

068-117

verja.
sin hacer.

Polcuk

MANUEL DE ARANEGUI

EL REGIMEN PARLAMENTARIO EN POLONIA



INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

MADRID

1970

EL REGIMEN PARLAMENTARIO EN POLONIA

El estudio de los regímenes parlamentarios en los países socialistas gobernados por el partido comunista tiene especial interés en nuestros días. Y aún mayor interés en el caso de Polonia, situada entre Alemania y Rusia, que durante siglos ha querido defender su independencia contra las invasiones del Este y del Oeste. Todos los polacos, dentro o fuera del régimen actual, coinciden en su deseo de independencia, admitiendo ambos la tradición a este respecto, hasta el punto de haber conmemorado en 1966 en una solemnísimas sesión de la Dieta (Parlamento) el milenario del Estado polaco.

Más de una vez, en mis manifestaciones acerca de los pueblos, he afirmado que éstos no cambian tanto como se cree con el régimen político, habiendo cosas que prevalecen a través de los tiempos. No hace aún muchos días, en una conversación privada con el vicepresidente de la Dieta de Polonia, al hablar del asunto de las dos Alemanias, me decía: «Los alemanes, tanto los occidentales como los orientales, son todos alemanes, y lo que nosotros buscamos es el reconocimiento de la línea fronteriza Oder-Neisse. Para ello precisamos que los alemanes de la República Federal estén conformes.» Pues bien; esa línea Oder-Neisse es la misma que fijó Boleslav I el Poderoso, que reinó entre los años 992 y 1025, hace casi mil años.

Polonia, ya en tiempos de Mieszko I, de la dinastía Piasta, que reinó entre 960 y 992 en un territorio que se extendía desde el río Oder hasta el Vístula, consciente del deseo de expansión hacia el Este de Alemania, puso su territorio bajo la protección del Papa. Durante siglos Polonia, que perdió su independencia a fines del siglo XVIII, fue acosada por Rusia y por Alemania y también por Austria, que entró en el reparto.

Durante ciento veinticinco años fue ocupada por esos tres países, hasta que después de la guerra mundial en 1918 recuperó su independencia, aunque sujeta a líneas fronterizas con las que no se conformaba, con una

salida al mar, el famoso pasillo de Dantzig, que habría de dar lugar a posteriores conflictos.

No hubo estabilidad política entre los años 1919 y 1926 como consecuencia de los numerosos partidos políticos y la subordinación del Ejecutivo al Sejm (Dieta), así como de la inseguridad de los Gobiernos de coalición y del impacto político de las minorías nacionales, que constituían un tercio de la población. El 12 de mayo de 1926 se produjo un golpe militar del mariscal Pilsudski, que fue elegido Presidente, pero declinó, patrocinando a Ignacio Mosciki en su lugar. Es curioso hacer notar el aspecto militar de la misma Dieta, en la que aún hoy, en pleno régimen comunista, tanto el Presidente como el vicepresidente tienen el título de Mariscal. Pilsudski, ya directamente, ya indirectamente, gobernó en Polonia hasta su muerte, en 12 de mayo de 1935. En abril del mismo año había sido votada una nueva Constitución, que daba mayores poderes al Presidente. El descontento de los partidos políticos se hizo notar hasta que estalló la segunda guerra mundial. Vino después la ocupación alemana, pasando el pueblo polaco persecuciones, tanto por los nazis alemanes como por los comunistas rusos después.

Pueblo sufrido que ha vertido tanta sangre por la causa de su independencia y ha demostrado su valor y firmeza, teniendo el término «sangre polaca» el significado de valor y abnegación de su pueblo.

En 1944 surgió el actual Estado «socialista» polaco, pero este Estado polaco contemporáneo es considerado por el pueblo como un eslabón sucesivo en la larga historia de más de mil años de la nación polaca y de su Estado.

