

# MODELOS DE TRANSICION Y SISTEMAS ELECTORALES EN LA EUROPA DEL ESTE

Por CARLOS FLORES JUBERÍAS (\*)

«Tengo miedo de muchas cosas, pero si tan sólo tuviese miedo sería un completo pesimista. Alguien debe intentarlo».

TADEUSZ MAZOWIECKI  
(Polonia, agosto de 1989)

## I. LOS PROCESOS ELECTORALES Y SU FUNCIONALIDAD EN LOS SISTEMAS POLITICOS COMUNISTAS

Si por elecciones libres hemos de entender, como parece lógico, aquellas en las que los ciudadanos son convocados de forma periódica y con carácter universal a elegir de entre ellos mismos, con libertad y en pie de igualdad, a quienes por ser los más capaces, mejor les van a representar en las instituciones legislativas del Estado, posibilitando de este modo su acceso a las tareas de gestión de los asuntos públicos, no cabe más opción que afirmar la radical inaplicabilidad de este concepto a las experiencias electorales que se han sucedido en la Unión Soviética desde el triunfo de la Revolución de Octubre y en la Europa Central y del Este desde el levantamiento del Telón de Acero hasta su desmantelamiento.

En efecto, tal y como señala Commeau-Rufin (1), el proceso electoral en

---

\* Una versión, preliminar abreviada y en lengua inglesa, del presente trabajo fue presentada en septiembre de 1991 a la Conferencia Internacional sobre «Transitions and Changes in Europe in the 80s and 90s», celebrada en la Universidad de Veszprém (Hungria) bajo los auspicios de su Departamento de Ciencias Sociales. Su texto ha sido publicado por éste en la revista *Társadalomtudományi írások*, bajo el título de «Founding Elections and Electoral Systems after the Wall». El autor está en deuda de gratitud con el Prof. István Szilágyi por su amabilidad antes, durante y después de la citada Conferencia.

(1) COMMEAU-RUFIN, Irène: «URSS: quelle démocratie?», *Pouvoirs*, núm. 52, pág. 90. París, 1990.

los regímenes políticos de corte marxista «no es la ocasión de una elección entre diferentes concepciones políticas y sociales, sino una ratificación, la cual únicamente debe permitir al pueblo brindar su apoyo y su adhesión a quienes las instancias superiores del Partido han designado previamente». En semejante contexto, añadirá: «el Parlamento no posee poder alguno, la oposición no existe y la voluntad popular es expresada por el Partido, que impone directrices a los órganos del Estado, sin que sea posible conflicto alguno entre los órganos superiores del Estado y la dirección del Partido». El proceso electoral se reduce, a decir de Leng (2), a «una encuesta popular, de carácter consultivo, organizada por el Partido Comunista en régimen de monopolio en el marco de una campaña que ha de culminar en el cierre de una aclamación unánime». Ciertos rasgos superficiales hacen a estos procesos asimilables a los desarrollados en las sociedades libres, pero no se trata más que de un espejismo: «se ofrece a los electores —dirá Mackenzie (3)— la posibilidad de mostrar su disconformidad absteniéndose o emitiendo un voto negativo, pero a la vez se han tomado las medidas para suprimir en la práctica tal posibilidad. Nadie cree en el secreto del sufragio, la suerte de los adversarios conocidos del régimen es muy dura, toda la población sufre presión para acudir a las urnas, como la sufre respecto al contenido de sus votos. Quizá resulte innecesario falsear el resultado del escrutinio, aunque de ello es capaz todo régimen totalitario. En resumen, la elección deja de ser un acto público de opción para convertirse en un acto público de aclamación». Ello explica el carácter absolutamente secundario que las consultas electorales han venido teniendo en la vida política cotidiana de los países socialistas, en los que las periódicas llamadas a las urnas apenas si conseguían interesar a un ciudadano perfectamente consciente de su intrascendencia de cara a la administración de los asuntos públicos. Unas elecciones que, por otra parte, hallaban en un buen número de casos un directo precedente en las prácticas escasamente democráticas que caracterizarían a los modelos políticos desarrollados en los países de referencia durante los conflictivos años de entreguerras, contribuyendo así, las unas y las otras, a alimentar la creencia —naturalmente infundada— de que sólo sobre el autoritarismo podía asentarse un gobierno estable y eficaz y de que sólo en otras coordenadas geográficas era posible la construcción de una convivencia democrática satisfactoria (4).

---

(2) LENG, Hermann Otto: «Die allgemeine Wahl im bolschewistischen Staat. Theorie, Praxis, Genesis», pág. 71. Meisenheim an Glan, 1973.

(3) MACKENZIE, W. J. M.: «Elecciones libres», Tecnos, págs. 188-189. Madrid, 1962.

(4) Respecto del papel de las elecciones en los sistemas políticos comunistas, véanse, entre otros: HAHN, W.: «Electoral Choice in the Soviet Bloc», *Problems of Communism*, vol. 36,

En este contexto, como apunta White, y con más detalle Nohlen (5), las elecciones desarrollan una triple función. En primer lugar, dirá White, «las elecciones en los sistemas comunistas ayudan a legitimar el gobierno en cuestión... de dos modos principalmente: logrando la elección de un elevado número de miembros del Partido, y confiriendo legitimidad a todo el sistema político del cual el Partido es la institución central». En esa tarea, el rol de las elecciones es claramente secundario para el propio régimen respecto de otros referentes como el éxito de la planificación económica o los progresos en la concienciación política de los ciudadanos, careciendo de valor alguno, por otro lado, de cara al exterior.

En un segundo lugar, las intensas campañas electorales que preceden a las consultas, en las que los mítines se multiplican y los proyectos desarrollistas del Partido son detallada y repetidamente explicados, sirven sin duda como justificante para una momentánea intensificación de la siempre constante labor de adoctrinamiento político desplegada por el Estado-Partido. La función «educacional» desarrollada al amparo de tales consultas electorales cobra así un protagonismo que probablemente exceda al de la propia llamada a las urnas.

Por último, y en palabras de Pravda (6), las elecciones son una «importante ocasión para la movilización de los normalmente pasivos miembros de la comunidad». Bajo la dirección del Partido —que tiene así ocasión de comprobar el nivel de eficacia de su aparato, los ciudadanos son instados a participar en los actos de propaganda, a manifestar su apoyo a las consignas políticas del liderazgo y a acudir masivamente a las urnas, rompiendo así —si bien ficticiamente— con la monotonía de una vida política escasamente dinámica.

Pero lo que nunca han supuesto las elecciones en un sistema marxista es la posibilidad de generar entre los candidatos concurrentes un debate en profundidad en torno a los grandes principios políticos sobre los que hubiera de asentarse el poder del Estado, debate en el que los electores, optando por uno u otro candidato, habrían de tener la última palabra. El monolitismo ideológico del marxismo reducía el proceso de selección de los candidatos en el seno del Partido y el momento de su designación por el electorado a

---

núm. 2. Washington D. C., 1987; HERMET, Guy; ROSE, Richard, y ROUQUIÉ, Alain: «Elections Without Choice», Macmillan. Londres, 1978; FURTAK, Robert K. (editor): «Elections in Socialist States», Harvester Wheatsheaf. Hemel Hempstead, 1990, y PRAVDA, Alex: «Elections in Communist Party States», en WHITE, Stephen, y NELSON, Daniel: «Communist Politics: A Reader», Macmillan. Londres, 1986.

(5) WHITE, Stephen: «Democratizing Eastern Europe. The Elections of 1990», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 4, pág. 285. Oxford, 1990; y NOHLEN, Dieter: «Sistemas electorales del mundo», CEC. Madrid, 1981.

(6) PRAVDA, Alex: *Op. cit.*

una mera búsqueda del intérprete más conveniente para una partitura que ya estaba escrita hasta en sus más mínimos detalles. Es por ello que a la hora de referimos a la funcionalidad de los procesos electorales en los regímenes socialistas no cabía hablar de su eficacia como elemento transformador —en el sentido que fuese— del sistema. La composición que pudiesen presentar unas determinadas cámaras legislativas como resultado de unas elecciones, lejos de ser fuente de futuras transformaciones, resultaba ser el fruto más aparente de unos cambios verificados con anterioridad en las siempre ocultas estructuras de poder del Partido. En realidad, ni siquiera podíamos hablar de la existencia real de elecciones, pues tales procesos, aparentemente electivos, no eran ontológicamente competitivos.

Y eso es precisamente lo que hace de los procesos electorales que se han desarrollado en la URSS y en la Europa Central y del Este durante los dos últimos años algo sustancialmente distinto a todo lo precedente. La vertiginosa sucesión de procesos electorales, que arranca con la elección de los integrantes del primer Congreso de los Diputados del Pueblo de la URSS en marzo de 1989, que continúa con las decisivas elecciones polacas de junio de ese mismo año y que se extiende por el este de la Europa del Este tras la caída —simbólica y a la vez real— del muro de Berlín, durante todo el año 1990 y parte del 91 nos pone ante un fenómeno que en nada se asemeja a lo que estábamos acostumbrados a ver. No estamos ante una simple liberalización de los procesos de nominación de los candidatos, ni se trata tan sólo del establecimiento de una más amplia permisividad en el desarrollo de las campañas electorales, ni siquiera podemos describir este proceso como un intento de hacer más real la competitividad introduciendo la posibilidad de constituir partidos distintos del comunista. Si las elecciones soviéticas de 1989 supusieron un duro golpe para los sectores más inmovilistas de la *nomenklatura*, llevando al supremo órgano del poder de la URSS a un copioso número de dirigentes del ala más radicalmente reformista del PCUS, las que se verificaron poco después en Polonia sumieron al comunismo polaco en el más completo de los ridículos al suponer la conquista por una oposición, ya considerablemente vertebrada, de la práctica totalidad de los escaños en juego. Las elecciones de marzo de 1990 en la República Democrática Alemana y las posteriores en Hungría irían aún más lejos, apartando radicalmente del poder a cualesquiera estructuras políticas que pudieran declararse deudoras del socialismo real, permitiendo la formación de gobiernos no comunistas perfectamente homologables con los de la Europa occidental y sentando las bases para la inmediata superación del *statu quo* surgido de Yalta. Las victorias de los candidatos independentistas en las elecciones que se celebrarían esa misma primavera en las repúblicas bálticas de la URSS acabaría de completar el panorama, proyectando ese

desmoronamiento de la hegemonía soviética también dentro de las fronteras de la propia superpotencia.

En suma, las elecciones que se han sucedido durante estos dos últimos años en el seno de la Unión Soviética y en los países ubicados en su ámbito de hegemonía nos sitúan ante una realidad radicalmente distinta de la anterior que nos impide proyectar sobre ellas las categorías que hasta entonces veníamos utilizando al hablar de elecciones en el este de Europa. En otras palabras: no sería riguroso seguir refiriéndonos a esa serie de consultas con el apelativo de «no competitivas» o «aclamatorias» desde el momento en que un simple análisis superficial de estos procesos revela a las claras una notabilísima dosis de competitividad entre las candidaturas y de libertad en la formulación de los programas. Pero tampoco sería realista calificarlas sin más como elecciones libres, dando a entender que nos hallamos ante procesos perfectamente homologables en cuanto a su fundamentación jurídica, en cuanto a su estructuración administrativa y en cuanto a su mero desarrollo fáctico con cualesquiera de los procesos electorales que pudieran darse en países como Francia, Gran Bretaña o Estados Unidos. Y ello porque sería tanto como querer afirmar que una nación puede pasar por cuatro o cinco décadas de totalitarismo y luego enterrarlo sin que ni siquiera hayan resultado superficialmente deterioradas sus más respetables tradiciones democráticas, o que a un país que jamás a lo largo de su historia había conseguido instaurar una convivencia democrática real pudiera ahora hacerlo, en circunstancias tan complejas, en unos pocos meses.

Se impone, pues, indagar en la raíz de esta serie de procesos, en las similitudes y en las peculiaridades que éstos puedan presentar para, por último, ensayar una formulación de las conclusiones a las que tales análisis nos puedan conducir. Comencemos por el principio.

## II. LAS PRINCIPALES ETAPAS EN LA EVOLUCION DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LOS REGIMENES COMUNISTAS

Sería simplista —aunque es ciertamente corriente— pensar que en los países socialistas la existencia de un régimen de partido único, en el que toda discusión ideológica de fondo quedaba proscrita, traía aparejada forzosamente la congelación de las divergencias en el seno del régimen y la absoluta inamovilidad de sus estructuras políticas. Muy al contrario, la imposibilidad de una contestación frente al sistema hacía más necesaria y a la vez más asimilable la existencia de corrientes dentro del régimen que eventualmente podían llegar a cobrar relevancia en la institucionalización jurídica del mismo.

Ello explicaría tanto la indiscutible existencia de períodos susceptibles de individualizarse en la evolución de los diferentes regímenes marxistas, como la existencia misma de significativas diferencias entre unos y otros, y por lo que a nosotros nos concierne en este momento, de diferentes etapas en la configuración y en la valoración de los correspondientes procesos electorales.

A este respecto, White, siguiendo a Pravda, defiende la existencia de al menos cuatro fases sucesivas en la evolución de los procesos electorales en la Unión Soviética y en los países de su entorno geopolítico. Según el primero de estos autores, «durante la primera etapa, durante los años veinte en la Unión Soviética y a finales de los cuarenta en la Europa del Este, las elecciones tendrían lugar en un clima de enfrentamiento político entre las autoridades comunistas y sus opositores locales. A éstas se les ha calificado de «elecciones en 'semi-guerra civil', y eran en cierto modo un arma política, destinada a demostrar la capacidad de las autoridades a la hora de congregar seguidores de su lado» (7). La mecánica electoral sería objeto en esta primera fase de innumerables arbitrariedades (tales como privar caprichosamente del sufragio a los presuntos enemigos del régimen o restringir el secreto del mismo), y las campañas electorales se desarrollarían en medio de enfrentamientos rara vez pacíficos.

A medida que los disidentes del interior —las «fuerzas de la contrarrevolución», en terminología de la época— fueron desapareciendo, la Unión Soviética desde finales de los años veinte y sus países satélites desde comienzos de los años cincuenta comenzaron a desarrollar lo que sin ambages se ha venido calificando de elecciones «plebiscitarias» o «aclamatorias». En esta ocasión, la desaparición de la conflictividad propia de los primeros años de socialismo por la misma desaparición de toda sombra de oposición permitiría implantar unas normas procedimentales de apariencia democrática merced a las cuales los ciudadanos verían facilitada —se diría— su contribución a la construcción del socialismo real. La realidad resultaría bien distinta, pues los arrolladores resultados cosechados por las candidaturas del Partido vendrían cimentados no pocas veces en la coacción más que en el entusiasmo.

Con la desestalinización, los procesos electorales cobrarían una relevancia inédita hasta el momento. La necesidad de marcar las distancias con respecto del período anterior y de dar paso a nuevas estructuras de poder desligadas de las precedentes revitalizaría un tanto el momento de las elecciones. «Los diferentes intereses sociales, incluso sin ser antagonicos —señala White—, requerían instituciones a través de las cuales pudieran ser reconciliados; en correspondencia, ello llevaría a un prolongado intento de revivir los Soviets,

---

(7) WHITE, Stephen: *Op. cit.*, pág. 277.

o consejos locales, como instrumento para la conciliación de esos intereses. Los Soviets y los consejos locales adquirirían nuevos poderes, fortaleciéndose su sistema de comités; electoralmente, alguna consideración comenzaría a dársele (en la URSS) a la elección de candidatos, y en la Europa del Este una mayor diversidad social y unas tradiciones pluralistas más sólidas darían lugar a contiendas electorales al menos en parte genuinas, en las que el resultado no era siempre enteramente predecible». El mejor ejemplo de este momentáneo aperturismo lo constituiría la Ley Electoral polaca de 1956, gracias a la cual se conocerían los primeros intentos, aún tímidos, de usar la vía electoral para la expresión de un descontento cada vez más perceptible (8).

Sin embargo, no sería hasta mediados de los años sesenta cuando esta tendencia liberalizadora alcanzaría —siempre hablando en términos relativos— cotas significativas. La cuarta de las fases señaladas por White se extendería así a través de las dos últimas décadas de dominio socialista, sin que tal proceso nos permita hablar, por otra parte, ni de un desarrollo parejo en los distintos países de la zona ni de una tendencia inequívoca hacia la democratización (9).

