

CAPÍTULO TERCERO

LAS REFORMAS JURÍDICAS EN MATERIA POLÍTICA

I. Las reformas de diciembre de 1988 a la Constitución de 1977	67
1. El sistema electoral	68
2. La creación del Congreso de Diputados Populares	70
A. Composición	71
B. Periodos de funcionamiento	72
3. El Soviet Supremo de la Unión Soviética	72
4. El <i>Presidium</i>	75
5. El presidente	76
6. Esquema de la estructura de los órganos estatales soviéticos de acuerdo con las reformas de 1988	77
7. Nueva adecuación constitucional en 1989	78
8. El Poder Judicial	79
9. El Comité de Supervisión Constitucional	80
A. Integración	80
B. Competencia	81
C. Funcionamiento	81
10. Evaluación de las reformas del año 1988	83
II. Las reformas de marzo de 1990 a la Constitución soviética	85
1. El Partido Comunista pierde el monopolio del poder	85
2. La nueva Presidencia soviética	88
A. ¿Quién puede ser presidente?	88
B. Reglas de elección del presidente	89
C. Facultades del presidente	89
a. Garante de los derechos y libertades de los ciudadanos soviéticos y de la normatividad jurídica	89
b. Facultades a nivel exterior	90

c. Facultades en materia de guerra	91
d. Facultades del presidente frente a los demás poderes	92
e. Facultad de poder vetar los proyectos de ley	93
f. Estado de emergencia	93
g. Conferir órdenes, medallas y títulos honoríficos de la Unión Soviética (artículo 127[3]-12)	94
h. Conceder la amnistía	95
i. Esquema comparativo de las facultades del Ejecutivo	95
3. El Consejo de la Federación	95
4. Otra figura novedosa, el Consejo Presidencial	96
5. Inmunidad, delegación y ausencia del presidente	98
6. Evaluación de las reformas de marzo de 1990	98
III. Las reformas de diciembre de 1990	99
1. Análisis de la reforma	100
2. Evaluación de las reformas de diciembre de 1990	102

CAPÍTULO TERCERO

LAS REFORMAS JURÍDICAS EN MATERIA POLÍTICA

Si bien en materia de *glasnost* y de libertades políticas se emite suficiente legislación (como se puede apreciar en la relación de disposiciones legislativas que más adelante se incluye), en este capítulo nos referimos sólo a las reformas constitucionales, que, como se verá, tienen una gran trascendencia, ya que con ellas se reestructura el sistema soviético en forma gradual pero constante en sus partes medulares.

I. LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1988 A LA CONSTITUCIÓN DE 1977

Podemos decir que a finales del año 1988 se inicia la reestructuración jurídica en materia política, la cual ya se había anunciado en la XIX Conferencia Nacional del Partido Comunista. Aunque no todo lo que se discutió en esta XIX Conferencia fue aceptado en las reformas, como es el caso de la propuesta de modificar la relación del Partido con la administración pública.⁷¹ En efecto, en estas reformas de 1988 no se tocó al Partido, punto toral en la reforma política en la Unión Soviética, en virtud del gran poder político que tenía y sigue teniendo (se escribieron estas líneas antes del intento de golpe de Estado, de agosto de 1991), a pesar de las reformas posteriores.⁷² Más adelante volveremos a tocar este tema.

⁷¹ Gorbachov, para estas fechas, ya había expresado la necesidad de “delimitar con precisión las funciones del partido y de los soviets”, “Informe de Mijail Gorbachov presentado en el Décimo Segundo Período Extraordinario de Sesiones del Soviet Supremo de la Unión Soviética de la Décimo Primera Legislatura, 29 de noviembre de 1988”, *Documentos y Materiales*, Moscú, 1988, p. 22.

⁷² El comparativista italiano Biscaretti escribe que el Partido Comunista es el “verdadero animador y motor de toda la vida pública, de la Unión Soviética” (Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado* (trad. de Héctor Fix-Zamudio), México, FCE, 1975, p. 207.

El 10 de diciembre de 1988 el Soviet Supremo de la Unión Soviética (entonces todavía el “órgano superior de poder”) aprobó las modificaciones a la Constitución de 1977 propuestas por su entonces presidente.

Los cambios tienden a lograr una mayor participación ciudadana mediante la democratización de las elecciones, y a crear un sistema que en aquel tiempo se denominó “sistema socialista de pesos y contrapesos”, a instaurar un sistema de congresos de diputados, con una verdadera representación.

Las reformas de 1988 originan que se lleven a cabo otras que tocan la organización política, como en una especie de acomodo o adecuación del nuevo sistema político soviético.

