitucional y penal a la vez, y el Tribunal juzgará oportuno examinarlas juntamente. La ley se refiere solamente al presidente del Tribunal (el primer presidente del Tribunal Supremo) y de otros decide la Dieta en la vía de la elección. Pues es un tipo de un juicio parlamentario ante el que el procedimiento puede abrirse exclusivamente a la moción de la Dieta. En este caso la Dieta desempeña el papel del acusador. Las sanciones de las que dispone el Tribunal fueron precisadas muy claro (pérdida de derecho de votar, pro-

hibición de la ocupación de los puestos directivos, pérdida de condecoraciones y títulos honoríficos), pero si el acto juzgado cumple también con los elementos constitucionales de un delito, el Tribunal puede sentenciar de la pena prescrita por el código penal. La rápida aprobación de la ley mencionada y creación del Tribunal realizó los postulados de la sociedad y, ante todo, las reclamaciones de cuentas a los equipos políticos precedentes de su actuación que llevó a una catástrofe estatal. Sin duda la existencia del Tribunal de Estado tiene una influencia preventiva y disciplinante sobre la élite de Estado que, en el pasado, actuaba con la convicción de impunidad absoluta.

Cabe mencionar también la creación del Tribunal Constitucional. La ley del 29 de abril de 1985 del Tribunal Constitucional aportó una solución cuyo modelo encontramos en las democracias parlamentarias; esta solución consiste en la creación de un tribunal extraparlamentario competente para sentenciar sobre constitucionalidad de los actos normativos. Antes, el Consejo de Estado disponía de parecidas competencias, pero eran la letra muerta. Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por la Dieta para ocho años (cada cuatro años se cambia la mitad). Esta solución favorece el fortalecimiento de la independencia de los jueces. Entre los casos que puede examinar el Tribunal hay tres grupos: 1) Examen de leyes y decretos ratificados por la Dieta; en esta materia la competencia del Tribunal es limitada. La sentencia constatando la disconformidad de un acto legislativo con la Constitución no causa su abolición y tan sólo es presentada a la Dieta. 2) Examen de la conformidad con la Constitución o los actos legislativos de otros actos normativos promulgados por los órganos centrales de Estado. En el caso de constatar una disconformidad la sentencia provoca la abolición del acto (al cabo de tres meses dedicados a un cambio del acto mencionado). 3) Al Tribunal pueden ser dirigidas preguntas jurídicas en los asuntos examinados ante los tribunales o los órganos administrativos —son los únicos que tienen carácter individual—. La solución adoptada en Polonia no permite la posibilidad de abrir el procedimiento ante el Tribunal a la moción de una persona física, aunque en el caso de preguntas predomina la motivación de carácter individual. Además, la sanción del Tribunal en la forma de abolición —lo que afecta sobre todo al gobierno y a los ministros— va dirigida en gran medida a proteger los derechos cívicos. Por ello, la creación del Tribunal Constitucional y, previamente, la del Tribunal General de Administración (de la competencia del Tribunal Constitucional se excluyen las decisiones de los órganos locales de administración) con seguridad sirve bien la causa de la protección de los derechos individuales dejada al margen en la época anterior. Sin embargo, el asunto de la reforma de su competencia tiene que quedar abierto. Esta observación se refiere sobre todo a la posibilidad deseada de abrir un procedimiento ante el Tribunal iniciado por los tribunales (juicios) o las personas físicas, tanto más que, generalmente, la norma abstractiva contra la que se entabla recurso tiene muchas veces los motivos individuales para su cambio.