El parlamentarismo polaco figura entre los más antiguos de Europa, no siendo posible precisar la fecha de su nacimiento. No obstante, nuestras Cortes españolas son muy anteriores. El Parlamento polaco parece comenzó en el siglo XIV, cuando después de haberse superado la división transitoria del primitivo Estado polaco en principados feudales, se llegó a su reunificación, surgiendo la Monarquía estamental. Luego, en un acto de suma importancia en 1505, el entonces Rey de Polonia se comprometió en su propio nombre y en el de sus sucesores a que desde entonces «nada nuevo» dispondría el Rey o sus sucesores «sin el consentimiento de los senadores y diputados», en lo que pudiera atañer a las obligaciones del Reino, tender a la modificación de las leyes generales en vigencia o bien constituir una limitación de la libertad. No han perdido actualidad las citadas formulaciones en las que se declara que sin el consentimiento del órgano representativo supremo, o sea el Parlamento, no se introducirá modificación alguna en lo que actualmente se define como «materia reservada a la ley».

La tradición parlamentaria se ha conservado en Polonia. Se recuerda la aprobación en 3 de mayo de 1791 de la primera Constitución en el Continente europeo plenamente desarrollada en el moderno sentido de la palabra (anterior a la Constitución francesa), sumamente progresiva para aquellos tiempos.

Hubo en tiempos anteriores dos Cámaras en el Parlamento polaco: el Senado y la Cámara de Diputados o Dieta. Actualmente, y desde el referéndum de 30 de junio de 1946, existe una sólo Cámara popular, compuesta por 460 miembros, elegidos por cuatro años. Esta elige al Consejo de Estado y al Gobierno, que es responsable ante la Cámara.

Se buscaron en Polonia formas nuevas con objeto de que todos los grupos sociales estén representados.

Existen tres partidos gobernantes: el Partido Obrero Unificado Polaco (comunista), el Partido Campesino Unificado y el Partido Democrático. Pero hay que hacer notar que las listas de candidatos son presentadas por el Frente de Unidad Nacional. De conformidad con las disposiciones de la Constitución de la República Popular de Polonia y de la ley Electoral tienen derecho a presentar candidatos a diputados los partidos políticos y las organizaciones sociales de masas. En la práctica, en todo el país se presentan listas únicas y homogéneas de candidatos a diputados, formadas por los partidos políticos y organizaciones y presentadas a las Comisiones electorales por los Comités regionales del mencionado Frente de Unidad Nacional. La ley electoral prevé la posibilidad de que sean presentadas dos o más listas distintas de candidatos, pero sólo presenta la lista dicho Frente de Unidad Nacional. En dichas listas se presentan más candidatos que el número de puestos a cubrir para dejar la posibilidad de tachar algunos nombres. En las elecciones del año 1965 fueron presentados 620 candidatos para los 460 puestos. Según afirman, la ley electoral dispone que el acto electoral es válido únicamente cuando participa en él no menos de la mitad de los electores con voto en la circunscripción, y que sólo resulta elegido el candidato que haya obtenido más del 50 por 100 de los votos válidos. Según dicen, alguna vez se ha producido este caso, teniendo que disponer elecciones complementarias. Pero las listas presentadas por el Frente de Unidad Nacional tuvieron plena victoria en las elecciones de 1965.

La Dieta es el órgano representativo supremo, que acumula en sus manos el pleno poder del Estado, estando todos los demás órganos subordinados al Parlamento. La Dieta elige (de su propio seno) al «presidente colegiado», compuesto de 17 personas —el Consejo de Estado de la República Popular de Polonia—, y puede en cualquier momento revocarlo en su conjunto o a sus diversos miembros por separado. La Dieta nombra y revoca

al Gobierno de la República. Nombra asimismo al presidente de la Cámara Suprema de Control.

En Polonia el Gobierno está dotado de amplias facultades, pero —de acuerdo con la concepción esencial del régimen político— debe realizar su actividad no sólo manteniendo la posición de superioridad del Parlamento como órgano supremo del Poder estatal, sino también estando sujeto al control del Parlamento; control tanto previo como posterior.