Las reformas se refieren al sistema electoral; a la reestructuración de los órganos máximos de gobierno, en la creación de un Congreso de Diputados Populares, órgano fundamental; a la creación de un sistema socialista de frenos y contrapesos, en la figura del Comité de Supervisión constitucional; y, finalmente, a una reestructuración del Poder Judicial.

Para ello se modificó la Constitución de Brezhnev en sus capítulos 12, 13 y 15, que comprenden los artículos del 89 al 102, del 108 al 150, y el 165 y 174.

1. *El sistema electoral*

En lo que se refiere a la elección de diputados populares, con la reforma al capítulo 13 de la Constitución, cuya denominación no sufre ningún cambio (“Sistema electoral”), se establece que las elecciones de diputados se realizarán mediante sufragio universal, directo y secreto, y que tienen derecho a votar los ciudadanos soviéticos que hayan cumplido la edad de 18 años. De acuerdo con dichas reformas, la tercera parte de los diputados que forman el Congreso, deben elegirse de entre las organizaciones sociales: Partido Comunista, sindicatos, cooperativas, Komsomol, la Unión de Mujeres, Unión de Veteranos de Guerra y el Trabajo, de las organizaciones de los científicos, y otras organizaciones creadas de conformidad con la ley, que cuentan con órganos a nivel nacional o de República. En este caso los electores son todos los delegados de los congresos de dichas organizaciones sociales, conferencias o participantes en los plenos de sus respectivos órganos federales.

La idea de otorgar una proporción (un tercio de los diputados populares) a las organizaciones sociales, según Gorbachov, tiene objetivos concretos: primero, darle a las organizaciones sociales un instrumento para influir directamente en las actividades del poder estatal; segundo, abrir un canal más para el poder del pueblo, y tercero, propiciar que se superen las labores de dichas organizaciones sociales.⁷³

Es interesante notar que se utiliza la expresión “y otras organizaciones, creadas de conformidad con la ley, que cuentan con órganos a nivel nacional o de República”. Aquí, la cuestión del pluripartidismo está inserta. De acuerdo con esto, ha aparecido en la Unión Soviética una gran cantidad de organizaciones políticas⁷⁴ que pueden actuar, con la condición de que sean creadas de conformidad con la ley y que cuenten con órganos a nivel nacional o de República. Aunque en la práctica no se evidencia una voluntad política de aceptar un pluripartidismo, la presión popular que se está gestando hace que se pueda prever un juego de partidos en el futuro.

La preparación de las elecciones se realiza en forma pública y abierta. Los gastos relativos a la realización de las elecciones corren por cuenta del Estado. Una innovación muy importante que tienen las reformas es la relativa al número de candidatos que pueden representarse a elecciones. Si bien el texto original de la Constitución vigente no señalaba el número de candidatos que podían participar en las elecciones, en la práctica electoral soviética era la regla que solamente un candidato pudiera participar en el proceso electoral.⁷⁵ Ello, por supuesto, era objeto de las críticas de los ju-

73 “Informe de...”, *cit.*, p. 25.

74 Actualmente se dice que existen en la Unión Soviética una gran cantidad de organizaciones, clubes políticos y partidos en ciernes y que en el país actúan de dos a tres mil grupos y asociaciones extraoficiales que reúnen, como mínimo, a dos y medio millones de personas. También se mencionan formaciones partidistas fundamentalmente en Moscú y Leningrado, mismas que extienden luego su influencia a la Federación Rusa, Ucrania y Bielorrusia (véase “Movimientos Extraoficiales en la Unión Soviética”, *Novedades de Moscú*, Moscú, núm. 7, 18 de febrero 1990, pp. 8 y 9.

75 La Ley sobre las elecciones al Soviet Supremo de la Unión Soviética, de 6 de julio de 1978, tampoco hacía mención de la candidatura única, aunque en la práctica así funcionara. Sin embargo, para resultar vencedor el candidato debía obtener más de la mitad de los votos de todos los electores de la circunscripción y en caso de que en las elecciones hubieran participado menos de la mitad de los electores inscritos en la lista electoral o “cuando se produce el fallecimiento del candidato a diputado sin que ningún otro figure inscrito en la circunscripción”, entonces las elecciones se dan por no celebradas (artículo 56). En estos casos, la ley preveía una segunda vuelta de las elecciones.

ristas de Occidente; algunas de ellas fundadas, ya que el sistema electoral no funcionó en virtud de que las elecciones se convirtieron en un trámite burocrático más.

Ahora, elevada a rango constitucional, encontramos la siguiente disposición: “No se limita el número de candidatos a diputado. Cada participante en la asamblea preelectoral puede promover para la discusión cualquier candidatura, incluida la propia”.

“En los boletines electorales puede ser incluido cualquier número de candidatos” (artículo 100).