Entre las instituciones que se ocupan sobre todo de la protección de

los derechos cívicos destaca la del Representante de los Derechos Cívicos (Ombudsman) creada por la ley del 15 de julio de 1987. Dicho organismo, inexistente en los países socialistas —aparte de Yugoslavia— y presente en casi todos los sistemas parlamentarios del Occidente, pudo ser creado en Polonia a raíz de las transformaciones sociales que caracteriza el hecho de trasladar el centro de gravedad, en las soluciones del sistema de la superioridad del interés de Estado, el de un grupo y el social a la protección —en la medida igual— del interés de los ciudadanos. Pues las deformaciones del sistema socialista consistían también en el carácter de inferioridad de la protección jurídica del individuo. A pesar de que este proceso está lejos de terminar (sobre todo son necesarias las reformas del código civil y penal), sin duda alguna, la institución del Ombudsman supone un paso importante dado hacia esta dirección, tanto más que el modelo adoptado se basa en solución sueca. Ello supone el acceso directo y libre a la oficina del Representante. El abre el procedimiento a la moción de los ciudadanos, la de organizaciones políticas, sociales y autogestionarias o bien por su propia iniciativa. No hay limitaciones de los sujetos a los que puede afectar el procedimiento del Representante y que, por su acción o inacción, constituyen amenazas a los derechos y las libertades individuales. Es preciso señalar que, aparte de los órganos de administración, las organizaciones sociales, cooperativas y profesionales, pueden ser examinados también los órganos autogestionarios, aunque esta última competencia del Ombudsman es tratada de diferentes maneras. Es también discutible la posibilidad de controlar los tribunales y otros órganos de la justicia. La interpretación del artículo 14 da lugar a constatar que dicho control es posible en relación con los asuntos en el curso. La conclusión es tanto más fundada que al Representante le corresponde el derecho de interponer el recurso extraordinario de cada sentencia definitiva. Es interesante también el problema de posibilidad de controlar los actos del parlamento del que depende. Las atribuciones del Representante a proponer a los órganos competentes de iniciar los actos legislativos o los cambios de ellos, así como la posibilidad de presentar las propuestas al Tribunal Constitucional, conducen a la conclusión que incluso la materia legislativa puede ser objeto del examen.

Además de los nombrados cambios institucionales de carácter de sistema que sirven a la legalidad —aunque en muchos casos se debería cambiar el derecho mismo— y, a mi parecer, teniendo carácter duradero, se han realizado varios cambios —lo demuestra la práctica— provisionales, aunque de una manera particular, positivos, tanto más si los comparamos con la situación en los años setenta. Otra cuestión que yo he omitido, era la de la reducción gradual del carácter represivo del Estado y, sobre todo, la puesta en libertad de los internados, el indultar a los condenados por la creación de las organizaciones ilegales (ante todo los partidos y las organizaciones sindicales), lo que llevaba a la gradual reducción del número de prisioneros políticos hasta su desaparición en la práctica y, por fin, la tendencia a suavizar continuamente la censura de los medios de comunicación.

Los cambios mencionados tenían por objetivo crear una base social más amplia del sistema en que, continuamente, el papel dirigente le correspondía al partido comunista (aunque ello se realizaría con distintos métodos). Su objetivo indirecto era el de dejar al margen a Solidaridad, como una organización independiente que socavaba el modelo del sistema vigente. En vez del Frente de Unidad Nacional —coalición dirigida por el POUP— se creó en julio de 1982 el Movimiento Patriótico del Renacimiento Nacional (MPRN). Le fue transmitido el papel constitucional del FUN, como, por ejemplo, en el caso de proponer a los candidatos para las elecciones a la Dieta y a los órganos locales. El MPRN fue creado por los antiguos miembros del FUN, aunque a esta nueva fórmula del frente nacional podían afiliarse las organizaciones sociales legales, así como las personas físicas. La fórmula de sujeto era pues mucho más amplia. La aceptación de los principios del régimen de Polonia era criterio de la admisión, lo que eliminó, desde luego, la oposición de entonces, sobre todo la Solidaridad clandestina. Ello no supone la identidad del FUN y del MPRN. Ante todo, fueron los representantes de los medios católicos y los no afiliados a un partido quienes ocuparon una posición importante en esta organización; aumentó también la autonomía de los principales —aparte del POUP— miembros de coalición gubernamental: el PD, el PCU y las asociaciones de los católicos. Eran muchas también las personas físicas afiliadas en el MPRN (a fines de 1983 alrededor de 600.000). Sin embargo, no todas las orientaciones políticas del país estaban representadas en él; a pesar de ello era una organización más representativa que el FUN. También había más tolerancia para otras ideologías que la marxista. Esta observación se refiere sobre todo al pensamiento cristiano. La fórmula era, por lo tanto, más democrática, pero distaba del principio de libertad de creación de partidos. La descomposición del MPRN en 1989 fue causada por su limitación tras la legalización de Solidaridad, así como por el abandono de la alianza con el POUP por la mayoría de los miembros.