En Polonia, la posibilidad —auténticamente revolucionaria en su momento— de nominar un número de candidatos superior al de escaños a cubrir, recogida por la ya mencionada Ley de 1956, permitiría proyectar sobre los sucesivos procesos electorales una modesta contestación. Esta tendencia alcanzaría unas dimensiones ya significativas cuando en las elecciones parlamentarias de 1985 todos los escaños sometidos a votación directa del pueblo fuesen pretendidos por dos candidatos, planteándose con ello una competencia limitada pero real. La aplicación de estas medidas a las elecciones locales de 1984 y 1988 fomentaría una amplísima participación popular en las «asam-

---

(8) Para una descripción más detallada, véase: SAKWA, George, y CROUCH, Martin: «Sejm Elections in Communist Poland: An Overview and a Reappraisal», *British Journal of Political Science*, vol. 8, núm. 4, págs. 403 a 424. Cambridge, 1978.

(9) Considero al respecto extremadamente acertada la distinción que Di Palma (Di PALMA, Giuseppe: «Le transizione democratiche in Europa Orientale. Una prospettiva comparata», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XX, núm. 2, págs. 203 a 242. Bolonia, 1990) pone en boca de Aleksandr Gelman. Según este disidente soviético, «la democratización sirve para distribuir el poder, los derechos, la libertad, y para crear una estructura de gestión y de información independiente. Pero la liberalización es la conservación de toda la base del sistema administrativo de la manera más mórbida. La liberalización es un puño que se abre, pero la mano es la misma, y de un momento a otro podrá volverse a transformar en puño. Sólo en apariencia es la liberalización similar a la democratización, pero de hecho se trata de una clara e intolerable usurpación». En un sentido muy similar, el propio Di Palma califica ingeniosamente a estos procesos de *gattopardeschi*, en clara alusión a aquellos personajes viscontinianos obligados a conceder que algo debía cambiar para que todo siguiese igual.

bleas preelectorales», que contrastaría más tarde con una muy pobre presencia ante las urnas, fenómenos ambos que, aunque aparentemente contradictorios, venían a denotar una misma cosa: la desconfianza ante un modelo que fomentaba la participación popular en las esferas más inferiores y la manipulaba en el momento último de la elección (10).

En Checoslovaquia, la Ley electoral de 1967, que propiciaba igualmente un mayor grado de participación ciudadana, sería derogada en 1971 sin haber podido proyectar eficazmente sus efectos sobre el sistema político. Algo similar ocurriría en Bulgaria, donde la libre concurrencia de candidatos admitida por la Ley electoral de 1973 sería puesta en manos de los Comités Electorales del «Frente Patriótico», que procedería a vetar de forma sistemática todas las candidaturas inconvenientes para los partidos que lo integraban. Podría así afirmarse que hasta 1988, con la reforma que Jivkov propiciaría en diciembre del año anterior para las elecciones locales y parlamentarias, no llegaría a haber en Bulgaria ni una sola elección mínimamente competitiva. Aun así, en tal circunstancia no llegarían al 20 por 100 las circunscripciones en las que concurriría una pluralidad de candidatos.

El proceso transformador hallaría eco también en Rumanía, en donde, en las elecciones de 1975, habría por primera vez más candidatos que escaños a cubrir. Así, en función de los datos que proporciona White, en tales elecciones no menos de un 42 por 100 de los escaños resultarían disputados entre dos candidatos, elevándose esa cota hasta el 50 por 100 en las subsiguientes elecciones de 1980 y 1985, en las que incluso una décima parte de los escaños conocerían de tres candidaturas.

Sin embargo, los procesos liberalizadores de mayor relevancia en este período, y de más trascendencia de cara al futuro, serían los verificados en Hungría a partir de 1983. Los estudios de Racz y Szoboszlai al respecto (11)

---

(10) El sistema, sin embargo, adolecía de una fuerte parcialidad en favor de los candidatos comunistas, cuyos nombres aparecían en la parte superior de la papeleta. Además, a los electores les era propuesta una lista de candidatos adicional —la «Lista Nacional»— respecto de la que sólo cabía la aceptación o el rechazo. El sistema se mantendría en los 80 a pesar de las revueltas protagonizadas por Solidaridad a comienzos de la década, aunque después de éstas los índices de participación ya no serían los mismos, pasando desde el 98,8 por 100 de 1980 al 78,9 por 100 en 1984 y al 56 por 100 en 1988. Una descripción cuasi-oficial, aunque interesante, del sistema puede verse en: POPKOWSKI, Jerzy Wojciech: «La Dieta de la República Popular de Polonia». Varsovia, 1988.

(11) SZOBOSZLAI, György: «From a Paternalistic to a Pluralistic Electoral System. The Case of Hungary: 1985-1990», *Magyar Politikatudományi Társaság Evkönyv*, págs. 117 a 127. Budapest, 1990; RACZ, Barnabas: «Political Participation and Developed Socialism: The Hungarian Elections of 1985», *Soviet Studies*, vol. XXXIX, núm. 1, págs. 41 a 62. Glasgow, 1987, y «The



permiten concluir que nos encontramos ante procesos aperturistas reales que acabarían constituyendo la raíz misma de los que apenas seis años después lograrían poner fin al régimen de partido único en esta república centro-europea, sentando las pautas a seguir por los demás países del entorno.

El origen de estas medidas aperturistas en la legislación electoral debe ser buscado en las medidas de liberalización económica emprendidas por el régimen de János Kádár a finales de los años sesenta y en los intentos de acentuar la participación de los trabajadores en sus empresas que se ensayaría a mediados de los setenta. La creciente crisis económica, el relajamiento en la presión ideológica del régimen y la necesidad de evitar el fermento en Hungría de un movimiento cívico semejante al polaco de *Solidarnosc* aconsejarían la extensión al plano de lo político de las mencionadas tendencias liberalizadoras.

El precedente más significativo de las mismas se halla en las reformas electorales de 1970. Estas no diferirían demasiado de las adoptadas en otros países y, como en ellos, acabarían bien pronto en una mera formalidad. Sin embargo, las circunstancias antes apuntadas aconsejarían un replanteamiento de las mismas que sería promovido desde el propio Frente Popular Patriótico y que se concretaría fundamentalmente en dos aspectos: la obligatoriedad de que al menos dos candidatos optasen en cada distrito por cada uno de los escaños en juego y la posibilidad de que, junto con las nominaciones que se articularsen a través del propio Frente Popular Patriótico, los propios electores pudiesen libremente nominar a candidatos independientes mediante la celebración de asambleas de distrito.

La posibilidad de que para un mismo escaño concurriese más de un candidato había sido introducida ya a comienzos de los años setenta, pero, como en otros lugares, la práctica no había llegado a cuajar, sepultada por la inercia inmovilista del partido único. Así, en las elecciones parlamentarias de 1970 sólo en 49 de los 352 distritos se verificaría una cierta competencia, bajando esta cifra hasta 34 en las elecciones de 1975 e incluso hasta 15 en las de 1980 (12). La especificación de que esa competitividad no sólo era aceptable, sino que debía ser auténtica, significaba así una apuesta por un modelo de participación política más vivo y menos burocratizado. Por su

---

Parliamentary Infrastructure and Political Reforms in Hungary», *Soviet Studies*, vol. XLI, número 1, págs. 39 a 66. Glasgow, 1989.

(12) En palabras de Szoboszlai (*Op. cit.*, pág. 118), la posibilidad de nominar a más de un candidato suponía un cambio positivo, aunque «sin un pluralismo político real no había demasiada opción a nominaciones independientes del Partido y de las demás organizaciones sociales. La existencia de un proceso oculto de selección hacía que tan sólo aquellos que se hallaban incorporados a los diferentes estratos de la elite política contasen con oportunidades reales. La posibilidad de candidaturas plurales resultaba, así, una simple posibilidad.

parte, la revitalización de la posibilidad —ya contemplada por la reforma de 1970, pero, como en el caso anterior, ampliamente ignorada— de que los propios electores procediesen a nominar candidatos suponía acabar con el cuasi-monopolio que *de facto* venía detentando el Frente Popular Patriótico, si bien la posición privilegiada de éste seguía garantizada por su derecho de nominar a otros dos candidatos para cada escaño, por el hecho de que todos los candidatos —tanto los del Frente como los independientes— hubieran de hacer suyo el programa político del Frente Popular Patriótico y por la supervivencia de una «Lista nacional», integrada por 35 altas personalidades del mundo de la política, la cultura y la economía seleccionadas por la dirección del Frente que concurrían al proceso electoral sin competencia posible (13).

Todas estas innovaciones electorales se proyectarían sobre las elecciones a la Asamblea Nacional Húngara de 1985. En la correspondiente fase preparatoria, las asambleas de electores de los distritos llegarían a discutir unas 152 propuestas de nominación, de las cuales 78 prosperarían, llegando a sentarse en la Cámara, tras el proceso electoral, un total de 43 candidatos independientes, que ocuparían así un 11 por 100 de la composición total de la Cámara (14).

Junto con esa presencia realmente desusada de parlamentarios independientes, las elecciones de 1985 proporcionarían sonadas derrotas para destacados miembros del sector más conservador del Partido, al tiempo que supondrían la entrada en la cámara de nada menos que 244 nuevos parlamentarios —el 63 por 100— lo que suponía una renovación sin precedentes del personal político del sistema.

El juicio que sobre esta experiencia vierte la mayor parte de los autores es esencialmente coincidente, y podría perfectamente resumirse en la postura de Szoboszlai (15). De una parte —dirá— es indiscutible que no nos hallamos ante un proceso susceptible de calificarse sin más como democrático: «las elecciones no ofrecían alternativas políticas reales. El control popular sobre los órganos de la burocracia central era meramente formal. El Parlamento no

---

(13) En este sistema, las propuestas de candidaturas independientes requerirían para su formalización haber obtenido al menos un tercio de los votos emitidos en la asamblea de electores convocada al efecto. No se precisaba *quorum* alguno, y se contemplaba la asistencia tanto de los residentes en el distrito como de quienes trabajasen en el mismo. El sistema electoral era, sin embargo, el mismo que en otros países comunistas: mayoría absoluta en distritos uninominales con una segunda vuelta en caso de que ninguno de los candidatos lograra la citada mayoría en la primera.

(14) Las cifras son de RACZ, Barnabas: «Political participation...», pág. 45; y «The Parliamentary Infrastructure...», pág. 40. Las que brinda SZOBOSZLAI son ligeramente distintas.

(15) SZOBOSZLAI, György: *Op. cit.*, págs. 119 a 121.

era más que un fiel legitimador de las decisiones de Partido... en este marco de paternalismo podía integrarse cualquiera que aceptase las reglas básicas del juego político. Pero del mismo modo sería excluido cualquiera que atacase, se opusiese o incluso criticase estos aspectos básicos. Únicamente la crítica amigable y moderada resultaba permisible o disculpable». Pero, por otra, es evidente la trascendencia que para el futuro más inmediato tendrían estas transformaciones. En primer lugar, porque el hecho de que el régimen no tuviese inconveniente en calificarse a sí mismo como reformista, liberalizador y progresista —y de que en realidad lo fuese, al menos en comparación con sus vecinos— procedió a sumirlo en una especie de crisis de identidad que haría inviable, ante el empuje de los movimientos opositores a comienzos de 1989, un «rearme ideológico» del mismo. La sociedad húngara comenzó así a percatarse de que el tiempo del monolitismo ideológico había pasado y de que tenía un papel que desempeñar en la vida política, lo que en los años inmediatamente siguientes la haría evolucionar de una posición de pasividad generalizada a un activismo cuanto menos destacables (16).

Pero es que además, señala Szoboszlai, sucede que la presencia en el nuevo Parlamento de varias decenas de candidatos independientes supuso, pese a lo reducido de su número, «una transformación real de la función política del Parlamento», cambio que se manifestaría en un principio tenuemente, pero que sería de una importancia decisiva a la hora de aprobar las medidas democratizadoras consensuadas entre el partido único y las fuerzas de la oposición democrática. La renovación generacional, la importante presencia de elementos tecnocráticos y el proceso aperturista que paralelamente se desarrollaría en el seno del propio MSzMP acabarían de completar el panorama.

Aun así, la afirmación de la que partíamos resulta inatacable. Ninguno de los procesos de liberalización política desarrollado en los países del este de Europa con anterioridad al año crucial de 1989 llegó a alcanzar la dimensión de una auténtica democratización, del mismo modo que ninguna de las reformas del derecho electoral a las que hemos hecho referencia permitió transformar las aclamaciones organizadas propias de los regímenes marxistas en unas elecciones que pudieran calificarse de libres. Pese al potencial transformador de experiencias como la húngara, un buen número de constantes hacía imposible hablar incluso de elecciones semicompetitivas. En casi todos los sistemas, la atribución sin disputa de una parte de los escaños en juego a los

---

(16) Véase HANKISS, Elemér: «The Second Society. Is there an Alternative Social Model Emerging in Contemporary Hungary?», *Social Research*, vol. 55, núm. 1-2, págs. 13 a 42. Nueva York, 1988.

líderes más señalados del partido único por el procedimiento de la Lista nacional hacía indiscutible la presencia en la Cámara de la alta dirección del Partido. Y cuando no ocurría así y se permitía la pluralidad de candidaturas, éstas habían de contar necesariamente con el visto bueno de la dirección del Partido Comunista o de sus partidos satélite. Incluso en los casos en los que la liberalización había llegado hasta el extremo de permitir que las propias asambleas de electores interviniesen en el proceso nominador, el papel de estas asambleas se veía fuertemente mediatizado por la burocracia del Partido, que controlaba su celebración y podía, mediante la movilización de masas, condicionar decisivamente su desenvolvimiento. Por último, incluso cuando la normativa electoral —y la propia dinámica del sistema— llegaba a permitir la concurrencia de candidatos independientes, éstos se veían en la obligación de hacer suyas las propuestas programáticas del partido único, habiéndose de enfrentar con sus propios medios a todo el aparato organizativo y económico de éste para la obtención del codiciado escaño. El resultado global era un sistema escasamente competitivo en lo teórico y abiertamente antidemocrático en sus resultados globales. Cualquier intento de imprimir un giro decisivo en el rumbo político de estos regímenes exigía, pues, una transformación radical del modelo electoral preexistente, el cual, de transformarse, sería sin duda para convertirse en un elemento de potenciación de esos procesos de cambio.

Y esto es exactamente lo que sucedería entre la primavera de 1989 y el invierno de 1990. Que en un proceso de cambio progresivamente más acelerado unas tímidas reformas electorales —las soviéticas y las polacas—, puestas en práctica, arrojarían unos resultados tales que harían imprescindibles ulteriores reformas, las cuales, conocidas en otros países del entorno, generarían a su vez la reivindicación de unas nuevas reformas electorales más radicales, de cuya puesta en práctica se derivaría, a la postre, un completo derrumbe del sistema político vigente.

### III. LA TRANSICION HACIA UNA COMPETITIVIDAD REAL

La situación política soviética en el momento del ascenso al poder de M. S. Gorbachov distaba mucho de ser óptima. A una grave crisis económica había que sumar una creciente pérdida de hegemonía en el exterior y una cierta crisis interior derivada del inevitable relevo generacional que habían forzado las muertes repentinas de sus tres inmediatos antecesores. Sin embargo, tal situación de intranquilidad en modo alguno se había llegado a manifestar por la vía electoral. Muy al contrario, si hubiésemos de atenemos a los datos electorales oficialmente manejados en el momento de la subida de

Gorbachov al poder, no tendríamos más remedio que asegurar la excelente salud del régimen político soviético. Así, las más recientes elecciones al Soviet Supremo de la URSS, celebradas en marzo de 1984, habían arrojado un índice récord de participación, cifrado en el 99,99 por 100, habiéndose registrado entre los votantes unos índices de rechazo a las candidaturas únicas del Partido que no superaban el 0,6 por 1.000. Como dato anecdótico —aunque revelador de la fiabilidad de los datos manejados—, según las estadísticas oficiales sólo un elector de entre el millón y medio de habitantes de la república de Turkmenia con derecho a voto se había abstenido en tal ocasión de acudir a las urnas (17). Como acertadamente señala Moscati, «para la prensa y la literatura soviética, salvo rarísimas excepciones, esta situación era no sólo del todo normal, sino incluso óptima. Acercándose en masa a las urnas, los electores cumplían con su propio deber de ciudadanos dando su apoyo a la línea política del Estado socialista... En realidad, los resultados de las elecciones no contribuían a acrecentar ni la credibilidad ni el prestigio del sistema electoral soviético. Las elecciones continuaban desarrollándose entre el general desinterés de los electores y la rutina siempre estéril de un proceso ya obsoleto» (18). En otras palabras: los deslumbrantes porcentajes de participación electoral manejados por la literatura oficial, más que demostrar la integración del pueblo en los procesos electorales, eran la prueba más patente del convencimiento unánime que reinaba respecto de su absoluta irrelevancia.