Lo anterior tenía, por supuesto, gran relevancia, pues permitía una mayor competencia política y, por otra parte, dejaba en la mesa de las discusiones el problema del pluripartidismo.

Junto con las reformas a la Constitución, también los diputados del Soviet Supremo adoptaron una nueva Ley sobre las Elecciones de los Diputados Populares de la Unión Soviética que sustituyó a la Ley de 1978.

Por otro lado, exactamente un año después de las reformas se realizaron otras, que tienen por objeto conceder más autonomía a las Repúblicas en materia electoral.

2. La creación del Congreso de Diputados Populares

Con las reformas el capítulo 15 de la Constitución de 1977 sufrió cambios de carácter esencial. Por principio de cuentas se modificó el nombre del capítulo: el anterior “Soviet Supremo de la Unión Soviética” se transformó en “El Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética y el Soviet Supremo de la Unión Soviética”. De acuerdo con estas modificaciones, el Soviet Supremo dejó de ser el órgano superior de la Unión Soviética siendo sustituido por el Congreso de Diputados Populares.

Al Congreso le toca conocer en forma exclusiva y definir las líneas principales de los asuntos más importantes de la vida interna e internacional de la Unión Soviética.

Concretamente, sus facultades se pueden reducir a tres aspectos: a) en relación con las demás Repúblicas; b) en relación con los otros poderes de la Unión, y c) su carácter legislativo.

a) En lo tocante a las relaciones con las demás Repúblicas, el Congreso adopta decisiones sobre cuestiones de estructuración nacional estatal en el marco que incumbe a la Unión; determina la fron-

tera nacional de la Unión Soviética, y aprueba el cambio de fronteras entre Repúblicas federadas.

b) El Congreso es un órgano que tiene facultades sobre otros órganos estatales; así, conforme a la Constitución reformada puede:

- Elegir al Soviet Supremo de la Unión Soviética y renovar cada año la quinta parte de sus diputados.
- Elegir al presidente del Soviet Supremo de la Unión Soviética.
- Elegir al primer vicepresidente de ese órgano.
- Aprobar la candidatura del presidente del Consejo de ministros de la Unión Soviética.
- Aprobar las candidaturas del presidente del Comité del Control Popular, del presidente del Tribunal Supremo, del fiscal general y del árbitro principal de Estado, de la Unión Soviética.
- Elegir el Comité de Supervisión Constitucional de la Unión Soviética.

c) En cuanto a sus facultades estrictamente legislativas, el Congreso es el único facultado para promulgar la Constitución de la Unión Soviética e introducir enmiendas en ella, es decir, en determinado momento puede actuar como poder constituyente; también aprueba los planes estatales a largo plazo y los programas nacionales más importantes de desarrollo económico y social del país; deroga actas promulgadas por el Soviet Supremo y dispone la celebración de votaciones populares (*referenda*).

El Congreso adopta sus leyes y disposiciones por mayoría de votos del total de diputados populares.

A. *Composición*

El Congreso está compuesto por 2,250 diputados, los cuales se distribuyen en tres cuotas: 750 diputados para distritos territoriales, 750 para los territorios nacionales y los últimos 750 se destinan a las organizaciones sociales mencionadas anteriormente: el Partido Comunista, los sindicatos, las cooperativas, la Unión de Juventudes Comunistas, las asociaciones de Mujeres, de Veteranos de Guerra, etcétera.

B. *Periodos de funcionamiento*

El Congreso no es un órgano permanente, realiza funciones ordinarias y extraordinarias. Las funciones ordinarias se celebran una vez al año. Las sesiones extraordinarias se convocan a instancia del Soviet Supremo; a petición de una de las Cámaras, del *Presidium* o del presidente del Soviet Supremo; de no menos de una quinta parte de los diputados populares de la Unión Soviética o por iniciativa de una República federada mediante su órgano superior de poder estatal.

3. *El Soviet Supremo de la Unión Soviética*

Un órgano derivado del Congreso, ya que éste lo elige de entre sus diputados, es el Soviet Supremo, que, de acuerdo con la definición que las reformas constitucionales dan al mismo, es un “órgano permanente del poder estatal de la Unión Soviética que tiene un carácter legislativo, administrativo y de control” (artículo 111 de la Constitución). El Soviet Supremo está compuesto de 400 a 500 miembros que integran dos Cámaras: Soviet de la Unión y Soviet de las Nacionalidades. Cada una de las Cámaras tiene un presidente y dos vicepresidentes. La actividad conjunta de las dos Cámaras las dirige el presidente del Soviet Supremo, su primer vicepresidente, o por turno los presidentes del Soviet de la Unión y Soviet de las Nacionalidades.