La proclamación del estado de guerra ha cambiado la situación en el movimiento sindical. Al proclamarlo fueron suspendidas todas las organizaciones sindicales, y en virtud de la ley de sindicatos del 8 de octubre de 1982, fueron anuladas todas las inscripciones de sindicatos. Fue una decisión dirigida sobre todo contra Solidaridad. No obstante, el problema no desapareció, por consiguiente debía estar resuelto. La reconstrucción de las organizaciones sindicales que se basaba en una nueva ley se proponía dos objetivos: impedir que los sindicatos fueran un instrumento pasivo del partido y que ellos no se parecieran a los de antes de agosto de 1980, pero, al mismo tiempo, que no volvieran a ser tan radicales como Solidaridad, a menudo calificada de organización anti-constitucional. Inmediatamente después se empezó a crear unos nuevos sindicatos que representaban las ramas de la economía. A fines de 1984 había ya 117 centrales de sindicatos al nivel nacional, que agrupaban a más de 5 millones de miembros (hasta la segunda legalización estos sindicatos contaban con 7 millones de miembros). Ello significaba que muchos de los antiguos miembros de Solidaridad se afiliaron a estas

organizaciones. Esta situación permitió la unión de dichas centrales en el Convenio Nacional de Sindicatos (CNS) que se proponía establecer una línea política de los sindicatos en las cuestiones particularmente importantes. Las relaciones entre el CNS y el partido eran obvias: el jefe del CNS fue miembro de la dirección suprema del partido; no obstante, ello no significaba una sumisión completa en las cuestiones económicas a la línea del POUP y tanto más a la del gobierno. Los sindicatos hacían hincapié en su afición al socialismo; no obstante, desarrollaban una acción de reivindicaciones, haciendo uso muchas veces de las huelgas. Varias veces ellos criticaron el gobierno y negaron su apoyo a los aspectos de la reforma de economía que influían en el empeoramiento de la situación material de la sociedad. Hay que recordar también que a estos sindicatos Solidaridad desde la clandestinidad les dirigía críticas por su actuación, de ahí que, repetidamente, para hacer más creíble su independencia ellos se volvían más radicales en sus reclamaciones de la mejoría de la situación económica de los trabajadores. Además, el CNS tenía a sus representantes en la Dieta (tras las elecciones de 1985), lo que daba lugar a las polémicas con el gobierno. En los cambios políticos decisivos en Polonia en 1989 influyeron no sólo las reclamaciones de la Solidaridad clandestina y las de otras agrupaciones (acciones de protesta, huelgas) de realizar la libertad de acción sindical, la de asociarse y la supresión de la dominación de un solo partido. También la situación internacional (reformas en la Unión Soviética, apoyo político de los países occidentales para Solidaridad) y la acción de la Iglesia para respaldar las reformas políticas completas en Polonia. A mi parecer, fueron decisivas la situación catastrófica de la economía del país y el nivel de vida que no dejaba de bajar. A pesar de iniciar las reformas de la economía ya en 1982 —se notó un ligero ascenso en los años 1983-1985—, los planes de cambios tropezaron con las barreras de sistema y, a raíz de ello, no se obtuvieron los resultados que se esperaba. La caída de la economía originó también un descenso gradual de la confianza en el éxito de reformas concebidas por el POUP, así como una radicalización creciente de opiniones sobre la necesidad de la reconstrucción completa de los sistemas político y económico. A pesar de que el gobierno de Rakowski logró liberalizar la gestión de las empresas y reducir la intervención del Estado, ello produjo, sin embargo, la inflación más grande y el descenso del nivel de vida. A principios de 1989 la situación fue tan dramática que ello obligó a entablar las negociaciones con los líderes principales de la oposición. Otra posibilidad fue la de volver a aplicar la política de represalias e introducir la economía de guerra. La tensión amenazaba producir un estallido de disturbios al nivel nacional. El inicio de las negociaciones de la «mesa redonda» en las que participaban los representantes de las principales fuerzas políticas del país debía ayudar a encontrar la contestación a dos preguntas fundamentales: ¿en qué medida el POUP dejará reducir su papel en el sistema político? (era imposible ya mantener el papel dirigente como en el pasado) y ¿qué posición se le concederá a la oposición —Solidaridad sobre todo— a raíz de las negociaciones? Y una pregunta fundada tanto más que enton-