En ese contexto, las manifestaciones favorables a una renovación del sistema no tardarían en llegar, y después de una primera fase en la que la *Perestroika* se había proyectado casi exclusivamente sobre la esfera de lo económico, sería el propio Gorbachov el que señalaría la necesidad de introducir también en este campo la transparencia y la reestructuración. A este respecto, tanto White y Wightman como Moscati (19) coinciden en señalar que aunque el punto de partida de este proceso podría remontarse a la intervención del líder soviético en la sesión inaugural del XXVII Congress of the PCUS a comienzos de 1986, la cuestión no cobra auténtica relevancia hasta la celebración del pleno del Comité Central de enero de 1987, momento en el que Gorbachov ya habría tenido la oportunidad de constatar la existencia

---

(17) Véanse WHITE, Stephen, y WIGHTMAN, Gordon: «Gorbachev's Reforms: The Soviet Elections of 1989», *Parliamentary Affairs*, vol. 42, núm. 4, pág. 561. Oxford, 1990.

(18) MOSCATI, Giorgio: «I primi passi della democrazia elettorale in URSS», *Democrazia e Diritto*, vol. 28, núm. 6, págs. 261. Roma, 1988.

(19) WHITE, Stephen, y WIGHTMAN, Gordon: *Op. cit.*, pág. 562, y MOSCATI, Giorgio: *Op. cit.*, pág. 263.

de terreno abonado para su propuesta. Durante su intervención en el mismo, Gorbachov abogaría por una profundización en el potencial democratizador del sistema electoral soviético que pudiese propiciar una mayor integración de los ciudadanos en sus mecanismos, por ejemplo, permitiendo la presentación de varias candidaturas en elecciones a celebrar en distritos plurinominales. En sintonía con tal deseo, el Comité Central acabaría admitiendo la importancia de «liberar la práctica de la nominación de los candidatos a diputado de los elementos formalistas, dando a los electores la posibilidad de pronunciarse sobre un mayor número de candidaturas».

La primera oportunidad para hacer realidad tales intenciones se presentaría de inmediato, al haber de celebrarse en junio de ese mismo año las periódicas elecciones a los Soviets locales. Siendo unas elecciones de valor político claramente secundario, apenas hubo resistencia a experimentar con ellas ese nuevo aperturismo, lo que se hizo de una manera enormemente tímida, aunque con la conciencia clara de que se estaban sentando las bases para posteriores y más profundas reformas. En concreto, la principales novedades de estas elecciones locales —que no exigieron de reforma alguna del sistema electoral— se redujeron principalmente a dos: la posibilidad de elegir, por primera vez en la historia de la URSS, entre más de un candidato, y la obligatoriedad de contar en el colegio electoral con una cabina cuyo uso garantizase el secreto del sufragio. Como era de esperar, las dimensiones del «experimento» fueron realmente reducidas. No más de un 1 por 100 de las más de 2.250.000 circunscripciones existentes conoció la presencia de pluralidad de candidatos, y aunque la cifra hubiese resultado más abultada, tampoco ello habría significado, como asevera Moscati (20), «que el ciudadano soviético se halle en situación de desarrollar un papel autónomo en el ámbito del proceso electoral; no puede en ningún caso proponer por su propia iniciativa la candidatura de un diputado, del mismo modo que tampoco le es posible proponerse a sí mismo. Además, no tiene la posibilidad de añadir otros nombres a la lista, y si ésta contuviese nombres añadidos a los oficiales, se la consideraría completamente nula». Sin embargo, la iniciativa pareció ser bien recibida por los ciudadanos: los votos contrarios a las listas oficiales se incrementaron levemente, sobre todo en Moscú y en las repúblicas del Báltico, y poco después de concluidas la elecciones, sondeos realizados por institutos dependientes de la Academia de Ciencias de la URSS revelaban la conformidad con estas medidas de no menos de un 77 por 100 de los electores, mientras

---

(20) MOSCATI, Giorgio: *Op. cit.*, pág. 265.

que sólo un 17 por 100 de los funcionarios del Partido y de los Soviets juzgaba positiva su introducción (21).

Fuese por el relativo éxito de la experiencia, fuese por la obstinación del propio Gorbachov en ello, el hecho es que la idea de la reforma electoral acabó de tomar cuerpo a lo largo de 1988, convirtiéndose, tras la XIX Conferencia pansoviética del PCUS, en el verano de ese año, en uno de los más destacados temas de actualidad. Planteada la necesidad de una reforma constitucional, parecía claro que uno de sus puntos fundamentales habría de ser la reforma del sistema electoral. Al materializarse ésta en diciembre de 1988, en lo que sin duda es el primer gran documento jurídico de la *Perestroika*, se procedería de inmediato a la redacción de una Ley Electoral que concretase sus exigencias.

Hallándose solemnemente proclamado en la Constitución —sin que nada pareciese indicar su fragilidad— el principio de que el Partido Comunista era «la fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político» (art. 6), resultaba inviable pensar en cualquier reforma del sistema electoral que pudiese poner en duda o hacer peligrar la fundamentación marxista-leninista del poder soviético. Así, cualesquiera innovaciones que se pretendiese introducir habían forzosamente de dejar incólume ese principio, por lo que tanto la reforma de la Constitución como la nueva Ley Electoral se tuvieron que encaminar por otras vías. En concreto, éstas serían las relativas al secreto del voto, a la posibilidad de que a los comicios concurriesen candidatos independientes nominados por los propios ciudadanos, a la liberalización de la campaña electoral y al establecimiento de las bases para una más auténtica relación representante-representado (22).

Por lo que respecta al secreto del voto, el art. 52 de la Ley Electoral, amparándose en la nueva redacción del art. 99 de la Constitución, establecería

---

(21) *Sovetskaja Rossija*, 11 de octubre de 1987 (Mencionado tanto por WHITE, Stephen, y WIGHTMAN, Gordon: *Op. cit.*, pág. 563, como por MOSCATI, Giorgio: *Op. cit.*, pág. 568).

(22) Tanto las reformas constitucionales como la nueva Ley Electoral serían formalmente aprobadas el 1 de diciembre de 1988. Respecto de éstas, véanse entre otros: GANINO, Mario, y BEVILACQUA, Mara: «Legge dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche sulle modificazione e aggiunte alla Costituzione (Legge fondamentale) de l'URSS», *Quaderni Costituzionale* volumen IX, n.º 3, págs. 485 a 508. Bolonia, 1989; GÉLARD, Patrice: «La réforme constitutionnelle soviétique du 1.º décembre 1988», *Revue du Droit Public*, núm. 2/1989, págs. 299 a 343. París, 1989, y SCHWEISFURTH, Theodor: «Perestrojka durch Staatsrecht. Die erste Etappe der Reform der politischen Systems der sowjetischen Gesellschaft durch die Verfassungsrevision vom 1. Dezember 1988», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 49, núm. 4, págs. 711 a 744. Heidelberg, 1989. Entre nosotros, véase, asimismo, el completísimo trabajo de GARCÍA ALVAREZ, Manuel (Ed.): «Las reformas jurídico-políticas en la URSS (1988-1991)». Centro de Estudios Constitucionales, 278 pp. Madrid, 1991.

la obligatoriedad de que el elector pasase por la cabina de votación antes de emitir su sufragio, incluso en los casos en los que sólo concurriese un candidato. Por su parte, el art. 38 había especificado ya que era factible —aunque no forzoso— nominar a un número ilimitado de candidatos para cada escaño, habiendo extendido el art. 37 el derecho a proponer candidaturas —antes exclusivo del Partido Comunista y sus organizaciones satélite— también a las asambleas de electores de la circunscripción, de acuerdo en ambos casos con lo estipulado en el nuevo art. 100 de la Constitución (23).

Respecto de la campaña electoral, la nueva Ley obligaba a los candidatos a formular programas y a presentarlos ante sus electores, reconociendo asimismo el derecho de éstos a hacer proselitismo a favor o en contra de cualquier candidato e incluso a organizarse en una suerte de comités de apoyo u oficinas electorales. Además, a los candidatos les era reconocida la inmunidad jurídica desde el momento de su proclamación como tales, teniendo derecho incluso a circular gratuitamente en todos los medios públicos y a no presentarse a su trabajo hasta el día de las elecciones.

Por último, resultaba de la mayor importancia la exigencia, concretada en el art. 11 de la Ley Electoral y en el 96 de la Constitución, en el sentido de que a los diputados les estaba vetado el desempeño de funciones ejecutivas mientras formasen parte de los órganos representativos que habían de controlar la gestión de éstas, siendo también significativa la obligatoriedad de que el candidato viviese o trabajase en el distrito por el cual fuese a presentar su candidatura y la imposibilidad de desempeñar simultáneamente más de dos mandatos. En ambos casos, la intención de lograr una más auténtica relación representativa quedaba patente.

Sin embargo, un supuesto previo de éste nuevo sistema electoral iba a limitar poderosamente el potencial transformador de las medidas hasta ahora comentadas. Nos referimos a las disposiciones contenidas en los arts. 95 y 109 de la Constitución, que la Ley Electoral desarrollaría en su art. 18.

---

(23) En el sistema hasta entonces vigente el derecho a nominar candidatos, que era otorgado a las distintas organizaciones sociales de la URSS, resultaba en efecto monopolizado por el PCUS, el cual no sólo proponía a la mayor parte de los candidatos, sino que además tenía numerosos mecanismos para vetar o para «disuadir» a los candidatos hipotéticamente molestos. La nueva Ley Electoral establece, por contra, que el derecho de proponer candidatos pertenece también «a los colectivos de trabajadores, a las organizaciones sociales, a las agrupaciones de electores de base territorial y a los militares en sus acuartelamientos» (art. 100). Las organizaciones sociales proponen sus candidatos a través de sus respectivos órganos, mientras que de verificarse alguna propuesta por alguno de los restantes cauces, se procedería a la convocatoria de una asamblea de electores de distrito en las que tras la discusión de las candidaturas presentadas quedaría proclamado candidato, cualquiera que hubiese recibido el voto favorable de al menos la mitad de los asistentes, siempre que éstos hubiesen sido más de quinientos.



Estas disposiciones preveían la elección popular y directa de dos terceras partes de los integrantes del recién creado Congreso de los Diputados del Pueblo de la URSS, de acuerdo con los principios antes mencionados y según el clásico sistema soviético de distritos uninominales y sufragio mayoritario a dos vueltas (24), pero preveía asimismo que el tercio restante —750 diputados más— sería elegido «en el seno de las organizaciones sociales federales» según las normas fijadas por la Ley Electoral. En cumplimiento de tal previsión, el mencionado art. 18 llevaba a cabo un minucioso reparto, en el que otorgaba un centenar de escaños al Partido Comunista, y otros tantos a los sindicatos soviéticos y a las organizaciones cooperativas; 75 a las juventudes del Partido; otros 75, respectivamente, al Comité de Mujeres Soviéticas, a las Organizaciones de Veteranos y a las distintas sociedades científicas de la URSS, y en última instancia otros 150 a repartir entre la más dispares asociaciones cívicas y culturales, que iban desde la Unión de los Arquitectos hasta la Fundación Soviética para la Paz, pasando por las uniones de artistas de teatro o de coleccionistas de sellos. Como es fácil comprobar, la mayor parte de estos escaños iban a acabar en manos de organizaciones bien próximas al Partido Comunista, cuando no en las del propio Partido. Además, en la medida en que la redacción constitucional hablaba claramente de organizaciones sociales «federales», ninguna de las ya pujantes fuerzas nacionalistas —o de las ya innumerables asociaciones informales de oposición— tenía cabida en tal cupo, por lo que la mencionada exigencia constitucional resultaba ser en realidad una poderosísima limitación a la representatividad de la Cámara, una especie de válvula de seguridad ante una hipotética victoria de los sectores más aperturistas.

Por todo ello, el juicio que hayamos de mantener en torno al nuevo sistema electoral resultante de las reformas de 1 de diciembre de 1988 ha de ser un juicio contradictorio: mientras que los refuerzos al carácter secreto del sufragio, la liberalización de los procesos de nominación de los candidatos y las garantías para el libre desarrollo de la campaña han de valorarse de forma enormemente positiva, la decisión de integrar un tercio de los puestos del Congreso en función de unos muy discutibles criterios corporativos supone

---

(24) En el sistema soviético, a los electores no se les requería para que señalaran o subrayasen el nombre del candidato de su preferencia, sino —al contrario— para que tachasen el del o los candidatos que rechazaban. Para resultar electo, el candidato precisaba haber obtenido al menos la mitad más uno de los votos válidamente emitidos; de no alcanzar ninguno de los candidatos esta mayoría, o de verificarse una participación al 50 por 100 del censo, procedía la celebración de una segunda vuelta con los dos candidatos más votados, requiriendo el vencedor tan sólo la simple mayoría de los sufragios. Si de entrada sólo habían concurrido a la elección uno o dos candidatos, las elecciones debían repetirse desde el principio, incluso con nuevas nominaciones.

un paso atrás en el proceso democratizador abierto y una tara en la legitimidad de los órganos que eventualmente pudieran integrarse de ese modo.

Pero aun así, esta reforma parcialmente democratizadora del sistema electoral soviético constituiría a la postre un primer paso de un proceso democratizador mucho más amplio, que, como antes hemos adelantado, se alimentaría a sí mismo en un proceso de progresiva aceleración. En efecto, su puesta en práctica en las inmediatas elecciones de marzo de 1989 brindaría unos resultados que, aun sin ser homologables con los de una democracia consolidada, nada tenían que ver con experiencias anteriores. Según datos de Moscati (25), apenas un 25 por 100 de los 1.500 escaños sometidos a la libre competencia entre los distintos candidatos fueron pretendidos por uno solo de ellos, mientras que el 63 por 100 lo fueron por dos candidatos y casi un 11 por 100 de los escaños conocieron disputas entre tres o más candidatos, dándose además la circunstancia de que en aquellas circunscripciones en las que hubo de repetirse el proceso electoral, ya a mediados de mayo, se verificó la concurrencia de no menos de 1.216 candidatos para 199 puestos —una media de 6 por escaño— lo que sin duda constituía un hecho sin precedentes en ningún país de la zona. Verificada la elección, ésta arrojaría unos resultados sorprendentes, tanto por las sonadas victorias de varios conocidos disidentes como por las no menos llamativas derrotas de importantes cuadros del Partido (26). De hecho, incluso los porcentajes de participación en algunas repúblicas —el 71 por 100 en Armenia, el 87 por 100 en Rusia y entre el 82 y el 87 por 100 en las repúblicas bálticas— darían a los resultados electorales una base de credibilidad que hasta entonces resultaba impensable conceder. Además, según señalan White y Wightman (27), incluso en el seno de las organizaciones sociales que tenían derecho a enviar diputados al Congreso, la elección de los mismos no estuvo exenta de polémica, lo cual, si bien no alteró la naturaleza esencialmente corporativa de esa parte de la cámara, sí que sirvió al menos para generar en muchas de esas organizaciones interesantes procesos de debate.

---

(25) MOSCATI, Giorgio: «La elezione sovietiche della primavera 1989», *Revista Italiana di Scienza Politica*, vol. XX, n.º 2, págs. 325 a 342, Bolonia 1990.

(26) Una crónica breve pero ilustrativa de estas elecciones puede hallarse en ISAACSON, Walter: «A Long, Mighty Struggle», *Time*, núm. 15/1990 (Número especial bajo el título «The New USSR»), págs. 17 a 25; Nueva York, 1990.

(27) WHITE, Stephen, y WIGHTMAN, Gordon: *Op. cit.*, pág. 565 a 567. Véase también al respecto: MOTE, Max E.: «Electing the USSR Congress of People's Deputies», *Problems of Communism*, vol. 38, núm. 6, págs. 51 a 56. Washington, D. C., 1989, y WHITE, Stephen: «The Election to the USSR Congress of People's Deputies. March 1989», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 1, págs. 59 a 66. Oxford, 1990.