Facultades del Soviet Supremo

A este órgano permanente, mucho más ágil que el Congreso en virtud de su composición más reducida, las reformas de 1988 lo proveyeron de amplias facultades, que van desde las administrativas hasta las legislativas, pasando por las facultades de control de los demás órganos de gobierno del Estado soviético. En total se cuentan 20 facultades en el texto de la reforma:

1) Anuncia las elecciones de diputados populares de la Unión Soviética y da su visto bueno a los integrantes de la Comisión electoral Central para las elecciones de diputados populares.

2) Designa al presidente del Consejo de Ministros de la Unión Soviética y aprueba la designación de los miembros de ese Consejo propuestos por el propio Consejo; introduce cambios en el mencio-

nado Consejo; a propuesta del mismo Consejo forma y suprime ministerios y comités estatales de la Unión Soviética.

3) Forma el Consejo de Defensa de la Unión Soviética y aprueba a sus integrantes; nombra y reemplaza a los componentes del Mando Supremo de las Fuerzas Armadas de la Unión Soviética.

4) Elige al Comité de Control Popular y al Tribunal Supremo de la Unión Soviética; nombra al fiscal general y al árbitro principal de Estado de la Unión Soviética; ratifica al Colegio de la Fiscalía y al Colegio del Arbitraje de Estado de la Unión Soviética.

5) Exige regularmente rendición de cuentas a los órganos que forma o elige, así como a los funcionarios que designa o elige.

6) Asegura la homologación de las normas legislativas en todo el territorio de la Unión Soviética; establece las bases de la legislación de la Unión y de las Repúblicas federadas.

7) Realiza, en el marco de atribuciones de la Unión, la regulación legislativa de las relaciones en propiedad, de la gestión de la economía nacional y de edificación sociocultural, del sistema financiero y presupuestario, de la retribución del trabajo y la formación de precios, de la tributación, de la protección del entorno y el aprovechamiento de los recursos naturales, del orden de realización de los derechos, libertades y deberes constitucionales de los ciudadanos, así como de otras relaciones.

8) Interpreta las leyes vigentes en la Unión Soviética.

9) Establece los principios generales de organización y funcionamiento de los órganos de poder y administración del Estado de nivel local y de Repúblicas; establece las bases de la condición jurídica de las organizaciones sociales.

10) Pone a consideración del Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética los proyectos de planes estatales a largo plazo y los programas nacionales más importantes de desarrollo económico y social de la Unión Soviética; ratifica los planes estatales de desarrollo económico y social, y el presupuesto estatal de la Unión Soviética; supervisa el cumplimiento del plan y del presupuesto; aprueba los informes de cumplimiento y de ejercicio de los mismos; en caso de necesidad, introduce modificaciones en el plan y el presupuesto.

11) Ratifica y denuncia los tratados internacionales de la Unión Soviética.

12) Ejerce el control de los préstamos concedidos por el Estado, de la asistencia económica y de otro orden a otros países, así como

de los acuerdos contraídos por el Estado en materia de préstamos y créditos, recibidos desde el exterior.

13) Define las medidas más importantes en materia de defensa y con vistas a garantizar la seguridad nacional; decreta la movilización total o parcial; declara el estado de guerra en caso de agresión armada contra la Unión Soviética o si es necesario cumplir los compromisos internacionales de defensa mutua frente a la agresión.

14) Adopta decisiones acerca del empleo de contingentes de Fuerzas Armadas de la Unión Soviética en caso de que sea necesario cumplir compromisos contractuales internacionales para salvaguardar la paz y la seguridad.

15) Establece los grados militares, rangos diplomáticos y otros títulos especiales.

16) Instituye las órdenes y medallas, y establece los títulos honoríficos de la Unión Soviética.

17) Promulga las actas de amnistía de la Unión Soviética.

18) Tiene derecho a derogar los decretos y disposiciones del *Presidium* del Soviet Supremo, las órdenes del presidente de dicho Soviet, y las disposiciones y órdenes del Consejo de Ministros, de la Unión Soviética.

19) Deroga las disposiciones y órdenes de los consejos de ministros de las Repúblicas federadas en caso de que no correspondan a la Constitución y a las leyes de la Unión Soviética.

20) Resuelve otros asuntos que son de incumbencia de la nación, excepto aquellos que son de competencia exclusiva del Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética.

El Soviet Supremo de la Unión Soviética adopta las leyes y las disposiciones de la nación.

Las leyes y disposiciones promulgadas por el Soviet Supremo no pueden contradecirse con leyes y actas promulgadas por el Congreso de Diputados Populares.