Las prerrogativas del Parlamento polaco, al abarcar el conjunto de la vida del país, conciernen también, en la medida adecuada, a la grande e importante esfera de acción del Estado contemporáneo, cual es la política exterior en todas sus manifestaciones. Es decir, desde los clásicos asuntos de los Acuerdos internacionales, las decisiones sobre la guerra y la paz, hasta la extensión de las relaciones diplomáticas, pertenencia a las organizaciones internacionales, adhesión a los Tratados especiales de carácter político o defensivo, cooperación bilateral o multilateral de naturaleza económica, social o cultural. Previamente define la Dieta la línea general de política exterior del Gobierno y las orientaciones generales de las relaciones internacionales con otros Estados, y después informando los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior a la Dieta del curso práctico de realización de los principios trazados por la Dieta para el Gobierno en la esfera de política exterior.

Los diputados de la Dieta colaboran al mantenimiento y desarrollo de las relaciones internacionales a través de la Unión Interparlamentaria, en la que tienen un miembro del Comité ejecutivo en este momento, que es vicepresidente de la Dieta y pertenece al partido demócrata. La Unión Interparlamentaria celebró una Conferencia en Varsovia en el año 1956.

Ningún otro órgano del Estado puede disolver la Dieta, ejerciendo ésta un control no sólo sobre todos los órganos centrales, sino también sobre el Poder local.

LA DIETA COMO ÓRGANO DE CONTROL

Vale la pena enfocar algunas cuestiones que se relacionan con las formas destinadas a la más amplia realización posible de las funciones de control parlamentario; concretamente, con la definición lo más precisa posible de las directivas para el Gobierno en todos los dominios de la vida pública (lo que antes se llamó control previo), como también con otras, en cierto sentido, nuevas formas de control parlamentario.

Por lo menos tres de estas nuevas formas de control, que aparecen junto

con las funciones tradicionales de control, merecen atención, ya que constituyen una manifestación del hecho de haber tomado ese nuevo camino, recordado anteriormente.

Se trata, en primer lugar, de la nueva función y alcance del Presupuesto (y el plan económico nacional); en segundo, de las formas del control parlamentario, realizado, entre otros, por las Comisiones parlamentarias, y en tercer lugar, de la actividad de la Cámara Suprema de Control, instituída en el año 1957.

1. *El Presupuesto y el plan económico.*—El problema de la definitiva elaboración por la Dieta polaca del plan económico y del Presupuesto, tanto para el período anual (Presupuesto y plan) como para períodos de varios años (plan), es sumamente esencial y da fe de la contribución efectiva del Parlamento al contenido final de estos documentos parlamentarios fundamentales para la actividad del Estado.

El proyecto de plan económico y Presupuesto lo prepara el Gobierno, como es natural. Pero el papel de la Dieta en la elaboración definitiva del plan y del Presupuesto es de gran importancia. Las Comisiones parlamentarias especializadas —de las que existen 18, sin contar con la Comisión de Mandatos y Reglamento— discuten con sumo detalle los diversos capítulos del plan y del Presupuesto, aceptando o rechazando las proposiciones del Gobierno, exigiendo de él modificaciones, aditamentos, etc.

No menos importante que el procedimiento para aprobar el Presupuesto y el plan es el contenido mismo de estos dos actos. Merece destacarse, además, que lo que se presenta al Parlamento para su consideración, lo que el Parlamento estudia, elabora, modifica y define no son únicamente pronósticos e «incitaciones» para el Gobierno, sino que es un plan detallado y un radio de acción definido para aquél en toda la esfera de la economía nacional, desde las cuestiones económicas hasta los problemas sociales, educativos, culturales, de las relaciones internacionales, etc. Gracias al estudio por parte del Parlamento, éste puede penetrar profundamente en la vida económica y social del país. Pero no termina con la aprobación de las directrices de la función de control del Parlamento. Ello no es más que el comienzo de la función ejercida permanentemente por las Comisiones parlamentarias especializadas, en cuyo seno se hallan diputados conocedores de la materia; algunas veces, expertos de alta clase.