En suma, partiendo de un sistema electoral sólo parcialmente competitivo, en el que por lo demás el pluralismo ideológico era prácticamente nulo —no olvidemos el aún inatacable art. 6 de la Constitución— y los partidos políticos impensables, las elecciones soviéticas de la primavera de 1989 supusieron el primer intento serio de sustituir un modelo de participación política basado en la aclamación unánime, irreflexiva y, por tanto, estéril de las consignas y del liderazgo del Partido, por una intervención más activa, responsable y crítica en los asuntos públicos. Por ello, y en palabras de Moscati (28) «éstas elecciones han demostrado la existencia, hasta hoy tan sólo latente, de una clara voluntad participativa por parte del electorado soviético. Habitados a una participación electoral y política de tipo ritual y a una consideración decididamente infravalorativa del momento del voto, los ciudadanos soviéticos han “descubierto” la oportunidad de desarrollar finalmente una función política activa, sea en la fase de selección de las candidaturas, sea en el momento del voto». Además, la integración en el Congreso de los Diputados de la URSS de un significativo número de parlamentarios independientes, así como de un elevado —aunque en aquel momento incalculable— porcentaje de comunistas reformadores dotaría a este órgano de un pluralismo inédito hasta entonces. Es más: el hecho de que la gran mayoría de los diputados hubiese tenido que hacer frente a un electorado desacostumbradamente crítico y activo, y que, por tanto, debiese su escaño no a su posición en el seno del Partido, sino a su capacidad de generar la confianza de sus votantes, jugaría un papel decisivo en los momentos en los que entrase en conflicto el mantenimiento de la ortodoxia ideológica del régimen con las crecientes aspiraciones de libertad de los ciudadanos de la URSS.

Respecto del caso soviético, el proceso democratizador desarrollado en Polonia por esas mismas fechas presenta rasgos a la vez semejantes y diferenciadores. Simplificando un tanto los términos, podría decirse que la vía polaca y la soviética presentan semejanzas en cuanto a los mecanismos seguidos, diferenciándose tanto por lo que respecta al contexto político de partida cuanto por lo que se refiere al resultado, al menos inmediato, del proceso.

En efecto: igual que había ocurrido en la Unión Soviética pocos meses antes, las elecciones polacas de junio de 1989 se desarrollaron también a merced de un sistema electoral sólo parcialmente competitivo y en un contexto en el que el pluralismo ideológico y de partidos se hallaba severamente limitado. En concreto, las elecciones legislativas polacas de junio de 1989 dilucidaron la composición de un Parlamento integrado por dos Cámaras —el

---

(28) MOSCATI, Giorgio: *Op. cit.*, pág. 341.

*Sejm* y el Senado— en las que sólo los escaños de la segunda y un tercio de los de la primera iban a disputarse en unas elecciones enteramente competitivas. Así, mientras que los cien senadores habían de ser libremente elegidos por el típico sistema mayoritario a dos vueltas a razón de dos senadores por provincia o *voivodía* (con las únicas excepciones de Varsovia y Katowice, que elegían tres), tan sólo 161 de los 460 escaños del *Sejm* podían ser libremente disputados por candidatos no vinculados al todopoderoso Partido Comunista. En concreto, el sistema electoral previsto para la elección de los miembros de la Cámara Baja del Parlamento polaco preveía la existencia de una serie de circunscripciones integradas cada una de ellas por 2 a 5 escaños, en función de su población. En cada circunscripción, al menos uno de los escaños estaba reservado para aquellos candidatos independientes que hubiesen logrado recoger de los electores las 3.000 firmas precisas para poder ser efectivamente nominados, mientras que los escaños restantes eran repartidos con carácter previo a la elección entre el PZPR —el Partido Comunista polaco—, el ZSL y el SD —sus aliados tradicionales— y un reducido número de organizaciones católicas de orientación claramente pro-comunista. Además, al margen los escaños repartidos entre las circunscripciones, la Ley Electoral contemplaba la existencia de una lista nacional de 35 miembros —que habría de integrarse a partir de las personalidades más destacadas de los partidos mencionados— que concurría a las elecciones sin oposición posible. De ese modo, en el conjunto nacional, resultaba que de los 460 escaños del *Sejm*, 299 —el 65 por 100— se hallaban necesariamente reservados para los partidos y organizaciones pro-gubernamentales, mientras que sólo el 35 por 100 restante podía ser libremente disputado. Como señalan Pelczynski y Kowalski, «estas proporciones garantizaban a los comunistas y a sus aliados una confortable mayoría en la Cámara Baja, y con ella el control sobre la composición del gobierno. Podían asimismo imponerse a los diputados y senadores independientes en la elección del presidente, que era votado por el *Sejm* y el Senado actuando en sesión conjunta como Asamblea Nacional. Sólo en unas pocas cuestiones de relevancia en las que se exigía una mayoría cualificada de dos tercios —tales como la reforma de la Constitución o la superación del veto del Senado— podía la coalición comunista encontrarse, en teoría, con la oposición de los parlamentarios independientes» (29).

---

(29) PELCZYNSKI, Zbigniew, y KOWALSKI, Sergiusz: «(Elections in Eastern Europe:) Poland», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 4, págs. 347 y 348. Oxford, 1990. Descripciones más exhaustivas de las enmiendas constitucionales introducidas por los acuerdos del 5 de abril pueden hallarse en KUSS, Klaus Joachim: «Arbeiten an einer Verfassungsreform in Polen», *Der Staat*, vol. 28, núm. 2, págs. 250 a 256. Berlín, 1989, y «Die polnische Verfassungsnovelle vom 7

El sistema electoral diseñado en Polonia presentaba así, respecto del soviético, diferencias apreciables. Era más liberal en la medida en que regulaba el proceso de nominación de candidatos de forma más laxa, al tiempo que se asentaba en un tímido reconocimiento de las asociaciones políticas y sindicales preexistentes; pero, en cambio, ofrecía un margen de competitividad mucho más estrecho al reservar para las fuerzas pro-comunistas una mayoría de los escaños en juego. Salvados esos matices, y entendiendo como secundarias las diferencias procedimentales, podríamos afirmar que, como ocurriría en la URSS, también en Polonia el proceso de desmoronamiento del sistema comunista vendría de la mano —son palabras de Lewis (30)— de unas elecciones «parcialmente libres y esencialmente no competitivas».

El porqué de la rápida evolución de la situación política polaca, y en concreto el motivo de que apenas dos meses después de celebradas las elecciones Polonia contase con el primer gobierno no comunista en más de cuarenta años, debe buscarse en el contexto político en el que se desarrolló el mencionado proceso electoral. Un contexto cuyo análisis supera sin duda nuestras posibilidades, pero que, a diferencia del soviético, venía caracterizado por la preexistencia de un movimiento opositor sólido, cohesionado, fuertemente arraigado entre la población y perfectamente aclimatado a una lucha política en condiciones adversas. Sólo así cabe explicarse el arrollador triunfo electoral de *Solidarnosc*, que sorprendentemente consiguió hacerse con 99 de los 100 escaños del Senado y con la totalidad de los puestos del *Sejm* ofertados a la libre competencia (31). Más todavía: sólo así es posible explicarse que mientras que en otros países del entorno nada permitía pensar siquiera en una leve crisis del sistema de poder comunista, en Polonia la oposición democrática hubiese sido capaz de forzar al gobierno a una negociación que a la postre acabaría fijando las bases jurídicas «que conducirían a la primera desaparición formal de un gobierno comunista en la Europa del Este desde la imposición

---

april 1989», *Demokratie und Recht*, núm. 1/90, págs. 44 a 54. Hamburgo, 1990, y ZIEMER, Klaus: «Auf dem Weg zum Systemwandel in Polen. Vom Runden Tisch zur IV. Republik», *Osteuropa*, vol. 39, núm. 11-12, págs. 957 a 980. Stuttgart, 1989.

(30) LEWIS, Paul: «Non Competitive Elections y Regime Change; Poland, 1989», *Parliamentary Affairs*, vol. 43, núm. 1, págs. 90 a 108. Oxford, 1990.

(31) Respecto de las elecciones polacas de 1989 véanse, entre otros: BARANY, Zoltan D., y VINTON, Louisa: «Breakthrough to Democracy: Elections in Poland and Hungary», *Studies in Comparative Communism*, vol. XXIII, núm. 2, págs. 191 a 213. Los Angeles, Ca., 1990, y MACKOW, Jerzy: «Polen im Umbruch: die Wahlen 1989. Politischen Hintergründe, Verlauf, Analyse», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 20, núm. 4, págs. 561 a 580. Opladen, 1989. Véanse también los trabajos ya citados de Pelczynski y Kowalski así como el de Lewis.

del estalinismo tras la II Guerra Mundial» (32). Al margen de ello, parece indudable la similitud entre el modelo aperturista soviético y el polaco, toda vez que en ambos casos nos hallamos ante un intento similar de encauzar desde arriba el incipiente pluralismo ideológico perceptible en la sociedad dentro de los estrechos límites de la ortodoxia política del marxismo-leninismo, por medio de un sistema electoral fuertemente limitativo —aunque no destructor— de tal fenómeno.

#### IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES PARA UNOS SISTEMAS ELECTORALES ENTERAMENTE LIBRES

Los acontecimientos verificados en Polonia y en la URSS en los primeros meses de 1989, y en particular el tremendo impacto que sobre la opinión pública mundial tuvo la elección el 24 de agosto de 1989 de Tadeusz Mazowiecki como nuevo jefe del Gobierno polaco, acelerarían de forma impredecible los procesos de cambio que ya habían comenzado a fraguarse en varios de los países de la zona —particularmente Hungría— propiciando la aparición de movimientos de idéntico signo hasta en los países en donde, como en Bulgaria, Checoslovaquia o la RDA, más sólido parecía el poder comunista y más eficaz su aparato represivo. Tales procesos acabarían tarde o temprano desembocando en convocatorias electorales, las cuales darían inmediatamente paso a la formación de gobiernos ya abiertamente democráticos y, por tanto, rupturistas con el modelo político precedente.

A mi modo de ver, esta larguísima serie de procesos electorales (33) que se desarrollaron en los escasos trece meses que median entre las elecciones

---

(32) LEWIS, Paul: *Op. cit.*, pág. 90. Los acuerdos entre el gobierno polaco y Solidaridad firmados tras las negociaciones de febrero y marzo de 1989 pueden hallarse recogidos en COMITATO DE SOLIDARIETÀ CON IL SINDACATO LIBERO INDEPENDIENTE «SOLIDARNOSC»: «Accordi della Tavola Rotonda», *Revista di Studi Politici Internazionali*, vol. LVI, núm. 2, págs. 269 a 298. Florencia, 1990. Una más detallada exposición del rumbo de la transición polaca hacia la democracia se halla en IWANEK, Jan: «Las transformaciones del sistema político de Polonia», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 5, págs. 103 a 125, Madrid, 1990.

(33) Estoy haciendo referencia, fundamentalmente, a las elecciones parlamentarias celebradas el 18 de marzo de 1990 en la RDA, el 25 de marzo y el 4 de abril en Hungría, el 20 de mayo en Rumania, el 8 y el 9 de junio en Checoslovaquia, el 10 y 17 de junio y, finalmente, el 31 de marzo de 1991 en Albania. Tomar en consideración las elecciones a los órganos representativos de las repúblicas celebradas en la URSS entre enero y noviembre de 1990, y las consultas verificadas en las repúblicas de la extinta Yugoslavia entre marzo y diciembre de ese mismo año, así como las elecciones locales celebradas en unos y otros lugares haría con toda seguridad interminable el presente estudio, sin que ello nos fuese a conducir a conclusiones

lituanas —febrero de 1990— y las albanesas —marzo de 1991— presentan rasgos claramente diferenciadores con respecto de los verificados con anterioridad en la URSS y Polonia. Pero, del mismo modo, presentan las suficientes particularidades como para desaconsejar un tratamiento uniforme de los mismos, toda vez que las diferentes vías hacia la democracia seguidas por los referidos países acabarían marcando decisivamente el sentido, e incluso el valor, de las consultas electorales celebradas.

El motivo más fundamental para establecer esa diferenciación debe buscarse en el hecho trascendental de la derogación en todos los países de referencia de las disposiciones constitucionales garantizadoras del monopolio político del Partido Comunista y, por tanto, de la admisión tácita o expresa del fenómeno del pluralismo político, inmediatamente desarrollado por las consiguientes leyes de partidos políticos.

El primer país en adoptar tales medidas sería Hungría. Allí, el proceso de descomposición del régimen marxista había comenzado hacía ya tiempo, con la caída en mayo de 1988 de János Kádár y la posterior ruptura en el seno del Partido Comunista húngaro —el MSzMP— que acabaría autodisolviéndose a comienzos de octubre de 1989, al tiempo que sobre sus restos —y sobre su patrimonio— intentaban establecerse dos nuevas fuerzas de corte socialista. De hecho, desde junio de 1989 las fuerzas de la oposición venían manteniendo con el gobierno una serie de negociaciones de las que, como en el caso polaco, habría de derivarse una reforma política en profundidad y la convocatoria de unas elecciones suficientemente libres (34). Tal proceso negociador acabaría por concretarse a mediados de octubre de ese año con la aprobación por el Parlamento húngaro —el mismo que había sido elegido en 1985 de una forma desacostumbradamente competitiva— de la Ley XXXI/1989, de 18 de octubre, modificativa de la Constitución. En tal documento se procedería a la supresión, por primera vez en un país de los pertenecientes al bloque socialista, de la afirmación de que el Partido Comunista era el guía ideológico de la sociedad, afirmándose en su lugar que a todos los ciudadanos les era reconocido el derecho a integrarse en partidos políticos para contribuir por medio de ellos a la formación de la voluntad popular (art. 3). Además, el mismo precepto constitucional señalaría con rotundidad que a ninguna

---

sustancialmente distintas de las que se van a enunciar. Dichos procesos electorales, que no han dejado de ser atentamente observados, quedarán, pues, en un segundo plano. Una apretada descripción de todos ellos podrá hallarse próximamente en FLORES JUBERÍAS, Carlos: «1990: Año de elecciones en la URSS y la Europa del Este», *Revista de Derecho Político*, núm. 35, Madrid, 1992.

(34) Véase BRUSZT, László: «1989, The Negotiated Revolution in Hungary», *Social Research*, vol. 57, núm. 2, págs. 365 a 389. Nueva York, 1990.

fuerza política le estaría permitido en el futuro ejercitar directamente poder alguno ni dirigir órgano alguno del Estado, afirmándose en el art. 2 que el poder residía en el pueblo, el cual procedería a ejercerlo bien directamente, bien por medio de sus representantes, con lo que implícitamente se estaba poniendo fin a la tradicional confusión entre Estado y Partido, tan característica de los regímenes marxistas (35). En un sentido similar, la Ley XI/1989, modificativa de algunos aspectos puntuales del sistema electoral húngaro, ya había procedido a derogar la cláusula por virtud de la cual todos los diputados electos —incluso los independientes— venían obligados a afirmar su adhesión al programa político del Frente Popular Patriótico, lo que era tanto como proclamar la completa libertad de la Cámara para discutir y decidir de acuerdo con sus propios criterios políticos. La Ley de 19 de octubre de 1989, sobre funcionamiento y gestión de los partidos políticos, desarrollaría ampliamente las disposiciones, más restrictivas, de la Ley de Asociaciones, de 24 de enero de ese mismo año, haciendo especial hincapié en los aspectos financieros de la cuestión con la pretensión —en buena parte satisfecha— de evitar la utilización por parte del nuevo Partido Socialista Húngaro del inmenso patrimonio de su antecesor comunista. Por último, la Ley XXXIV/1989, de 20 de octubre, establecería las bases del nuevo sistema electoral, con lo que sin duda quedaban establecidos los elementos necesarios para la celebración de una consulta electoral auténticamente competitiva y suficientemente libre.

La decisión de abolir del rol dirigente del Partido Comunista sería adoptada de inmediato en la mayor parte de los países de la zona, que por esas mismas fechas ya se hallaban en plena efervescencia política.