Los proyectos de leyes, presentados a consideración del Soviet Supremo, son discutidos por las Cámaras en sus sesiones, por separado y en su conjunto. Para ser aprobados se requiere que en cada Cámara del Soviet Supremo voten a su favor la mayoría de sus diputados.

Aunque, dice el texto de las reformas, cada Cámara del Soviet Supremo tiene derecho a considerar cualquier asunto que incumba al Soviet Supremo,

tienen prioridad de examen en el Soviet de la Unión los problemas relativos al desarrollo socioeconómico y a la edificación estatal de importancia primordial para todo el país; a los derechos, libertades y deberes de los ciudadanos soviéticos; a la política exterior; a la defensa y a la seguridad del Estado de la Unión Soviética (artículo 116).

4. *El Presidium*

Después de que el *Presidium* tenía una gran jerarquía en el esquema de gobierno soviético, al grado que muchos estudiosos extranjeros lo comparaban a un Poder Ejecutivo (en el concepto occidental), con las reformas de 1988 se vio disminuido en algunas de sus facultades, que pasaron a engrosar las del Congreso y del Soviet Supremo.⁷⁶

⁷⁶ Sus facultades en ese momento eran las que se señalan en el artículo 119 de la Constitución reformada: 1) convoca los periodos de sesiones del Soviet Supremo de la Unión Soviética; 2) organiza la preparación de las sesiones del Congreso de Diputados Populares y de los periodos de sesiones del Soviet Supremo; 3) coordina la actividad de las comisiones permanentes de las Cámaras y de los comités del Soviet Supremo; 4) asiste a los diputados populares en el ejercicio de sus facultades y les facilita la información necesaria; 5) Supervisa la observancia de la Constitución y asegura que las Constituciones y las leyes de las Repúblicas federadas correspondan a la Constitución y a las leyes del país; 6) organiza la preparación y la celebración de las votaciones populares (*referenda*), así como los debates públicos de los proyectos de leyes y de otras cuestiones trascendentales para el Estado; 7) otorga los máximos grados militares, rangos diplomáticos y otros títulos especiales; 8) condecora con las órdenes y medallas, y otorga los títulos honoríficos de la Unión Soviética; 9) concede la ciudadanía soviética, decide los casos de renuncia y de privación de dicha ciudadanía, así como la concesión de asilo; 10) ejerce el derecho de gracia; 11) designa y revoca a los representantes diplomáticos de la Unión Soviética en otros Estados y ante las entidades internacionales; 12) recibe las cartas credenciales y de revocación de los representantes diplomáticos acreditados en él; 13) en el periodo comprendido entre los lapsos de sesiones del Soviet Supremo, decreta la movilización total o parcial; decreta el estado de guerra en caso de ataque militar a la Unión Soviética o, si es necesario, cumplir los compromisos contractuales internacionales de defensa mutua frente a la agresión; 14) decreta, en interés de la defensa del país y de la seguridad de sus ciudadanos, el estado de guerra o de emergencia en todo el país o en lugares determinados, estudiando obligatoriamente esta cuestión con el *Presidium* del Soviet Supremo de la correspondiente República federada; puede decretar en los casos indicados formas especiales de administración ejercida por los órganos estatales de la Unión Soviética y de Repúblicas federadas; 15) publica en las lenguas de las Repúblicas federadas las leyes de la nación y otras actas aprobadas por el Congreso de Diputados Populares, el Soviet Supremo y sus Cámaras, el *Presidium* del Soviet Supremo, el presidente del Soviet Supremo. El *Presidium* del Soviet Supremo de la Unión Soviética promulga decretos y adopta disposiciones.

El *Presidium* es un órgano de gobierno que depende totalmente del Soviet Supremo; está integrado de la siguiente forma: el presidente de ese órgano (quien además preside), su primer vicepresidente y quince de sus vicepresidentes, presidentes del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades, presidente del Comité de Control Popular de la Unión Soviética, presidentes de comisiones permanentes de las Cámaras y de comités del Soviet Supremo. Además, el *Presidium* rinde cuentas de su gestión al Soviet Supremo.

A pesar de la supeditación del *Presidium* al Soviet Supremo, y de la intención de las reformas de 1988 de establecer con más claridad las fronteras de las facultades de cada uno de los órganos del poder soviético, el *Presidium* sigue conservando ciertas facultades de carácter legislativo, ya que si bien no puede expedir leyes, si puede “promulgar decretos y adoptar disposiciones”; es decir, conserva facultades legislativas limitadas, con lo que el Poder Legislativo, hasta ahora, se reparte en tres órganos, que si bien todos tienen como punto de inicio el Congreso, éste es el único elegido directamente por los ciudadanos. Como veremos más adelante, esta circunstancia causa problemas de funcionamiento.