2. *Las Comisiones parlamentarias.*—Las 18 Comisiones especializadas permanentes deliberan también en el período entre las sesiones del Parlamento. Ellas constituyen un instrumento permanente de control de la Admi-

nistración por parte de la Dieta. Dichas Comisiones tienen derecho —y lo ejercitan— a exigir de cada ministro o alto funcionario de la Administración que explique e informe a la Comisión sobre el curso de la realización del plan y del Presupuesto por parte de su rama o institución, o que responda a las preguntas de orden general que se le planteen.

Existe la institución de nuevas formas de control: la institución de los «desiderata». El «desiderátum» es una resolución de la Comisión, que expresa su posición u opinión sobre tal o cual asunto de importancia social, económica, política o cultural. Los «desiderata», contrariamente a las resoluciones, no son obligatorios para el Gobierno. Las Comisiones no pueden por este medio imponer su opinión al Gobierno. No obstante, la Administración está obligada a responder minuciosamente a un «desiderátum». La cantidad de «desiderata» aprobados por las Comisiones es grande, y la propia institución, sin que dé atribuciones para imponer la decisión a la Administración, crea, sin embargo, la posibilidad de un ejercicio más profundizado de las atribuciones de las Comisiones parlamentarias en cuanto al control sobre el Gobierno.

3. *La Cámara Suprema de Control.*—Y finalmente, la tercera de las instituciones anteriormente citadas: la Cámara Suprema de Control. En 1957 la Dieta modificó la Constitución, instituyendo la Cámara Suprema de Control como órgano independiente del Gobierno y subordinado en todas sus actividades al Parlamento. La misión de este órgano del Parlamento —que tiene sus filiales en todas las «voivodías» (circunscripciones de Administración local), y que emplea a un gran número de funcionarios— es ante todo ayudar al Parlamento en su función de control respecto a la Administración. La Cámara Suprema de Control posee atribuciones para controlar todas las instituciones, entidades y órganos públicos, que manejan total o parcialmente fondos públicos. El control abarca lo mismo la actividad formal que la financiera. La Cámara tiene el deber constitucional de presentar al Parlamento sus observaciones en cuanto a la realización del Presupuesto del Estado y del plan económico nacional por el Gobierno, así como presentar a la Dieta la proposición de voto de aprobación de la gestión del Gobierno. Por encargo de la Dieta o de las diversas Comisiones, la Cámara Suprema de Control debe efectuar un control determinado de las instituciones, entidades, empresas, etc., y comunicar sus resultados a la Dieta. El presidente de la Cámara Suprema de Control, órgano independiente del Gobierno, tiene derecho a participar en las sesiones del Consejo de Ministros. El tipo de control efectuado por dicha Cámara —y esto es sumamente esencial—

va mucho más allá de las funciones y competencias tradicionales y conocidas en los Parlamentos e instituciones del género del *cour de comptes*.

4. *El diputado y el elector*.—Los diputados deben responder ante sus electores, e incluso, en casos extremos, ser revocados por éstos antes de que concluya la legislatura en curso. Por eso tienen los diputados el deber de entrevistarse sistemáticamente con sus electores, dándoles la debida información. Estos encuentros tienen el carácter de reuniones generales con los electores (organizadas, por lo regular, en los locales del Frente de Unidad Nacional), o de reuniones con grupos profesionales, núcleos de un medio determinado, o también de visitas a una empresa, a pueblos y aldeas, a unidades del Ejército polaco, etc. Además, cada diputado recibe en determinados días y horas a todo elector que desee consultar con él. El trabajo de los diputados con los electores es organizado por los «conjuntos de *voivodía* de diputados», que agrupan a todos los diputados elegidos en la *voivodía* dada, independientemente de su filiación política. Estos conjuntos surgen y funcionan libremente y son plenamente autónomos.