En la antigua RDA, el proceso de descomposición del régimen se abriría el 18 de octubre de 1989, cuando Erich Honecker, forzado por la situación límite provocada por el masivo e imparable éxodo de alemanes orientales hacia la República Federal, se viese obligado a abandonar sus funciones como jefe del Estado y secretario general del Partido. Le sucedería en ambos cargos Egon Krenz, que bien pronto haría patente su incapacidad, tanto para detener las protestas como para satisfacerlas. La apertura de las fronteras interalemanas

---

(35) Sobre estas enmiendas constitucionales, véase BOZÓKI, András: «Political Transition and Constitutional Change in Hungary», *Südosteuropa*, núm. 9/90, págs. 538 a 549. Munich, 1990; LIPSCHITZ, Giorgio: «L'Ungheria dalla legalità socialista allo stato di diritto», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, núm. 2/90, págs. 563 a 586. Milán, 1990; SZABÓ, Tibor: «Dallo Stato-partito al parlamento pluripartito. A proposito della svolta politica in Ungheria», *Il Politico* vol. LV, núm. 3, págs. 515 a 526. Pavía, 1990, y ZLINSZKY, János, y NÉMETH, Agnes: «Características generales de la nueva Constitución húngara y del primer año de funcionamiento del Tribunal Constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, págs. 251 a 264. Madrid, 1991.



en la histórica noche del 9 de noviembre, junto con el inicio de los trabajos para la demolición del muro de Berlín, lejos de solventar el problema constituiría la prueba más concluyente de que la reunificación alemana era viable e, incluso, podía hallarse cercana. La decisión de convocar elecciones parlamentarias, así como la de celebrarlas en marzo y no en mayo, como en un principio se previó, no obedecía sino a la necesidad de contar cuanto antes con negociadores representativos que conviniesen una reunificación en condiciones aceptables. Las bases jurídicas para que éstas tuviesen lugar en unas condiciones de libertad e igualdad, al menos equiparables con las ya tradicionales en la otra Alemania, comenzarían a trazarse cuando el 1 de diciembre de 1989, días después de formado el primer Gobierno Modrow, se procediese a la supresión de las disposiciones por las que se reconocía al Partido Comunista alemán —el SED— un papel dirigente en el seno de la sociedad. Con todo, las disposiciones de más relevancia aparecerían en febrero de 1990, inmediatamente después de formalizada la entrada en el Gobierno Modrow de una amplia representación de las fuerzas políticas opositoras. Durante ese mes, y en un breve intervalo de tiempo, la Volkskammer procedería a aprobar un acuerdo en torno a la libertad ideológica, de información y de expresión, a reformar nuevamente la Constitución y a aprobar tanto la Ley Electoral como la de Partidos Políticos y la de Coaliciones Electorales (36).

El proceso de cambio en Bulgaria tampoco tardaría en desencadenarse, y arrancararía, como en el caso húngaro, con la sustitución del máximo responsable del Régimen —el conservador Jivkov— por Petar Mladenov, un comunista reformador más capaz *a priori* de contentar a los sectores más reformistas de la sociedad sin para ello alterar los privilegios de la *Nomenklatura*. El ascenso al poder de Mladenov no sería, por tanto, un triunfo de la oposición —que entonces apenas si existía—, sino más bien una maniobra preventiva del Régimen planeada desde dentro del Partido y ejecutada con el beneplácito de las Fuerzas Armadas. Ello explica que el proceso de democratización búlgaro se desarrollase con extrema lentitud e incluso con falta de decisión, según un modelo claramente más cercano al húngaro que al alemán, al checo o al rumano. Así, el nuevo gobierno búlgaro tardaría prácticamente un mes en plantear la conveniencia de celebrar elecciones libres y más de dos meses en realizar una reforma constitucional que aboliese la privilegiada posición del Partido Comunista y reconociese la existencia de grupos opositores. Como en otros lugares, también aquí tuvieron lugar negociaciones entre gobierno y

---

(36) Una idea general de la evolución política en Alemania durante esos meses puede hallarse en OLDEMBURG, Fred S.: «The October Revolution in the GDR. System, History and Causes», *Eastern European Economics*, vol. 29, núm. 2, págs. 55 a 77. Armonk, NY, 1991.

oposición para la concreción de las reglas que habían de regir los procesos de cambio en curso. Pero a diferencia de lo sucedido en otros países, los acuerdos firmados el 30 de marzo de 1990 entre el gobierno y la oposición búlgara no constituyeron un triunfo de ésta sobre aquél, sino más bien un calculado compromiso entre dos fuerzas de potencia pareja que no habían tenido más alternativa que ceder mutuamente en sus puntos de vista. Tales acuerdos, que se concretaban en una amplia Reforma Constitucional, una Ley Electoral y una Ley de Partidos Políticos, sería ratificados sin objeciones el 3 de abril por una Asamblea Nacional que, como en tantos otros casos, había decidido ponerse del lado de los reformistas (37). La transición política búlgara, gradual y pactada, se asentaría así sobre una consulta electoral cuya mecánica resultaba ser el fruto del acuerdo entre las fuerzas del viejo Régimen y las del nuevo. Cosa que no dejaría de sentirse en los meses sucesivos, afectando de modo relevante a la democratically de las elecciones búlgaras del 10 y el 17 de junio de 1990.

La supresión del rol dirigente del Partido Comunista sería adoptada en Checoslovaquia el 29 de noviembre, apenas cinco días después de la dimisión de Milos Jakes y la totalidad del *Politburó* del Partido y a menos de dos semanas del inopinado comienzo de las movilizaciones emprendidas por los grupos de la oposición. La reforma constitucional checoslovaca contemplaría asimismo la desaparición del Frente Nacional —la agrupación formada por el Partido Comunista y sus fuerzas aliadas— y la supresión de la obligatoriedad de la enseñanza del marxismo-leninismo. Apenas unos días más tarde, Marian Calfa formaría un gobierno de unidad nacional en el que por primera vez participarían los grupos de la oposición en un estudiado equilibrio de fuerzas. Dubcek sería elegido presidente de la Asamblea Federal el 28 de diciembre, y al día siguiente el líder opositor Václav Havel sería investido como máximo mandatario de la República coronándose así, simbólicamente, un proceso de transición que apenas había durado un mes y medio. El desalojo del Partido Comunista de los centros de poder se verificaría también en las Cámaras legislativas, en donde un significativo número de diputados se vería expulsado de la Cámara o persuadido de abandonarla, de modo que, como indica Martin (38), a mediados de febrero de 1990 sólo 138 de los 350 diputados de la

---

(37) Véase, entre otros, BREY, Thomas: «Das Ende der Ara Shiwkow in Bulgarien. Ein Situationbericht zum machtwchsel in Sofia», *Osteuropa*, vol. 40, núm. 3, págs. 248 a 254, Stuttgart, 1990.

(38) MARTIN, Peter: «New Challenges for the Czechoslovak Communist Party», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/18, págs. 9 a 14. Munich, 1990. Véase sobre este particular: PEHE, Jiri: «Federal Assembly Clears Way for Further Democratic Changes», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/6, págs. 12 a 15. Munich, 1990.

Asamblea Federal eran miembros del Partido, verificándose porcentajes similares tanto en el Consejo Nacional Checo como en el Eslovaco. Aun así, las negociaciones políticas entre el Partido Comunista y las principales fuerzas de la oposición seguirían su rumbo —aunque con un evidente cambio en los papeles—, alcanzándose a mediados de enero de 1990 un acuerdo respecto del momento y del procedimiento por el que se convocarían las primeras elecciones libres en cuarenta años. Tras haber aprobado una nueva Ley de Partidos Políticos el 23 de enero, una Asamblea Federal profundamente renovada procedería a aprobar, el 27 de febrero, una nueva Ley Electoral irrefutablemente democrática. Con ella Checoslovaquia se convertiría, en palabras de Wightman, «en el primer país de la Europa del Este en el que la organización de unas elecciones parlamentarias libres y competitivas sería supervisada no por el Partido Comunista en el gobierno, sino por sus opositores» (39).

En Rumanía, la transición hacia el pluralismo tendría vertientes más sombrías que en los demás países de su entorno. Como indica Gallagher (40), «el sistema comunista había marcado su impronta sobre la sociedad, sus instituciones y sus individuos más radicalmente que en ningún otro Estado comunista del este de Europa, excepción hecha de Albania». Por ello, concluirá, «a diferencia de lo ocurrido en otros países del Pacto de Varsovia, Rumanía no experimentó un largo período de incubación política durante el cual importantes sectores de la sociedad pudieran desarrollar alternativas positivas al régimen preexistente o experimentar hasta qué punto toleraría éste la disidencia. Rumanía carecía de memoria colectiva respecto de períodos democráticos anteriores, así como de una tradición de disidencia intelectual semejante a la sostenida en Checoslovaquia por los activistas de Carta 77; no había equivalentes que pudiesen tomarse como ejemplo de las revueltas populares que habían hecho tambalearse al modelo comunista en Polonia o Hungría; faltaba evidentemente una Iglesia de resistencia cuya autoridad pudiese rivalizar con la del Partido; el contacto con el extranjero y el acceso a las emisiones radiotelevisivas occidentales, que tanta importancia habían tenido en el desencadenamiento de la revuelta germano-oriental, se hallaba reducido a una pequeña área del país; incluso la protesta ecologista, que había llegado a aflorar en la estricta Bulgaria, se hallaba ausente a pesar de la catástrofe ecológica producida en el empeño por lograr la autosuficiencia industrial». Ello proporcionaría a la revolución rumana un aspecto engañoso, toda vez

---

(39) WIGHTMAN, Gordon: «The Collapse of the Communist Rule in Czechoslovakia and the June 1990 Elections», *Parliamentary Affairs*, vol. 44, núm. 1, pág. 99. Oxford, 1991.

(40) GALLAGHER, Tom: «Romania: The Disputed Election of 1990», *Parliamentary Affairs*, vol. 44, núm. 1, págs. 79 y 80. Oxford, 1991.

que, si bien se había «decapitado» al anterior aparato de poder, no se había verificado en él una completa depuración que permitiese hablar de unas nuevas estructuras de poder netamente democráticas. El FSN, su origen, su composición y su ejecutoria, constituía el mejor ejemplo de ello, puesto que tanto sus líderes como sus métodos de acción parecían influidos —son también palabras de Gallagher—, «más que por el ejemplo de los otros países en vías de democratización del Pacto de Varsovia o por el modelo de los países de la Europa occidental, por los indeseables precedentes de las etapas comunista y no comunista de la historia política nacional». Con todo, el reconocimiento formal del pluripartidismo se verificaría a los pocos días de la caída de Ceausescu, y tras unos breves forcejeos entre los comunistas reformistas del FSN y las fuerzas apenas organizadas de la oposición campesina y liberal, el 1 de febrero se formaría el Consejo Provisional de Unidad Nacional, una suerte de Parlamento provisional integrado por representantes de todos los partidos existentes y por personalidades de la vida social y cultural rumanas. Sería bajo el control de esta Cámara, ampliamente dominada por el FSN, cuando se concretaría el modo y el momento de las elecciones parlamentarias y presidenciales del 20 de mayo de 1990.

Todo este proceso generalizado de desmantelamiento del sistema marxista y de transformación, desmembración o incluso desaparición de los Partidos Comunistas, que como se ha dicho era en buena medida fruto de los acontecimientos acaecidos en Polonia y en la Unión Soviética durante los primeros meses de 1989, no tardaría en repercutir inversamente sobre estos países. De este modo, la incipiente liberalización, bajo cuyo amparo se habían celebrado las consultas electorales de la primavera de 1989, se transformaría en una democratización imperfecta, pero de posibilidades mucho más amplias. Tal situación se verificaría en Polonia a partir de dos hechos de especial relevancia. De una parte, la reforma constitucional de 28 de diciembre de 1989 —prácticamente simultánea a las verificadas en los demás países de la zona— que supondría la derogación de las disposiciones constitucionales sancionadoras del papel dirigente en la sociedad polaca del PZPR, papel que la realidad hacía tiempo que se había encargado de desmentir, al tiempo que suprimiría de la denominación oficial de la República de Polonia los adjetivos de «popular» y «socialista». De otra parte, el XI Congreso del PZPR, celebrado los días 27 y 28 de enero de 1990, que supondría la práctica desaparición del comunismo polaco tal y como se había venido configurando. El Congreso se saldaría con la escisión del Partido en una facción reformista y otra conservadora, las cuales, al trasladar al *Sejm* sus diferencias acabarían de hecho con el monolitismo político que la Ley Electoral había intentado artificialmente imponer. Si a este dato le sumásemos el del progresivo deslizamiento de los

parlamentarios de las asociaciones católicas y de los partidos democrático y agrario —los antiguos aliados del Partido Comunista— hacia posiciones cada vez más independientes, y la paulatina quiebra de la unidad interna en el seno de los grupos parlamentarios de Solidaridad, el panorama nos situaría ante un Parlamento que, si bien estaba lejos de ser perfectamente representativo, tampoco recordaba en nada el viejo patrón de las dóciles asambleas comunistas. Aunque viciado en su origen por un sistema electoral sólo parcialmente competitivo, el Parlamento polaco acabaría situándose en una posición muy distinta de la inicialmente prevista para él y acabaría convirtiéndose en un verdadero foro de debate.

El proceso de separación entre las estructuras del Partido único y las del Estado revestiría en la URSS características especiales que lo harían más lento, más trabajoso y más complejo. El porqué debemos buscarlo en una larga serie de motivos, entre los cuales podría destacarse la más larga y sólida tradición comunista de la URSS —en donde la implantación del socialismo de Estado fue fruto de una revolución y no de la invasión de una potencia extranjera—, la misma complejidad nacional de la propia Unión Soviética, la enorme magnitud humana y material amparada bajo las siglas del PCUS y la considerable fuerza de los sectores conservadores del mismo. Todo ello explica sin duda que la URSS fuese, si exceptuamos Albania, el último país de la zona en abolir el monopolio político del Partido Comunista, por más que hubiese sido el primero en demostrar su irrealidad. Tal medida se llevaría a cabo en la primavera de 1990, cuando por medio de la Reforma Constitucional de 14 de marzo de 1990 se procediese a sustituir en la redacción del art. 6 de la Constitución la proclamación de que el PCUS era «la fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político» por la de que «el Partido Comunista de la Unión Soviética, los demás partidos, así como las organizaciones sindicales, las organizaciones juveniles, las demás organizaciones sociales y los movimientos de masa, participan por medio de sus representantes electos en los Soviets de los diputados del pueblo y bajo otras formas en la gestión del Estado y de las demás tareas sociales». A esta fundamental afirmación, que otorgaba al Partido Comunista un protagonismo evidente, pero ya no exclusivo, habría que añadir las de los artículos 51 y 7, que reconocían, respectivamente, el derecho de los ciudadanos «a unirse a los partidos políticos y a las organizaciones sociales y a participar en los movimientos de masas», y el deber de éstos «de actuar en el marco de la Constitución y de las leyes soviéticas». Con estas reformas quedaba teóricamente libre el camino hacia el pluralismo político y, por tanto, hacia la democratización plena de las instituciones soviéticas, y ello aún más si hubiese de tenerse en cuenta la paralela modificación

constitucional relativa a la creación de la Presidencia de la URSS. La concentración de poderes en este órgano, que convertía a la URSS de hecho en un régimen semipresidencialista, suponía un duro golpe para el PCUS, pues sustraía de los órganos más susceptibles de caer bajo su control una larga serie de facultades, acentuando más aún la ya proclamada separación entre Partido y Estado. Sin embargo, la tardanza en aprobar una Ley de Partidos Políticos —que se demoraría hasta la Ley de Uniones Sociales de 9 de octubre de 1990—, junto con la resistencia de los sectores más conservadores del PCUS a renunciar a sus privilegios y la lógica inercia provocada por décadas de monolitismo ideológico, harían más bien ilusoria tal proclamación, la cual sólo presentaría perfiles creíbles durante el año 1990 en algunas de las repúblicas más occidentalizadas de la URSS (41).

#### V. LA CUESTION DE LA DEMOCRATICIDAD EN LOS PROCESOS ELECTORALES DEL ESTE DE EUROPA

De lo dicho creo que puede concluirse que, con la sola excepción de Albania y de algunas de las repúblicas de Yugoslavia, todos los países de la Europa del Este habían procedido, ya a comienzos de la primavera de 1990, a modificar sus textos constitucionales, introduciendo en ellos disposiciones sancionadoras del pluralismo político y poniendo fin así a la situación de privilegio —de monopolio, más exactamente— que hasta entonces habían venido disfrutando los Partidos Comunistas. Además, varios de ellos habían procedido por esas mismas fechas a la aprobación de las oportunas leyes de partidos políticos, mediante las que quedaba garantizada la igualdad teórica de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas que pudiesen aparecer. En la mayoría de los casos, incluso las instituciones de gobierno habían sido provisionalmente ocupadas por miembros de los grupos de oposición, o cuando menos eran compartidas entre éstos y los representantes de los sectores más

---

(41) Sobre el incipiente pluralismo político en la URSS, véanse, entre otros, BAST, Stephanie: «Die neuen sowjetischen Parteien und Gruppierungen —ein systematischer Überblick» *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, núm. 1/91 (marzo 1991), págs. 89 a 110. Opladen, 1991, y CHIESA, Giulietto: «Transizioni alla democrazia. La nascita delle forze politiche all'URSS», *Lucarini*, 179 págs. Roma, 1990. Véanse también, sobre el forzoso cambio de posición del PCUS en el sistema soviético, HILL, Ronald J.: «The CPSU. From Monolith to Pluralism?», *Soviet Studies*, vol. 43, núm. 2, págs. 217 a 236. Glasgow, 1991; WHITE, Stephen: «Rethinking the CPSU», *Soviet Studies*, vol. 43, núm. 3, págs. 405 a 428. Glasgow, 1991, y ZIEMER, Klaus: «Zur Erosion des Herrschaftsmonopol der KPdSU», *Osteuropa*, vol. 40, núm. 6, págs. 535 a 547. Stuttgart, 1990.

reformistas del régimen anterior en un equilibrio harto inestable. ¿Deberíamos por ello concluir que las elecciones a las que nos estamos refiriendo fueron, a diferencia de las polacas o las soviéticas, unas elecciones enteramente libres y competitivas?