5. El presidente

Una figura novedosa en el esquema de gobierno es la del presidente del Soviet Supremo de la Unión Soviética, quien es el “funcionario” superior del gobierno soviético que representa a la Unión a nivel interno e internacional.

El presidente del Soviet Supremo es elegido por el Congreso de Diputados Populares, de entre los diputados del Congreso, mediante voto secreto, para un plazo de cinco años y con la posibilidad de una reelección consecutiva. El presidente, en cualquier tiempo, puede ser destituido de su cargo por el Congreso, a través de la votación secreta de los diputados populares (artículo 120).

El presidente posee una serie de facultades que tienen semejanza con las facultades del primer ministro en los países que cuentan con un sistema parlamentario. Por ejemplo, firma las leyes y otros actos legislativos dictados por el Congreso de Diputados Populares; presenta al Congreso y al Soviet Supremo informes sobre la situación del país, en asuntos importantes de política interna e internacional de la Unión Soviética y sobre la capacidad de defensa y seguridad

del país; conduce las negociaciones y firma los tratados internacionales.

La Presidencia que se crea por las reformas de 1989 resultó un cuerpo impreciso y débil. Por un lado, ella parecía sustituir al *Presidium*, pero sin que tuviera todas las facultades que originalmente éste poseía; por otra parte, no era una Presidencia de tipo occidental, donde su titular fuese elegido por los ciudadanos, pues ya apuntamos que el presidente era elegido por el Congreso.

La idea de una Presidencia limitada en sus funciones tenía una razón concreta. Se trataba de establecer un procedimiento que garantizara al presidente los poderes suficientes para organizar la labor del Soviet Supremo y de su *Presidium* y, al mismo tiempo, “que descarte la posibilidad de concentrar el poder en manos de una sola persona”.⁷⁷ Sin embargo, esta manifiesta debilidad, ante la creciente complejidad de la vida soviética, que requiere de decisiones más definitivas, llevó a la modificación de la Presidencia, misma que se analizará más adelante.

6. *Esquema de la estructura de los órganos estatales soviéticos de acuerdo con las reformas de 1988*

Con lo anteriormente expuesto, podemos construir un esquema que nos muestre como quedó, con las reformas de 1988, la estructura estatal de la Unión Soviética.

Congreso de Diputados Populares

Es el órgano de gobierno más importante, conoce de los asuntos esenciales de la vida interna e internacional de la Unión Soviética. Está constituido por 2,250 diputados, 1,500 elegidos por distritos nacionales y territoriales, y 750 de las organizaciones sociales: partido comunista, juventudes comunistas, sindicatos, organización de mujeres, etcétera. Tiene facultades administrativas y legislativas, y puede derogar actos legislativos aprobados por el Soviet Supremo.

Presidente

Es elegido por votación secreta del Congreso de entre sus miembros. Tiene facultades en política interna e internacional.

77 “Informe de Mijail Gorbachov...”, *cit.*, nota 71, p. 15.

Sus funciones se limitan lo máximo a dos periodos consecutivos de 5 años cada uno. El Congreso puede destituirlo en cualquier momento.

El Soviet Supremo

Está compuesto de 400 a 450 miembros, con facultades administrativas y legislativas. Tiene sesiones en primavera y otoño por un lapso de dos o tres meses.

Consejo de Ministros

Sin ningún cambio. El presidente del Consejo de Ministros es designado por el Soviet Supremo.

Presidium

Es un órgano coordinador, con facultades para promulgar decretos y adoptar disposiciones.

7. Nueva adecuación constitucional en 1989

El 20 de diciembre de 1989 fue reformada nuevamente la Constitución⁷⁸ en forma mínima. Las reformas tenían por objeto clasificar algunos aspectos de la reforma anterior y remarcar la supremacía del Congreso. De acuerdo con dicha reforma, en el artículo 108, en su cuarta parte, se expresa lo siguiente:

El Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética dicta *Zakon* y *Postanovleniye* de la Unión Soviética por la mayoría de votos del total de diputados populares de la Unión Soviética. *Postanovleniye* del Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética sobre el retiro del presidente del Soviet Supremo de la Unión Soviética o de su primer secretario se toma por mayoría de votos de no menos de dos tercios del número total de diputados populares de la Unión Soviética.

También, en esta adecuación constitucional se manifiesta que “las reuniones ordinarias del Congreso de Diputados Populares de la

⁷⁸ *Ved S'ezda SSSR*, núm. 28, 1989, *item* 540 (Ley del 20 de diciembre de 1989).

Unión Soviética se realiza por lo menos una vez al año” (artículo 110).

El Congreso renueva cada año “hasta una quinta parte de la composición del Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades” (artículo 111).