Los partidos políticos, cuyos representantes constituyen el 90 por 100 de la Dieta y que participan en el Gobierno, mantienen acordes la posición de que no puede edificarse el sistema que se desea sin la activa y creadora participación en esta edificación de las amplias masas de ciudadanos conscientes de su deber patriótico.

La característica política de la composición de la Dieta de la IV legislatura que funcionó en los años 1965-1969 es la siguiente:

	Diputados	Por 100
Partido obrero unificado polaco	255	55,5
Partido campesino unificado	117	25,4
Partido democrático	39	8,5
Sin filiación política	49	10,6
<i>Total</i>	460	100,0

Entre los diputados sin partido, cinco pertenecían al Círculo Católico «Znak»; tres, al Círculo de la Asociación Social-Cristiana, y cinco, al Círculo Católico «Pax».

El mayor de los partidos es el Partido Obrero Unificado Polaco (comunista).

El Partido Campesino Unificado cuenta con cerca de 380.000 miembros y agrupa en sus filas sobre todo a agricultores.

El Partido Democrático agrupa a casi 100.000 miembros y actúa sobre todo entre la intelectualidad, las profesiones libres, los empleados, los pequeños comerciantes e industriales y artesanos.

Aparte de los afiliados a los tres partidos existen tres grupos de diputados católicos y varias decenas de diputados sin filiación política.

El movimiento patriótico general, que abarca y agrupa a todos los partidos políticos existentes en Polonia, a todos los Sindicatos, así como a muchas organizaciones sociales de masas (entre ellas también varias Asociaciones católicas), femeninas y juveniles, es el Frente de Unidad Nacional. Este, según afirman los dirigentes comunistas, persigue fines del más amplio carácter nacional, procurando atraer a toda la sociedad con o sin filiación política, marxistas y no marxistas, creyentes y no creyentes, a todos los que sienten suyos los asuntos, de la Patria. En teoría puede parecer deseable, pero en la realidad dista mucho de ser así, existiendo grupos numerosos no conformes con esta imposición.

En la Constitución de 22 de julio de 1952 se establece que Polonia es un Estado de democracia popular, en el que el Poder lo ejercen representantes elegidos y revocados en la Dieta y los Consejos Populares.

Los medios de producción socializados desarrollan la vida económica y cultural del país de acuerdo con el plan económico nacional. Junto a la propiedad estatal aparece la Cooperativa, que recibe una singular protección por parte del Estado. Al Estado pertenecen la industria, el transporte, las comunicaciones, los Bancos y casi todo el comercio al por mayor. En cambio, en el campo la forma fundamental existente es la propiedad individual. La Constitución protege la propiedad personal de los ciudadanos y sus derechos hereditarios, así como en lo que respecta a la propiedad individual y al derecho a la herencia de la tierra, los edificios y otros medios de producción pertenecientes a los campesinos y artesanos.

Otra institución legal de los años 1956 al 1958 es la autogestión obrera, creando los Consejos obreros en las fábricas del Estado, pero dichos Consejos no pueden intervenir en la administración económica.

En el campo se dice que han sido rebajados los cupos de productos agrícolas obligatoriamente vendidos al Estado a precios fijos, lo que revela una explotación por parte del Estado.

De todo lo antes dicho se deduce que Polonia, aun dentro del régimen comunista, ha querido conservar en el campo, por lo menos en teoría, aquello que durante siglos era sentido en el país: la tierra y su propiedad. Viejo país de pequeños terratenientes con pocos grandes, cuya propiedad fue ex-

propiada, los dirigentes de la nueva situación no han querido enfrentarse con reformas profundas en contra del sentimiento popular.

Y también se desprende que los polacos ponen ante todo su libertad y su independencia; la primera, acaso muy mermada por los acuerdos del Pacto de Varsovia, y la segunda, por su forzada dependencia del partido comunista, que, aunque lo desee, no puede apartarse de las directrices marcadas por el partido comunista ruso.

MANUEL DE ARANEGUI