A mi modo de ver, interrogantes de ese tipo no pueden ser respondidos sin matizaciones. Ciertamente, las transformaciones políticas a las que acabamos de hacer referencia supusieron una renovación radical del contexto político en el que se desarrollarían las consultas electorales en cuestión. Por primera vez la disputa electoral se mantendría entre opciones políticas auténticamente diferentes, partidarias cada una de ellas de soluciones distintas para los problemas planteados y susceptibles todas ellas —al menos *a priori*— de alcanzar efectivamente el poder mediante la victoria electoral. En ese sentido, pues, cabe afirmar que al menos nos hallamos ante elecciones enteramente competitivas, debiendo tan sólo exceptuar de esta condición los comicios celebrados en aquellos territorios de la URSS que eligieron sus parlamentos republicanos con anterioridad a la supresión en sus textos constitucionales de las disposiciones sancionadoras del rol dirigente del PCUS, o aquellos que —como Bielorrusia y Kazajhstán—, aun habiéndolo hecho después, conservaron en su normativa electoral algunas disposiciones de tipo corporativista. Los datos que respecto de estos comicios brindan autores como Slider (42) son a mi juicio significativos. Así, mientras en las elecciones rusas o ucranianas el promedio de candidaturas para cada escaño se situaría por encima de las seis, y más del 97 por 100 de los escaños resultaría pretendido por más de un candidato, en las repúblicas asiáticas de Uzbekistán y Kirguizia, un 35 y un 25 por 100 de los escaños, respectivamente, se adjudicarían sin competencia alguna, situándose en poco más de dos el promedio de candidatos por cada puesto. La competitividad de estos últimos comicios se asemejaba así más a la de unas elecciones aclamatorias que a la de unas elecciones plenamente democráticas.

Más compleja es todavía la respuesta al segundo de los extremos del interrogante; toda vez que si la competitividad de unos comicios es más o menos mensurable, la libertad con la que en ellos pudieron participar electores y candidatos es una magnitud de imposible cuantificación.

Parece, no obstante, que el consenso es prácticamente unánime a la hora de calificar como sobradamente libres y limpias —*free and fair*— las elecciones celebradas en la antigua RDA, Hungría y Checoslovaquia.

---

(42) SLIDER, Darrell: «(Elections in Eastern Europe:) The Soviet Union», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 4, pág. 299. Oxford, 1990.

Por lo que se refiere a Alemania, autores como Gibowski, Thaysen o Childs (43) no dudan en referirse a los comicios del 18 de marzo de 1990 como «las primeras elecciones libres en la Alemania del Este». La afirmación me parece inatacable, pues no sólo la fundamentación jurídica de las elecciones —la reforma constitucional y las leyes electoral y de partidos— era perfectamente democrática, sino que además el mismo proceso electoral se desarrolló en un ambiente de entera libertad, en el cual las distintas opciones concurrentes pudieron exponer suficientemente sus propuestas. Una Comisión Electoral Nacional procedió a controlar la limpieza de la campaña, y el libre acceso de todos los contendientes a los medios de comunicación fue supervisado por una Comisión de Medios con representación de todos los partidos. De hecho, incluso la más favorable situación económica de la que pudiese partir el PDS —sucesor del antiguo SED— y la mayor proclividad hacia él de algunos de los medios de comunicación estatales quedaría minimizada ante las importantes ayudas económicas que los partidos de la Alemania Federal darían a sus homólogos orientales y la enorme cobertura informativa de las cadenas de televisión occidentales (44).

Respecto de las elecciones checoslovacas del 8 y el 9 de junio de 1990, Wightman (45) afirma que se trata de «las primeras elecciones competitivas celebradas en el país desde 1946 y las primeras libres desde 1935». No otra conclusión puede extraerse de la descripción de este autor respecto de la campaña electoral checoslovaca y de la normativa reguladora de la misma, y más si tenemos en cuenta que ya en el momento de la celebración de la consulta electoral comunistas reformados y opositores habían convenido la

---

(43) GIBOWSKI, Wolfgang: «Demokratischer (Neu-) Beginn in der DDR. Dokumentation und Analyse der Wahl vom 18. März 1990», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, núm. 1/90, pág. 7. Opladen, 1990; THAYSEN, Uwe: «Die rechtliche Basis politischer Pluralität: Dokumente zur ersten freien Wahl in der DDR», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, núm. 1/90, págs. 38. Opladen, 1990; y CHILDS, David: «East Germany's First Free Elections», *Parliamentary Affairs*, vol. 43, núm. 4, pág. 482. Oxford, 1990.

(44) Para un análisis en detalle de este proceso, véanse, entre otros, AMMER, Thomas: «The Emerging Democratic Party System in the GDR», *Aussen Politik* (edición inglesa), núm. 4/90, págs. 377 a 387. Hamburgo, 1990; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand: «The Beginning of a New Germany? The GDR Elections of 18 March 1990», *West European Politics*, vol. 14, núm. 1, págs. 139 y ss. Londres, 1991, y ROTH, Dieter: «Die Wahlen zur Volkskammer in der DDR. Der Versuch einer Erklärung», *Politische Vierteljahresschrift*, núm. 2/1990, págs. 369 a 391. Wiesbaden, 1990.

(45) WIGHTMAN, Gordon: «(Elections in Eastern Europe:) Czechoslovakia», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 4, pág. 319. Oxford, 1990.



formación de un gobierno de unidad nacional cuyo principal objetivo radicaba en verificar el libre desenvolvimiento de la convocatoria electoral (46).

Por último, en lo que se refiere a Hungría, el juicio ha de ser forzosamente coincidente. Según la descripción de Kőrösényi (47), «la campaña electoral y la misma elección se desarrollaron en un clima de limpieza. Todos los partidos políticos con candidatos enviaron representantes a los comités electorales, los cuales verificaron la emisión y el recuento de los votos sin que se pusiese de manifiesto incidente alguno de relevancia. Además, no hubo limitaciones en el acceso a los medios de comunicación social, de modo que los programas de los diferentes partidos pudieron tener la suficiente publicidad». Ciertamente, Racz (48) señala la existencia de una larga serie de incidentes —«alrededor de 50, incluyendo asaltos a oficinas de los partidos, intimidaciones personales, amenazas telefónicas y por correo, destrucción de propaganda política y agresiones físicas a políticos y candidatos»—, cuyas víctimas principales serían los líderes liberales y socialistas, además de hacer referencia a numerosos escándalos financieros y a un abuso de la demagogia política «lindando en algunos casos con el extremismo». Sin embargo, no da la impresión de que nos hallemos ante un clima generalizado de violencia, intimidación o corrupción que pudiera entenderse susceptible de desacreditar la democraticidad del proceso electoral húngaro. Como el propio Racz ha de reconocer, «en conjunto, el juicio en torno a la campaña ha de ser positivo, toda vez que condujo a una elección libre».

En cambio, las opiniones más generalizadas en torno a la democraticidad de las consultas electorales celebradas en su día en Bulgaria, en Rumanía y en las distintas repúblicas de la Unión Soviética obligan a formular juicios de valor un tanto más severos.

Por lo que se refiere a Bulgaria, la consulta electoral del 10 y el 17 de junio sería vigilada atentamente por dos organismos de carácter nacional —la oficial Comisión Electoral Central y la independiente Asociación Búlgara para unas Elecciones Libres, fundada por un popular presentador de TV—, así como por más de 50 equipos de observadores internacionales, fundamentalmente europeos y norteamericanos. Con pocas excepciones, el juicio que

---

(46) Véase sobre el particular: FEIST, Ursula, y UTTUTZ, Pavel: «Die Früchte der Revolution in den richtigen Händen. Parteien und Wahlen in der Tschechoslowakei», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 21, núm. 4 (diciembre 1990), págs. 582 a 599. Opladen, 1990.

(47) KÖRÖSÉNYI, András: «(Elections in Eastern Europe:) Hungary», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 4, pág. 340. Oxford, 1990.

(48) RACZ, Barnabas: «Political Pluralisation in Hungary: the 1990 Elections», *Soviet Studies*, vol. 43, núm. 1, págs. 117 y 118. Glasgow, 1991.

unos y otros formularían de la limpieza del proceso electoral sería mas bien positivo, reconociendo simplemente la existencia de incidentes aislados que en modo alguno podía entenderse que afectasen a la valoración última del proceso y de su resultado. Sin embargo, no todos los analistas parecen compartir esa tesis, y la larga serie de datos aportados al respecto por Ashley (49) haría aconsejable matizar ese juicio. Según éste, apenas tres días después de la celebración de la segunda vuelta de las elecciones eran ya 1.138 las reclamaciones presentadas ante la CEC, a las cuales habrían de añadirse las quejas que poco antes de la primera jornada electoral había hecho públicas la UFD, principal partido de la oposición y virtual segunda fuerza del país. Tales quejas se referían fundamentalmente a enfrentamientos violentos, ataques contra candidatos o quemas de propaganda opositora, pero también aludían a hechos de mayor envergadura. En concreto, no menos de seis militantes de la UFD resultarían muertos durante la campaña electoral, se relatarían numerosos casos de intimidación, especialmente entre la población gitana, y serían numerosas las denuncias alegando en el momento de la votación violaciones del secreto del sufragio, consistentes en el uso de sobres transparentes para la emisión del voto o en la presencia en los colegios de militantes comunistas en labores de asesoramiento de los electores. Todo ello llevaría a los principales líderes de la UFD a criticar la validez del resultado electoral, alegando que todo ese conjunto de irregularidades al que se ha hecho referencia les había supuesto pérdidas de votos de entre un 6 y un 15 por 100. Ante tal posicionamiento, la CEC argumentaría la irrelevancia de tales datos de cara a la valoración global del proceso, pero lo cierto es que este órgano —entre cuyos miembros figuraba un significativo número de opositores y un número elevado de juristas— se vio desde el principio, como sigue señalando Ashley, «imposibilitado para imponer su autoridad sobre muchos de sus delegados locales, que continuarían siendo manipulados por los alcaldes y otros burócratas comunistas». Por lo que respecta a los equipos internacionales de observadores, su descoordinación y su masiva presencia en las grandes urbes impidió una vigilancia efectiva del proceso en los distritos rurales, en donde a la postre se registrarían las mayores irregularidades. En cualquiera de los casos, la innegable desconexión entre la realidad social de la nueva Bulgaria y la composición del parlamento resultante de las elecciones de junio se patentizaría pocos meses después, cuando, forzada la dimisión de Mladenov, no se hallase otra salida con garantías que no fuese la elección para el cargo de líder opositor Jelev, y más aún cuando a finales de 1990 cayese el gobierno

---

(49) ASHLEY, Stephen: «(Elections in Eastern Europe:) Bulgaria», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 4, págs. 315 y 316. Oxford, 1990.

socialista —pese a su masivo apoyo parlamentario— para dar paso a un gobierno de coalición.

También en el caso rumano el proceso electoral sería vigilado por una larguísima serie de observadores internacionales, que formularían antes de regresar a sus lugares de origen un juicio globalmente positivo del proceso electoral. Sin embargo, aquí las dudas respecto de su democraticidad van mucho mas allá de las planteadas en el caso búlgaro, hasta el punto de que autores como Gallagher no dudan en afirmar que tales irregularidades «proyectan una oscura sombra sobre el inmediato futuro del país». La cuestión radica en valorar el papel desempeñado por el Frente de Salvación Nacional —la fuerza vencedora en los comicios— a lo largo de los meses transcurridos desde la caída de Ceaucescu hasta la celebración de las elecciones. Para Gallagher, «el pasado comunista de sus líderes, sus tácticas preelectorales y su control del aparato del Estado y la idea de convocar elecciones cuando millones de electores apenas estaban familiarizados con los más rudimentarios procedimientos democráticos, forzaron a un amplio sector de la población a negar la validez de los resultados». Fuere como fuere, parece innegable que el control del FSN sobre del aparato del Estado —en el cual apenas se habían producido depuraciones después de la caída de Ceaucescu— generó en su favor una serie de ventajas de todo tipo inalcanzables para las demás fuerzas políticas. El FSN pudo así disfrutar de una buena parte del patrimonio del antiguo Partido Comunista, controlar a los líderes de la oposición mediante su acceso a los viejos archivos de la policía secreta, movilizar a funcionarios del Estado para llenar sus mítines, favorecer el tratamiento de sus actos de propaganda en la televisión y la radio públicas al tiempo que se desacreditaban los de la oposición, además de poderse beneficiar de la positiva respuesta que los países occidentales darían en un principio a la revolución rumana. Por lo demás, los ataques violentos contra los partidos de la oposición y sus líderes serían frecuentes durante la campaña, e incluso se llegaría a hablar de masivas compras de votos, sin que los dirigentes del FSN fuesen capaces de exculpar suficientemente a su Partido de tales episodios. Todo ello obliga sin duda a colocar un serio interrogante en torno a la veracidad de los resultados electorales del 20 de mayo de 1990. Es posible que la jornada electoral transcurriese, como al parecer señalaría la mayor parte de los observadores internacionales, de forma suficientemente transparente; pero si entendemos que la democraticidad de unas elecciones está en función no sólo del acto mismo de votar, sino también del contexto en el que ese acto se desarrolla, el juicio que mantengamos habrá de ser mucho más crítico.

El caso de las repúblicas de Yugoslavia plantea interrogantes de más compleja resolución, fruto a la vez de una situación enormemente compleja

y de una falta de información casi absoluta. Pese a todo, no sería descabellado ubicar a Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia entre los países que a lo largo de 1990 procedieron a realizar elecciones competitivas en unas condiciones que podrían calificarse como suficientemente democráticas, y a Serbia y a Montenegro entre los que experimentarían procesos electorales ciertamente competitivos, pero no indubitadamente democráticos. En el caso de Eslovenia y Bosnia, la calificación no parece ser problemática. En cambio, a la hora de analizar el caso de las elecciones croatas de abril y mayo de 1990, saltan a la luz de inmediato interminables crónicas de enfrentamientos, amenazas y violencia más graves incluso que las que más tarde se referirán al describir la campaña electoral previa a los comicios serbios del mes de diciembre (50). Sin embargo, entre unas y otras media un factor diferencial decisivo que obliga a formular conclusiones divergentes. En la campaña electoral croata, la violencia vendría de la mano de los distintos contendientes —fundamentalmente de los nacionalistas croatas de la CDC y de los serbios de Krajina y Eslavonia—, pero no de las autoridades comunistas, que se mantendrían y mantendrían al Partido Comunista en un discreto segundo plano. En cambio, tanto en las elecciones serbias como en las de Montenegro, los partidos de la oposición serían víctimas de un constante hostigamiento desde los centros de poder, en manos aún de los antiguos dirigentes comunistas, que en cambio facilitarían todo tipo de apoyos a las fuerzas que, como el Partido Socialista Serbio de Milosevic o la Liga de los Comunistas de Montenegro, mejor parecían asegurar el deseado continuismo. En el caso de Serbia se llegaría incluso a un boicot masivo del proceso electoral en la provincia albanesa de Kosovo, así como a numerosas llamadas a la movilización por parte de las formaciones más discriminadas a la hora del reparto de los medios económicos y materiales para hacer frente a las elecciones. Sobre esta base, me parece imposible calificar de democráticas las elecciones verificadas en estas dos últimas repúblicas, aunque estimo que tal calificativo sí podría ser aplicado a Croacia. Allí habría ciertamente violencia y tensión —con todo lo que eso pudiera suponer de presión sobre la libre voluntad del ciudadano—, pero en modo alguno habría desigualdad entre los contendientes ni parcialidad por parte del Estado.