ces Solidaridad no aspiraba a tomar el poder y tampoco quería tomar parte en el gobierno dirigido por el POUP. Se sabía que una «revuelta política» no podía resultar de las negociaciones de la «mesa redonda» puesto que ellas no tendrían sentido, y tampoco sería posible el mantenimiento de la posición del partido comunista. Los resultados, por consiguiente, debían tener carácter temporal y constituir un compromiso, es decir, que las propuestas de las soluciones debían tener por objeto la preparación de la continuación de las reformas profundas. Lo establecido a raíz de las negociaciones se refería a tres problemas básicos: reformas políticas, sindicales y socioeconómicas. En cuanto al problema de sindicatos se adoptó el principio de pluralismo sindical, lo que suponía el derecho de Solidaridad a la actividad legal. En lo que se refiere a la política se anunciaron cambios del derecho de elección, la creación del cargo de presidente y la de la segunda cámara: el Senado. Se esbozaron también los límites de estas reformas. Dos días después de la clausura de la «mesa redonda» (el 5 de abril de 1989) la Dieta aprobó tres leyes: la del cambio de la Constitución y las leyes electorales al Senado y a la Dieta.

1. La enmienda a la Constitución suprimió el Consejo de Estado y lo sustituyó por la función del Jefe de Estado-Presidente. Ella convirtió también el parlamento en un organismo de dos cámaras (Asamblea Nacional). Los miembros de ambas cámaras se escogen por un período igual (cuatro años). La posición idéntica de la Dieta y del Senado se manifiesta también en el caso de la elección del presidente y en la necesidad del consentimiento de ambas cámaras a la prórroga del estado de excepción. En los casos restantes —es una solución generalizada— la posición del Senado es inferior sobre todo en referencia al procedimiento de legislación. Al Senado le corresponde el derecho de la iniciativa legislativa (a la cámara en la totalidad, no a los senadores por separado), pero en el caso de las correcciones o en el de rechazar el proyecto aprobado por la Dieta, prevalece la decisión de la Dieta (tomada por la mayoría de 2/3 de votos). La disolución de la Dieta implica la disolución del Senado, lo que, en el caso de la posibilidad prescrita de la autodisolución de la Dieta, resulta tanto más riguroso. Tampoco se presenta la responsabilidad política del gobierno ante el Senado (es responsable sólo ante la Dieta). La segunda parte de la enmienda constitucional se refiere al nombramiento del presidente. El es elegido por las dos cámaras al período de seis años (la reelección no es posible y la ley desarrolla esa limitación). Para la elección es imprescindible la mayoría absoluta de los votos (con presencia no menos que la mitad de los miembros de la Asamblea). La Asamblea tiene también el derecho de destituir al presidente inculpándolo ante el Tribunal de Estado o tomando la resolución acerca de la incapacidad del ejercicio del poder por razones de salud. Además de las típicas atribuciones del jefe de Estado, al presidente le corresponde el derecho de la iniciativa legislativa. Participa también en la etapa final del procedimiento de la legislación. Tiene el derecho de sancionar las leyes o puede hacer uso del derecho de poner el veto

suspensivo o bien dirigir una ley aprobada por dos cámaras al Tribunal Constitucional. Tiene también el derecho de disolver la Dieta. Es un derecho que sólo a él le corresponde, pero queda limitado solamente a los casos precisos. Por lo que se refiere al gobierno, el presidente dispone sólo del derecho de proponer el nombramiento o la destitución del jefe del gobierno. Sus restantes atribuciones en esta materia no son muy importantes, aunque en los asuntos de mucha importancia puede convocar las reuniones del gobierno y presidirlas. El derecho atribuido de crear los actos normativos queda limitado a promulgar órdenes y decretos para poner en ejecución las leyes; si dichos actos se refieren a los asuntos importantes requieren la contrafirma del jefe del gobierno. Una de las atribuciones importantes del presidente es la posibilidad de proclamar el estado de guerra (a un tiempo ilimitado) y el de excepción (hasta los tres meses); es el derecho que sólo se atribuye a él. Como se puede observar, algunas atribuciones del presidente toman como modelo las disposiciones de la V República. En situaciones críticas el presidente puede hacer uso de sus muchas atribuciones.