El primer secretario del presidente del Soviet Supremo de la Unión Soviética puede ser, en cualquier tiempo, “retirado de su encargo por la vía de elección secreta del Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética” (artículo 121).

“Las comisiones permanentes y los comités del Soviet Supremo de la Unión Soviética anualmente renuevan hasta una quinta parte de su composición” (artículo 122).

El Soviet Supremo de la Unión Soviética puede expresar su voto de censura al gobierno de la Unión. “La decisión sobre este tema se toma por la mayoría de votos de no menos de dos tercios del número total de miembros del Soviet Supremo de la Unión Soviética” (artículo 130).

De estas reformas se desprende que el Congreso tiene una posición prevaleciente frente al gobierno.

8. *El Poder Judicial*

Las reformas que estoy comentando, en lo relativo al Poder Judicial, tratan fundamentalmente de acentuar su independencia. El artículo 155 de la Constitución se adiciona para establecer los parámetros con que debe funcionar el Poder Judicial. Así, se menciona lo siguiente:

- Los jueces y jurados populares son independientes y no deben obediencia más que a la ley.
- Los jueces y jurados populares tienen aseguradas las condiciones para desempeñar, sin impedimentos y con eficacia, sus derechos y deberes.
- Cualquier intervención en la administración de justicia de los jueces y jurados populares es inadmisibles y exige responsabilidad establecida por la ley.
- La inmunidad de los jueces y jurados populares, así como otras garantías de su independencia son establecidas por la ley del Estatuto de los jueces de la Unión Soviética.

Aspectos importantes en los que también se hizo hincapié en la reforma fueron los de mantener la elegibilidad de los tribunales (con la finalidad de elevar su autoridad): los jurados populares son elegidos directamente por la población, y los jueces, por los soviets. Además, con la finalidad de salvaguardar la independencia del Tribunal, se extendió el plazo de mandato de los jueces a diez años (antes era de cinco), y en el caso de los jurados populares a cinco años (antes era de dos).

Se mantuvo el control que ya existía de obligar a los jueces y jurados populares a rendir cuentas de su gestión ante los electores y los soviets correspondientes, pudiendo éstos revocar su mandato.

En 1988 esta reforma al Poder Judicial se anuncia como parte de una empresa mucho más amplia a la impartición de justicia en la que incluiría la de formación y desempeño de la abogacía. La idea central que anima esta reforma, y que es una constante que se hace presente en todo el discurso de la *perestroika* jurídica, es crear un estado de derecho.

9. El Comité de Supervisión Constitucional

Una gran y afortunada novedad que se da en el sistema soviético con las reformas, es la figura del Comité de Supervisión Constitucional, que significa, según palabras de Gorbachov en la presentación ante el Soviet Supremo del proyecto de reformas, “la creación del sistema socialista de frenos y contrapesos, orientado a proteger a la sociedad frente a toda violación de la justicia en el más alto nivel estatal”.⁷⁹

A. Integración

El Comité es elegido por el Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética para un periodo de diez años, de entre los expertos en política y derecho; lo integran el presidente, el vicepresidente y 25 miembros⁸⁰ del Comité, incluidos los representantes de cada República federada.

⁷⁹ *Idem*, p. 17.

⁸⁰ El 23 de diciembre de 1989 nuevamente se reformó el artículo 125 de la Constitución; y con las reformas se amplió de 21 a 25 el número de miembros del Comité.

Los integrantes tienen independencia en sus funciones y no deben obediencia más que a la Constitución.

B. *Competencia*

La competencia del Comité gira alrededor de los siguientes puntos:

Dictamina sobre la conformidad de los proyectos de ley, cuyo examen es de competencia del Congreso, con la Constitución de la Unión Soviética.

Dictamina sobre la conformidad de los actos del Soviet Supremo y de sus Cámaras, así como de los proyectos de leyes de estos órganos con la Constitución y con las leyes de la Unión Soviética, adoptadas por el Congreso de Diputados Populares.

Supervisa la conformidad de las Constituciones y de las leyes de las Repúblicas federadas, de las disposiciones y órdenes del Consejo de Ministros de la Unión Soviética y de los consejos de ministros de las Repúblicas federadas, con la Constitución y con las leyes de la Unión Soviética.

Emite dictamen sobre la conformidad de los actos de otros organismos estatales y organizaciones sociales con la Constitución y con las leyes de la Unión Soviética (artículo 125).

C. *Funcionamiento*

El largo artículo 125 ya reformado de la Constitución Soviética, establece una manera de funcionamiento muy singular, que no se identifica con un órgano jurisdiccional de control constitucional.