---

(50) Véanse al respecto las sucesivas crónicas de ANDREJEVICH, Milan: «On the Eve of the Slovenian Elections», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/16, págs. 32 a 39. Munich, 1990; «Croatia Goes to the Polls» *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/18, págs. 35 a 39. Munich, 1990; «The Elections in Montenegro», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/51, págs. 28 a 31. Munich, 1990, y «Serbia on the Eve of Elections», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/51, págs. 32 a 37. Munich, 1990. Sobre el caso croata, véase igualmente el trabajo —aún inédito— de GRDESIC, Ivan: «1990 Elections in Croatia», 17 págs. Zagreb, 1991.

Por último, el caso de las elecciones soviéticas de 1990 presenta perfiles más complejos, toda vez que su democraticidad resulta criticable no sólo por las irregularidades procedimentales —que las hubo, y en ocasiones revistieron considerable importancia—, sino sobre todo por las carencias estructurales. Con ello estoy haciendo referencia al hecho de que, salvo pequeñas excepciones, nunca hasta ahora —ni antes ni después de la revolución— los pueblos de la Unión Soviética habían tenido la oportunidad de vivir en un régimen pluripartidista, y de que incluso bajo el régimen marxista el monopolio político del PCUS había llegado al extremo de no tolerar la presencia de otras fuerzas políticas ni siquiera en calidad de «aliados a la fuerza», tal y como había sucedido en la mayor parte de los países de su ámbito de influencia, cerrando así una posibilidad democratizadora cuyas virtualidades sólo resultarían apreciables una vez iniciados los correspondientes movimientos de oposición y cuya importancia está aún hoy por valorar adecuadamente. Por ello, es posible afirmar que, salvo en contados territorios de la URSS, la proclamación constitucional del pluralismo político en marzo de 1990 encontró a la ciudadanía soviética inmadura para sacar provecho de un instrumento de acción que jamás había utilizado y de cuya efectividad apenas sabía nada. El hecho de que la mayor parte de las elecciones a los *Soviets* de las Repúblicas de la Unión se verificasen en el primer trimestre de ese año —sólo Armenia, Azerbaiján y Georgia demoraron sus elecciones hasta mayo, 'septiembre y octubre de 1990, respectivamente— obliga, pues, a emitir un severo juicio en torno a su democraticidad, pues o bien se celebraron en un contexto en el que el pluralismo político se hallaba aún proscrito, o bien tuvieron lugar cuando éste ya se hallaba reconocido, pero cuando todavía no habían podido materializarse las condiciones mínimas indispensables para su ejercicio real. Tal hecho es claramente reconocido por Slider (51), quien entiende que la reforma constitucional de marzo de 1990 «fue demasiado tardía como para tener algún impacto sobre las elecciones celebradas en marzo de 1990», juzgando además que la tan temprana celebración de las elecciones tenía la clara finalidad «de proporcionar ventaja a la única fuerza política ya movilizada para la batalla electoral: el aparato del Partido Comunista». En realidad, tan sólo en las tres repúblicas bálticas, en las repúblicas de Armenia y Moldavia y en algunas zonas urbanas de Ucrania y Rusia podía hablarse, a comienzos de 1990, de la existencia de algunas formas de pluralismo político, pero incluso en el mejor de los casos estaríamos refiriéndonos a grupos informales, escasamente estructurados, carentes de programa político —salvo

---

(51) SLIDER, Darrell: *Op. cit.*, pág. 296.

que se entienda por tal, simplemente, la vaga idea de que era precisa una profunda reestructuración de las instituciones— y, por supuesto, con un potencial económico incomparablemente menor que el del Partido Comunista; grupos como Rusia Democrática, el lituano *Sájudis*, el Frente Popular de Moldavia o el ucraniano *Rukh*, que no acabarían de consolidarse hasta mucho después de las elecciones. Por lo demás, las acciones de hostigamiento que las autoridades comunistas desplegarían antes y durante la campaña electoral sobre las organizaciones opositoras, especialmente en las repúblicas asiáticas—en donde, como indica Slider, «es evidente que las elecciones fueron en muy buena medida dirigidas, como lo habían sido en el pasado»—, unidas a la escandalosa desproporción de medios entre los candidatos independientes y los apoyados por el Partido, acabarían de configurar un panorama en el que ciertamente sería exagerado hablar de elecciones libres. En realidad, y a pesar de las arrolladoras victorias de los candidatos independentistas en Estonia, Letonia y Lituania (52) y de los importantes logros de los movimientos opositores en Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, no parece posible hablar de elecciones libres en la Unión Soviética hasta al menos los comicios georgianos de octubre de 1990, en donde un sistema de partidos más consolidado y un sistema electoral proporcional permitirían configurar algo bastante parecido a un Parlamento democrático.

Por todo ello, debemos concluir que un análisis riguroso de los procesos electorales verificados durante estos dos últimos en los países de la Europa Central y del Este nos obligaría a realizar entre ellos dos tipos de distinguos. Uno, que se hallaría en función del carácter parcial o totalmente competitivo del proceso, obligaría a colocar en un plano las elecciones parlamentarias polacas y las soviéticas de 1989, así como las elecciones celebradas durante la primavera de 1990 en aquellas repúblicas de la URSS que habían reproducido en la estructuración de sus *Soviets* los principios de la reforma consuetudinaria soviética de 1988, permitiendo calificar de completamente competitivas al resto de las consultas electorales a las que nos hemos referido. El segundo distingo deberíamos realizarlo entre aquellos procesos electorales que se desarrollaron en un clima de libertad, y sobre la base de la igualdad de oportunidades para todos los contendientes, y aquellos otros en los que tales factores fueron significativamente ignorados. A mi juicio, sólo las elecciones parlamentarias alemanas, húngaras y checoslovacas merecen sin duda los calificativos de libres y limpias—y, en consecuencia, democráticas—, existiendo en los demás casos, con independencia de cuál fuese el resultado final de la

---

(52) Sobre esta cuestión, véase TAAGEPERA, Rein: «(Elections in Eastern Europe:) The Baltic States», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 4, págs. 303 a 311. Oxford, 1990.

votación y su repercusión sobre los ulteriores procesos de cambio político, una razonable serie de dudas.

## VI. MODELOS DE TRANSICION Y SISTEMAS ELECTORALES

Queda aún un último elemento por analizar en este recorrido por los procesos electorales en la Europa del Este. Me refiero al de los sistemas electorales mediante los cuales se verificaron tales consultas. Analizado el contexto político —totalitario, aperturista o claramente democrático— en el que se desarrollaron, y planteado suficientemente el problema de la transparencia y la igualdad del proceso, entiendo que para completar el análisis no resta sino entrar en la cuestión de la fórmula electoral utilizada.

El punto de partida nos es sobradamente conocido: todas las llamadas «Democracias Populares» utilizaban en el momento del desencadenamiento de los actuales procesos de cambio el tradicional sistema soviético de mayoría absoluta en distritos uninominales, con segunda o ulteriores vueltas cuando ésta no era conseguida en primera instancia por ninguno de los candidatos. Había, naturalmente, particularidades en su configuración y también particularidades en su aplicación, pero en términos generales podemos hablar de un modelo electoral homogéneo, que por lo demás resultaba ser perfectamente compatible con lo que en los sistemas marxistas parecía que debían ser unas elecciones.

Naturalmente, a medida que los procesos de cambio y ruptura fueron abriéndose paso en los distintos países de referencia, la reforma del sistema electoral vigente comenzó a plantearse como un requisito indispensable para hacer creíble ese cambio. Y ello no sólo porque era preciso acabar con las disposiciones limitadoras del pluralismo, sino también porque resultaba imprescindible sustituir la vieja fórmula mayoritaria por nuevos sistemas de escrutinio más respetuosos con la naciente pluralidad social. Pues bien: me parece defendible la existencia de una estrecha relación entre el modelo de transición hacia la democracia seguido por cada uno de los países en cuestión y el sistema electoral empleado, cuando menos en sus primeras elecciones mínimamente libre. Tal relación se podría resumir, simplificando un tanto los términos, en estas tres afirmaciones.

A) Que optaron por un sistema electoral claramente proporcional aquellos países cuyos procesos de transición hacia la democracia revistieron caracteres de ruptura repentina y revolucionaria, y que, por tanto, procedieron a celebrar sus elecciones después de verificado el relevo en el poder y, en consecuencia, bajo la supervisión de las nuevas organizaciones opositoras. Es el caso, obviamente, de Alemania, Checoslovaquia y también Rumanía.

B) Que optaron por un sistema electoral mixto, con elementos proporcionales y elementos mayoritarios, los países en los que la transición hacia la democracia fue fruto de un pacto entre las fuerzas opositoras y los sectores más aperturistas del Partido único, incapaces tanto los unos como los otros de imponer a la parte contraria sus propios puntos de vista. En tales países —Hungria y Bulgaria, principalmente— las elecciones se realizarían aún bajo el control del aparato comunista, pero la oposición sería lo suficientemente fuerte como para imponer su criterio en un buen número de aspectos del proceso y controlar en parte su desarrollo.

C. Que celebraron sus elecciones bajo el tradicional sistema mayoritario aquellos países como la URSS y la mayor parte de sus repúblicas en donde la oposición fue prácticamente inexistente hasta el momento mismo de las elecciones, de modo que su convocatoria y organización caería sin discusión posible en manos del aparato comunista, por más que a raíz precisamente de los resultados electorales la oposición democrática iniciase un proceso de crecimiento que le permitiese a corto plazo desbordar al propio Partido Comunista y verificar un cambio de régimen.

El sistema electoral empleado en las elecciones germano-orientales del mes de marzo de 1990 fue sin duda el más proporcional de los ideados. Existiendo como existía un panorama político extremadamente confuso, con docenas de partidos de todo signo, la Ley de 20 de febrero de 1990 (53) consideró apropiado optar por un sistema electoral carente de todo tipo de barreras procedimentales que pudiesen impedir la entrada en el Parlamento de fuerzas políticas significativas, dejando, por tanto, en manos de propio cuerpo electoral la tarea de decidir qué partidos debían acceder a las funciones representativas y de gobierno y cuáles debían quedar fuera de la Cámara. Por ello se ideó un sistema electoral fuertemente proporcional que, como el alemán federal, calculaba los porcentajes de votos de los partidos y les atribuía una cifra global de escaños a nivel nacional —eliminando así la existencia de restos en las diferentes circunscripciones— para luego distribuir tales escaños en base a los votos obtenidos por las distintas listas del Partido en los dieciséis distritos existentes (los quince *Bezirke* más Berlín Este). Pero, a diferencia del alemán federal, el sistema germano-oriental sólo excluía del reparto de escaños a los partidos que obtuviesen menos del 0,25 por 100 de los votos emitidos, con lo que podía perfectamente afirmarse que nos hallábamos ante un sistema carente prácticamente de barrera. Ello propiciaría la entrada en la

---

(53) El texto de ésta puede hallarse en THAYSEN, Uwe: «Die rechtliche Basis politischer Pluralität: Dokumente zur ersten freien Wahl in der DDR», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, núm. 1/90, págs. 38 a 70. Opladen, 1990.



Cámara, con uno u otro potencial, de prácticamente todas las fuerzas concurrentes a las elecciones, con un porcentaje de votos sin representación de sólo un 0,32 por 100.

También Checoslovaquia optaría por un sistema electoral proporcional y de lista (54). Como en el caso alemán, el principal argumento en su favor era el de que la proporcionalidad brindaría una imagen más real de la multiplicidad de opiniones existentes que cualquier otro sistema, y que la opción por el sistema de lista sin duda contribuiría a fortalecer la estructura de los partidos y a popularizarlos entre los electores. Además, tenía la ventaja de la familiaridad, toda vez que era el sistema que utilizaría la fugaz democracia checa de entreguerras, e incluso la de la sencillez, imprescindible si tenemos en cuenta que se trataba de elegir a la vez una Asamblea Federal bicameral y dos Parlamentos republicanos, el checo y el eslovaco. Además, incluso el antiguo Partido Comunista parecía conforme con él, toda vez que de continuar con el viejo sistema mayoritario habría resultado seguramente arrollado por el Foro Cívico, y aun quizá superado por los partidos democristianos o nacionalistas. Con todo, la modalidad de sistema proporcional por la que se inclinaría la Ley Electoral checa de 27 de febrero de 1990 no estaría exenta de correctivos destinados, de una parte, a evitar una excesiva fragmentación de la Cámara, y de otra, a limitar el poder en manos de los partidos. Al primer objetivo se encaminarían principalmente dos medidas: la que le imponía al partido que pretendiese concurrir a las elecciones contar con al menos 10.000 afiliados —o en su defecto presentar un número equivalente de firmas en apoyo de sus candidaturas—, y la que privaba de la posibilidad de obtener representación parlamentaria a los partidos que no llegasen a obtener al menos el 5 por 100 de los votos al menos en una de las dos repúblicas. El segundo objetivo se pretendería lograr con la introducción del voto preferencial: los electores tenían la posibilidad de valerse de hasta cuatro votos preferenciales dentro de la lista por la cual hubiesen optado, pero estas preferencias solamente se tenían en cuenta cuando al menos el 10 por 100 de los que habían votado por esa lista la hubiesen utilizado. Al margen de esto, los escaños, repartidos por igual entre checos y eslovacos para la Cámara de las Naciones, y distribuidos en función de la población para la Cámara del Pueblo, resultarían adjudicados a los partidos en proporción a sus resultados en cada una de las doce circunscripciones existentes, con la particularidad de que los escaños que se disputasen en cada circunscripción no eran calculados previamente en

---

(54) Véase PEHE, Jiri: «The Electoral Law», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/10. Munich, 1990. La traducción al inglés de esta ley puede hallarse en «Law on Elections to the Czechoslovak Federal Assembly», *Orbis*, 15 págs. Praga, 1990.

función de su población, sino *a posteriori* en función del número de votos emitidos en cada circunscripción. Las elecciones para las Cámaras de las Repúblicas se verificarían por un procedimiento casi idéntico, pudiéndose destacar la rebaja de la barrera del 5 al 3 por 100 en el Consejo Nacional Eslovaco.

Por lo que respecta a Rumanía, la Ley Electoral de 14 de marzo de 1990 (55) consagraría un sistema proporcional y de listas sin barrera, sobre la base de la preexistente estructura departamental y con un reparto de restos a nivel nacional según el sistema d'Hondt. La opción sería fruto de dos tipos de consideraciones distintas. Para los partidos de la oposición, el sistema parecía ofrecer más garantías de acceso a las Cámaras que cualquier otro, toda vez que desde la convocatoria misma de los comicios la victoria del FSN parecía inevitable y rotunda. Para el propio FSN, el sistema, aun sin ser el idóneo, ofrecía la ventaja de permitir que la enorme popularidad de sus líderes, Iliescu y Roman, pudiese resultar rentabilizada también por las listas locales del Partido, en donde era previsible contar con candidatos de más escaso renombre, y además hacía factible una dispersión del voto opositor entre los numerosos partidos que ya habían comenzado a surgir, con lo que la posición del Frente no haría sino fortalecerse. Por otra parte, ceder ante las fuerzas de la oposición en esa cuestión podía permitirle mantener con inflexibilidad la temprana fecha del 20 de mayo para la celebración de los comicios, cosa que sin duda le era del máximo interés. Los resultados avalarían lo acertado de estos cálculos.

Como puede verse, tanto en Alemania como en Checoslovaquia o Rumanía nos encontramos ante un mismo esquema formal: un rápido proceso de cambio político permite un temprano asentamiento en el poder de las fuerzas democratizadoras —por más que todavía las fuerzas del viejo régimen sigan conservando en sus manos importantes parcelas del Estado—, las cuales, en el momento de convocar unas elecciones y de regular su mecánica, optan por el sistema que menos va a mediatizar o a distorsionar la expresión de la voluntad popular y que menos va a filtrar el pluralismo político naciente.

Pues bien: tanto en Hungría como en Bulgaria, el fenómeno se verifica a la inversa, y tal hecho se acabará proyectando decisivamente sobre el sistema electoral aplicado. En ambos países, el inicio del proceso democratizador, lejos de ser fruto de masivas manifestaciones populares, sería el resultado de una serie de conflictos internos en el seno del Partido único, merced a los cuales los sectores más aperturistas conseguirían desplazar a los más inmovi-

---

(55) Véase, además de la obra de GALLAGHER ya citada, SHAFIR, Michel: «The Electoral Law», *RFE Report on Eastern Europe*, núm. 1/18, págs. 28 a 33. Munich, 1990.

listas y hacerse con el control del Partido para promover desde su interior los más imprescindibles cambios políticos. Las fuerzas de la oposición democrática, que verán en ellos interlocutores aceptables y proclives a la transacción, preferirán la negociación al enfrentamiento, e irán arañando progresivamente cuotas de libertad cada vez mayores para acabar logrando una total democratización por una vía mucho más lenta, pero también más exenta de tensiones. Así ocurriría en Hungría, donde, en descripción de Batt (56) «hasta 1988 los impulsos reformistas vendrían fundamentalmente desde el mismo Partido Socialista Obrero Húngaro en el poder. En 1989, cuando el proceso de cambio se aceleró dramáticamente y empezaron a aparecer nuevas fuerzas políticas, la respuesta del PSOH sería la de intentar cooptar a sus potenciales competidores mediante la negociación y el compromiso, en un intento de asegurar una transición pacífica hacia una mayor compartición del poder preservando en ella su posición dominante». En Bulgaria, el proceso sería similar, si bien mucho más rápido y probablemente más forzado, menos sincero y, por tanto, más tenso.