2. La nueva ley de elección difiere según se refiere a la Dieta o al Senado. Lo que tienen en común las elecciones a cada una de las cámaras es la necesidad de organizarlas en dos vueltas (necesidad de alcanzar la mayoría absoluta en la primera vuelta). Las elecciones al Senado, que se compone de 100 escaños, se efectúan basándose en un sistema mayoritario modificado (distritos de dos o tres mandatos). Hay una libertad total de proponer a los candidatos (por las organizaciones o grupos de electores) siempre que ellos presenten una lista de, por lo menos, 3.000 firmas de electores apoyando su candidatura. Estas elecciones fueron concebidas como completamente libres. La ley electoral a la Dieta tiene, a mi parecer, un carácter provisional. De acuerdo con lo establecido a raíz de las negociaciones de la «mesa redonda», la libertad de elección se refiere solamente al 35% de mandatos (de los 460 en total) y en la parte restante del 65% se ha efectuado un reparto preclear de escaños que se asignen al POUP, PD, PCU y asociaciones católicas, pues a las organizaciones que componían la antigua coalición gubernamental. Los escaños han sido numerados y una parte de ellos han sido colocados en la lista nacional, mientras que los restantes en las listas locales conformemente a lo previamente establecido. Pues se podía elegir libremente sólo al 35% de diputados a la Dieta.

Es obvio que las decisiones tomadas en la «mesa redonda» han influido en el contenido de estas leyes —importantes desde el punto de vista del régimen—; de ahí se ve un compromiso en muchas cuestiones. Se formulan objeciones al hecho de instituir el Senado y no porque los constitucionalistas de los países socialistas estén convencidos de que es un organismo superfluo, sino porque en los países unitarios no son actuales las premisas de su existencia que se deducen de la génesis del sistema parlamentario. A mi parecer, es en consideración a la política que se decidió instituir el Senado como una cámara de menor importancia y se permitió elegir libremente a los senadores. Como no se

consintieron las elecciones libres a la Dieta, el Senado fue dejado a la disposición de la oposición y las elecciones a esta cámara iban a ser la piedra de toque para valorar las preferencias electorales de la sociedad. De modo parecido pueden apreciarse las disposiciones del procedimiento de elección y algunas atribuciones del presidente. Es verdad que el presidente no puede influir sobre el gobierno, pero como el 65% de escaños estuvieron asignados a la coalición gubernamental, una solución de este tipo era posible. Sin el respaldo de este 65% de diputados sería imposible abolir el veto del presidente en relación a una ley. Es cierto que Solidaridad no estaba interesada entonces en formar propio gobierno —por el estado catastrófico de la economía— y consintió participar en los trabajos del parlamento, así como controlar el gobierno, mientras que la coalición encabezada por el POUP tenía garantizado el apoyo de la mayoría de los diputados, lo que implicaba la posibilidad de formar un gobierno. Los resultados de las elecciones de junio de 1989 sobrepasaron las previsiones de ambas partes.

Tras la primera vuelta de las elecciones, el 4 de junio, de los 460 escaños a la Dieta se cubrieron tan sólo 163, de los que 160 consiguieron los candidatos apoyados por Solidaridad (de los 161 que Solidaridad podía conseguir teóricamente). Esto significa que, salvo algunos casos, los candidatos para los diputados de la parte del 65% no obtuvieron la mayoría requerida de votos. En el caso de las elecciones al Senado, 92 candidatos consiguieron los escaños, todas estas personas eran apoyadas por Solidaridad. La segunda vuelta —por razones mencionadas— no podía cambiar nada en la composición de las cámaras. Sin embargo, fue importante la expresión indirecta de la voluntad de la sociedad: la participación electoral del 62% en la primera vuelta descendió al 25% en la segunda. Solidaridad obtuvo casi todos los escaños en el Senado y tantos en la Dieta cuantos podía conseguir de acuerdo con lo establecido previamente. Aunque esto no le daba la posibilidad de formar un gobierno, siempre que durara la coalición mencionada, fue un éxito enorme de carácter moral, prueba del mayor apoyo de la sociedad.

El 2 de agosto el candidato nombrado por el presidente Jaruzelski —Czeslaw Kiszczak (el POUP)— consiguió la investidura (237 votos a favor, 173 en contra). La propuesta de Kiszczak de formar un gobierno de una gran coalición fue rechazada, sobre todo a causa de la negativa expresada por Solidaridad a tomar parte en un gobierno dirigido por el POUP. También falló el intento de formar un gobierno respaldado por coalición actual. A pesar de que la causa directa de ello fue la propuesta de Solidaridad, dirigida al PD y al PCU, que tomaran parte en el gobierno, la causa fundamental de la descomposición de la coalición gubernamental fue debida al ascenso rapidísimo del descontento en las filas de los partidos de la coalición, incluido el POUP. Tanto los resultados de las elecciones como la situación económica que iba empeorándose obligaban a efectuar unas transformaciones fundamentales en el seno de estos partidos, para que pudieran existir en el futuro. Tras la destitución de Kiszczak, la Dieta concedió la investidura a Tadeusz Mazowiecki