La Ley Electoral húngara que regularía las elecciones parlamentarias de marzo y abril de 1990 sería aprobada por la Asamblea Nacional Húngara a finales de octubre de 1989 y promulgada el 30 de ese mismo mes, por lo que resulta ser la primera Ley Electoral indiscutiblemente democrática de cuantas estamos analizando. Su redacción, como la de prácticamente todos los documentos jurídicos que servirían de soporte a la transición política húngara, sería el resultado de las largas y trabajosas negociaciones que se verificarían desde mediados de año en el seno del Comité I/3 de la Mesa Redonda Nacional. Durante las discusiones previas a su adopción, la postura del Partido Comunista húngaro —el MSzMP— sería favorable a un sistema electoral de mayoría absoluta en distritos uninominales, destinando aproximadamente un séptimo de los escaños a una lista nacional. Tal propuesta resultaba inaceptable para la mayor parte de los partidos de la oposición presentes en la Mesa Redonda, que en términos generales se inclinaban por un sistema proporcional y de lista. El acuerdo no se lograría hasta el 18 de septiembre, cuando por unanimidad se acordó la conveniencia de un sistema electoral mixto, en el que un 40 por 100 de los escaños se repartiría mediante el citado sistema de mayoría absoluta a dos vueltas en distritos uninominales y otro 40 por 100 se repartiría sobre la base de las listas presentadas por los partidos en cada uno de los condados del país. Los votos restantes en cada uno de los dos escrutinios —esto es, los que no habían servido para la obtención de escaño alguno en

---

(56) BATT, Judy: «Political Reform in Hungary», *Parliamentary Affairs*, vol. 43, núm. 4, pág. 464. Oxford, 1990.

la circunscripción— resultarían sumados a nivel nacional, y en base a los mismos se verificaría el reparto de los restantes escaños entre los candidatos de las listas nacionales de los partidos concurrentes.

El acuerdo de la Mesa Redonda Nacional sería aceptado en su práctica totalidad por la Asamblea Nacional, la cual tan sólo procedió a variar un tanto los porcentajes de escaños a repartir según uno u otro procedimiento. Así, en su redacción final, la Ley Electoral húngara previó el reparto de 176 escaños según el principio mayoritario y de 154 de modo proporcional, quedando para la lista nacional tan solo 58 escaños. Por lo demás, el acuerdo alcanzado contenía también una serie de correctores destinados a evitar un excesivo fraccionamiento de la cámara. Así, la presentación de candidaturas en las circunscripciones uninominales exigía el aval de al menos 750 residentes en el distrito; para presentar una lista en las circunscripciones territoriales se requería haberlo hecho en al menos la cuarta parte de las circunscripciones uninominales del distrito, y para presentar una lista nacional era preciso haber concurrido previamente al menos en siete condados. Además, para acceder al reparto de los escaños a repartir entre las listas territoriales y la nacional, el partido en cuestión precisaba haber obtenido al menos el 4 por 100 del total de votos emitidos a nivel nacional. Todo ello venía en suma a configurar un sistema electoral indudablemente democrático, pero claramente favorecedor de una bipolarización que a casi todos parecía satisfacer (57).

Paralelamente, también la Ley Electoral búlgara de 3 de abril de 1990 (58) sería fruto de un compromiso que como en el caso húngaro se gestaría a lo largo de una larga serie de rondas negociadoras entre los representantes de la oposición democrática polarizada fundamentalmente en torno a la Unión de Fuerzas Democráticas y los sectores más aperturistas del Partido Socialista Búlgaro, heredero directo del antiguo Partido Comunista. Como en casos semejantes la oposición abogaba por una ralentización del proceso, que retardase la celebración de elecciones por lo menos hasta noviembre de 1990, proporcionándole así un mayor plazo para estructurarse, al tiempo que exigía

---

(57) Véase, para un completo análisis de la cuestión, KUKORELLI, István: «The Birth, Testing and Results fo the 1989 Hungarian Electoral Law», *Soviet Studies*, vol. 43, núm. 1, págs. 137 a 156. Glasgow, 1991. Hay un texto en inglés de la citada ley. Para un análisis de los resultados electorales, consúltense los ya citados trabajos de Racz y Körösnéyi, así como HIBBING, John R., y PATTERSON, Samuel C.: «A Democratic legislature in the Making: The Historic Hungarian Elections of 1990», *Magyar Politikatudomány Társaság Évkönyv*, págs. 128 a 149. Budapest, 1990, y DEZSÓ, Márta: «The New Electoral System of the Hungarian Republic», *Acta Juridica*, vol. XXXII, núms. 1-2, págs. 129 a 132. Budapest, 1990.

(58) Una traducción al inglés de este texto y de la nueva constitución se halla en «Bulgaria on the Road to Democracy», Sofía, 1990.

un sistema electoral abiertamente proporcional y un número suficientemente elevado de escaños. Por contra, los ex comunistas se inclinaban por la elección inmediata de una Cámara de reducidas dimensiones por medio de un sistema mayoritario, conscientes de que su inicial ventaja podría deteriorarse de procederse de otra forma. El compromiso se alcanzaría en lo referente al tamaño de la asamblea y en lo referente al sistema electoral, pero en modo alguno respecto de la fecha de las elecciones, que resultó impuesta por el PSB, impidiéndole a las organizaciones opositoras acudir a los comicios con una estructuración mínimamente competitiva. En consecuencia, la Ley Electoral búlgara estableció que 200 de los 400 escaños de los que constaría la Gran Asamblea Nacional se elegirían mediante un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas en distritos uninominales, eligiéndose la otra mitad mediante un sistema proporcional y de lista sobre la base de las 28 provincias búlgaras. La existencia de una barrera del 4 por 100 a nivel nacional para la obtención de escaños en las circunscripciones plurinominales reduciría a sólo cuatro los partidos significativamente presentes en la Cámara, aunque otros dos consiguiesen un solitario escaño. El sistema búlgaro, el menos proporcional de todos los referidos, denotaba así haber sido convenido en un contexto político en el que casi todas las bazas resultaban estar en manos, todavía, de los herederos del antiguo régimen.

Curiosamente, la excepción a esta —digamos— «regla» vendría desde Estonia por medio de un compromiso curioso y un sistema electoral que sin ser raro sí es, cuando menos, inusual. Según expone Taagepera (59) refiriéndose a las elecciones republicanas de la primavera de 1990, «el Consejo Unificado de Colectivos Laborales, rama anti-independentista de los colonizadores rusos, deseaba mantener el clásico sistema soviético de distritos uninominales —más por hábito que por una acertada percepción de sus propios intereses—. El Frente Popular proponía el sistema del resto mayor, con una media de tres escaños por distrito. Ello suponía la necesidad de listas de partido, lo que los comunistas rechazaban conscientes de tener mayores posibilidades individualmente que bajo las desacreditadas siglas del Partido Comunista de Estonia. Por ello propondrían el sistema del voto único no transferible, utilizado en Japón. El especialista en derecho electoral del FPE, Peet Kask, se opondría enérgicamente, pues el voto único no transferible podía muy bien distorsionar la relación votos/escaños, especialmente en una nueva democracia en la que las fuerzas relativas de los diferentes partidos son todavía desconocidas. A modo de compromiso, Peet Kask propondría el voto único transfe-

---

(59) TAAGEPERA, Rein: *Op. cit.*, págs. 306 y 307.

rible, que en realidad resulta ser un sistema de representación proporcional, aunque sin lista». Como se ve, en este caso el debate no se planteó tanto entre partidarios de la representación proporcional y defensores del viejo sistema de mayoría como entre defensores de un sistema de lista —que es tanto como decir pluripartidista— y mantenedores de un sistema de candidaturas independientes y apartidistas. El compromiso conduciría así, curiosamente, a un sistema electoral altamente proporcional pero restrictivo del papel de los partidos. Ninguna otra de las repúblicas de la URSS, salvo Georgia, lograría un tipo de compromiso semejante, habiendo de celebrar sus elecciones en base al tradicional sistema soviético (60)

## VII. CONCLUSIONES: UN PERFECTO EJEMPLO DE «ELECCIONES FUNDAMENTADORAS»

Es posible que de todo lo expuesto hasta el momento respecto de las particularidades de los distintos procesos de transición a la democracia en los países de la Europa Central y del Este, de las características diferenciales de sus respectivos procesos electorales y de los concretos juicios de valor que hemos llegado a formular sobre su democratically pueda extraerse la conclusión de que nos hallamos ante experiencias diversas, inconexas y aun contradictorias, y que en realidad no existen más razones que justifiquen un intento de análisis comparado de estos fenómenos que la simple proximidad geográfica entre los países de referencia y el hecho de haberse visto sometidos a un sistema de gobierno similar en los últimos cuarenta años.

Tal conclusión sería radicalmente errónea. Los procesos de cambio en los distintos países de la Europa Central y del Este, y dentro de ellos los correspondientes procesos electorales, se desarrollaron autónomamente, pero no de forma inconexa. Muy al contrario, las implicaciones entre ellos serían constantes y sus avances en un país constituirían la pauta a seguir para los más atrasados, en una cadena de mutuas influencias y progresivos aceleramientos que a la postre les llevaría a todos ellos a una democracia aún inestable, pero definitivamente irreversible.

---

(60) Un interesantísimo estudio comparativo de los distintos mecanismos electorales referidos y de sus efectos sobre el sistema de partidos sobre el que actuaron puede hallarse en el trabajo —inédito— de OWEN, Bernard: «Les effets du mode de scrutin et les élections de l'Europe de l'Est. Allemagne, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie» (Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política en Buenos Aires, julio 1991), 43 págs. París, 1991.

En este proceso, las elecciones desempeñarían un papel decisivo, y pese a las distintas circunstancias en las que se desarrollarían y los distintos mecanismos que se emplearían su significación sería en todos los casos la misma: poner fin al régimen comunista de Partido único mediante el rechazo abierto de cuanto éste significaba, sentando las bases para la edificación de una democracia estable y señalando a las personas sobre las que había de recaer la responsabilidad de esa construcción.

Es por ello que autores como Bogdanor (61) no han dudado en aplicar a todos estos procesos electorales el calificativo de «Founding Elections» que en los años 80 acuñaron O'Donnell y Schmitter (62) para referirse —fundamentalmente— a los procesos electorales que pondrían fin durante los años setenta a algunas dictaduras de América Latina y a los gobiernos autoritarios de España y Portugal. El concepto, que podríamos traducir como «elecciones fundantes» o «fundadoras», pero que no es equivalente *stricto sensu* al más arraigado de «elecciones constituyentes», entiendo que es plenamente aplicable al caso, toda vez que nos hallamos ante la primera ocasión en la que a los partidos y fuerzas de la oposición anticomunista les era permitido entrar a disputar cargos electivos de significación nacional en directa competencia con el antiguo partido único y sobre la base de unas condiciones competitivas suficientemente razonables.

Como es propio de este tipo de elecciones, el contexto político en el que se desarrollaron carecía de legitimidad democrática, siendo precisamente su finalidad el proporcionar a los procesos de cambio en curso esa base legitimadora de la que carecían y sin la cual resultaba impensable la realización de las reformas estructurales que se precisaban tanto en el plano de lo político como en la esfera económica. Las reglas del juego hasta el momento de las elecciones vendrían marcadas en unos países por las mismas autoridades comunistas, siendo más o menos abiertas según la mayor o menor receptividad que en las capas dominantes del Partido hubiese respecto de la inevitabilidad del cambio. En otros países, en cambio, tales reglas serían convenidas en una mesa redonda en la que gobierno y oposición tuviesen la oportunidad de ponerse de acuerdo en lo procedimental y dejar para después de la votación

---

(61) BOGDANOR, Vernon: «Founding Elections and Regime Change», *Electoral Studies*, vol. 9, núm. 4, págs. 288 a 294. Oxford, 1990.

(62) O'DONNELL, Guillermo, y SCHMITTER, Philippe: «Convoking Elections (and Provoking Parties)», en O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe, y WHITEHEAD, Laurence: «Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy», part IV, The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1986. (Las citas provienen de la versión española de WOLFSON, I., Paidós, Buenos Aires 1988.)

lo sustantivo. Sin embargo, y a pesar del inmenso valor que este tipo de negociaciones tendría a la hora de garantizar una transición pacífica y de asegurar la adhesión al nuevo régimen y el respeto por el veredicto de las urnas tanto de la elite gobernante como de la naciente oposición, ni siquiera en estos casos es posible hablar en rigor de la existencia previa de un trasfondo democrático previo a la elección. Y ello no sólo porque en tales negociaciones la elite gobernante comunista conseguiría imponer sus criterios en una medida muy superior a la de su representatividad real, sino también porque incluso entre los partidos de la oposición tal representatividad no era más que una suposición que los posteriores comicios confirmarían unas veces y negarían otras. En palabras de Bogdanor, «resulta paradójico que la transición hacia la democracia pudiera asegurarse tan sólo a través de procesos que eran, esencialmente, no democráticos».

Pero no sólo la significación de estos procesos electorales es idéntica a los de la categoría ideada por O'Donnell y Schmitter: también su dinámica es, a grandes rasgos, coincidente. En primer lugar, las elecciones que venimos analizando generaron desde el momento de su convocatoria —más aún, desde el momento en que se constató su inminencia— un radical replanteamiento de las actitudes políticas tanto de las fuerzas gubernamentales como de las opositoras, forzando en las primeras una mayor tolerancia hacia los cambios y una mayor adhesión a las instituciones propias de la democracia parlamentaria, y en las segundas una cierta moderación en sus exigencias de renovación y una momentánea tolerancia para con la presencia en el poder de los últimos representantes del antiguo régimen. Generaron, pues, una tendencia clara hacia la moderación y facilitaron notablemente la adopción de los acuerdos imprescindibles para la marcha del país durante el período de transición.

Pese a ello, y en segundo lugar, llegado el momento de la votación, los distintos posicionamientos de los partidos —que con muchísima frecuencia resultan ser más de matiz o de grado que de fondo— quedarían relativamente postergados a ojos del electorado, que acudiría a las urnas —por regla general de forma masiva— más para mostrar su apoyo al proceso de cambio o expresar su fidelidad al régimen anterior que para optar entre los programas políticos propuestos. Las elecciones tendrían así un cierto carácter plebiscitario, siendo muy secundaria para el elector la opción por una u otra de las fuerzas conservadoras o por una u otra de las fuerzas reformistas.

Eso explicará el tercer rasgo de este tipo de elecciones: su enorme imprevisibilidad. No existiendo una tradición sólida de pluralismo político, resulta imposible crear unas relaciones de identificación entre partidos y ciudadanos. Las fuerzas políticas, provistas de aparatos propagandísticos sin experiencia alguna, organizados a veces en pocas semanas, se ven impotentes a la hora



de individualizar su mensaje y transmitírselo al elector. A éste, por su parte, le cuesta identificar a los distintos contendientes, comprender sus propuestas y contrastarlas con las del competidor. Como además carece de un sentimiento de identificación con el partido que haya podido labrarse a través de los años, no ve extraño cambiar repentinamente de opinión, haciendo inútil todo intento de prever el resultado último de las elecciones o de intuir cuál sea a largo plazo el mapa político del país. Por eso mismo no es posible entender que de las elecciones fundamentadoras vaya a poderse extraer una información completa y fidedigna de cuáles puedan ser los *cleavages* fundamentales de la sociedad en períodos de normalidad, puesto que éstas proyectan más bien la expresión de las actitudes de la ciudadanía ante el sistema político que desaparece. Por ello, resulta imprescindible acelerar globalmente el ritmo de las reformas sociales, políticas y económicas para poder cuanto antes, sobre la base de una nueva legitimidad y en un contexto social ya plenamente democrático, plantear una nueva consulta que, en esta ocasión, habrá de ser sin duda una elección enteramente libre.

Pero eso, sin duda, debería ser objeto de un análisis distinto de éste.

Valencia, junio y diciembre de 1991.