(378 votos a favor y 4 en contra). Los resultados de la votación demostraban que también los diputados del POUP votaron a favor del nuevo primer ministro, famoso activista de la oposición. El 12 de septiembre, Mazowiecki logró formar un gobierno compuesto por representantes de diferentes agrupaciones parlamentarias (12 ministros de Solidaridad, 4 de POUP, 4 de PCU, 3 de PD). El éxito consistía sobre todo en la posibilidad parlamentaria del cambio del sistema político en Polonia.

Sin olvidar de los hechos y las condiciones anteriores, podemos afirmar que la creación del primer gobierno no comunista en Polonia Popular constituye solamente la apertura de una etapa importante. No cabe duda que este gobierno goza de un respaldo enorme de la sociedad y de la posibilidad de que dure decidirá sobre todo si será capaz de sacar la economía de la crisis en la que está sumida. Otra circunstancia que favorece el gobierno es la situación internacional. Creo que hoy día no hay fundamentos serios para tener aprensión de que la orientación general de las transformaciones políticas de Polonia puede fallar. Las amenazas verdaderas son relacionadas más bien con el ritmo de la realización de las reformas y con la posibilidad de perturbaciones de la paz social. Además de la necesidad obvia de la mejora de la situación económica y del nivel de vida —de lo contrario, amenazaría el estallido del descontento social—, mucho depende de la formación de un nuevo sistema de partidos, lo que tiene una importancia muy grande para el funcionamiento de las instituciones de Estado. Las dudas que entran son las siguientes:

1. Solidaridad consiguió el respaldo social desempeñando el papel de un partido político. En el futuro esto exigiría que ella determine, de una manera más clara, su plataforma ideológica tanto más que en ella hay muchas orientaciones políticas. Solidaridad no pudo recobrar su posición como sindicato (en septiembre el número de miembros era 2 millones). Siendo una organización que gobierna puede ir perdiendo a los militantes sindicales, lo que parece inevitable cuando se realizan las reformas económicas. Desde este punto de vista sería oportuna su división en un partido y un sindicato que defiendan los intereses de los trabajadores.

2. En las filas del POUP, tras las elecciones y el cambio su dirección sigue una discusión animada sobre el modelo futuro del partido. La orientación más poderosa —el «movimiento del 8 de julio»— tiende a convertirse en un partido socialdemócrata rechazando el modelo actual del partido comunista con todos sus atributos. El congreso próximo del POUP (el partido se va a disolver durante el congreso) va a demostrar si esta tendencia saldrá ganando. Independientemente de las soluciones del sistema, eso pondrá fin a un partido comunista de masas, pero la laguna que quedará —desde el punto de vista del carácter evolutivo de las transformaciones y de consolidación del pluralismo— debería estar ocupada.

3. Las restantes agrupaciones legales se están transformando para recobrar su posición política independiente. Ellas tienen posibilidades

de permanecer en la escena política. Queda abierta la cuestión de muchas organizaciones no legalizadas hasta ahora que aparecen de un día al otro. Es un fenómeno normal al cabo de muchos años de limitaciones; se nota una diferenciación importante que constituye una reacción social muy frecuente. Aparte de la Confederación de Polonia Independiente, son agrupaciones que tienen muy poca influencia y en el futuro inmediato no amenaza formarse el sistema pluripartidario desorganizado. Sin embargo, es importante su postura en cuestión de la manera de realizar las reformas en Polonia y, ante todo, saber si van a aceptar sus mecanismos parlamentarios. Además, el sistema ideal equilibrado no es indicado, ni el sistema de dominación de un solo partido, ni el de poca influencia de cada uno de los partidos; de ahí que la cuestión de estos organismos, marginal por ahora, puede tener más importancia en el futuro.

Las condiciones de los partidos son importantes también desde el punto de vista de las próximas transformaciones del régimen, relacionadas, sobre todo, a la necesidad de elaborar y promulgar una nueva Constitución. No obstante, no se trata solamente de suprimir las lagunas y las imprecisiones de la Constitución de 1952, sino de poner marco jurídico a un sistema nuevo. Desde este punto de vista, tanto la forma del sistema de partidos como su imagen en los órganos representativos tienen una significación particular.