Al descubrir contradicciones del acto o de algunas cláusulas suyas con la Constitución o con las leyes de la Unión Soviética, el Comité de Supervisión Constitucional dirige su dictamen al órgano que promulgó el acto para eliminar las infracciones cometidas. Tal dictamen del Comité tiene como primer efecto suspender la vigencia del acto o de las cláusulas que se contradicen con la Constitución o con las leyes de la Unión Soviética.

Pero esta suspensión no es suficiente; por eso, en una segunda instancia, puede “proponer” la derogación del acto anticonstitucional.

A partir del análisis del funcionamiento del Comité, la primera pregunta que surge es: ¿qué papel juegan los particulares al descubrir o sufrir una violación a la Constitución? La lectura del artículo

125 de la Constitución, en su última versión, no nos dice nada; pero esta cuestión se esclarece con la ley reglamentaria.

En efecto, a un año de la introducción en la Constitución soviética de la figura del Comité de Supervisión Constitucional, el 23 de diciembre de 1989 fue aprobado por el Soviet Supremo la Ley relativa a la Supervisión Constitucional en la Unión Soviética. Esta Ley crea un mecanismo para que los particulares puedan hacer valer la inconstitucionalidad de las leyes u otros actos normativos. De acuerdo con este procedimiento, si los órganos de dirección estatal, judicial, de *prokuratura* u otros encargados de juzgar o aplicar la ley, las organizaciones sociales o los ciudadanos, descubren una discrepancia de la ley (u otro acto normativo) con la Constitución de la Unión Soviética; esto los autoriza para turnar el asunto a fin de que sea analizado por el Comité de Supervisión Constitucional.

El Comité está en su derecho de rechazar los asuntos que no caigan en su competencia (artículo 12 de la Ley relativa a la Supervisión Constitucional en la Unión Soviética).

El Comité, en términos generales, es un mecanismo de control constitucional vulnerable a críticas. En principio, no es un órgano elegido por los ciudadanos, lo cual es relevante, pues se llega a una contradicción: es un órgano creado para controlar los actos del órgano que le da origen, es decir, el Congreso lo crea para controlar sus actos y los del Soviet Supremo. Lo lógico sería que el Comité fuera totalmente independiente.

Por otra parte, sus decisiones se quedan en la mera recomendación, no tienen fuerza jurídica vinculatoria, lo que le resta eficacia jurídica. Además, el mecanismo de acceso a los particulares que puedan sufrir la violación de una disposición constitucional no es muy claro. El control se queda a nivel de las altas esferas burocráticas, pero no desciende a proteger a los particulares,⁸¹ lo cual fortalecería el estado de derecho que tanto se pregona en la *perestroika*.

Sin embargo, hay que mencionar también sus aciertos: el Comité ha dictado resoluciones de gran importancia; por ejemplo el dictamen

81 Casos concretos se mencionan en la prensa soviética cuando, en relación con la famosa *propiska* (autorización para radicar en cierto lugar) el Ministerio del Interior dicta unos ordenamientos sobre tal *propiska*, que tiene un carácter "secreto", "totalmente secreto", "no publicable", "para la utilización judicial", etcétera; lo cual evidentemente contradice algunos documentos jurídicos internacionales ratificados por la Unión Soviética. En este caso la intervención del Comité es positiva al atraer la atención, pero limitada en cuanto que es incapaz de proteger los intereses concretos de los ciudadanos soviéticos. Véase "Ne gly pechati" ["No publicable"], *Liternaturnaya Gaceta*, Moscú, II, 21, 90, p. 11.

sobre la anticonstitucionalidad de “los actos normativos que no se publiquen, que se refieran a los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos”.⁸² Ello constituye un paso importante hacia la consecución del estado de derecho, ya que el Comité analiza la Constitución (artículos 9, 39 y 59) para llegar a consecuencias claras y concretas sobre la anticonstitucionalidad de una práctica, muy arraigada en el sistema soviético, que dejaba en total estado de indefensión a los ciudadanos.

10. *Evaluación de las reformas del año 1988*

Esta primera etapa de la reforma jurídica en materia política trajo muchas expectativas de cambio en la Unión Soviética. Aunque la reforma no fue lo profunda que se hubiera deseado —que, por ejemplo, hubiera creado una más clara división de poderes o limitado al Partido Comunista en su relación con la administración del Estado—, sí constituyó un avance notorio en la democratización del poder soviético. Lo anterior se desprende de la agitación política que causó: durante marzo y abril de 1989 se llevaron a efecto las elecciones en toda la Unión Soviética para la integración del I Congreso y después, de su seno, se eligieron a los representantes del Soviet Supremo y de su presidente. La composición de este I Congreso resultó plural. Se eligieron personajes cuya posición crítica los había mantenido en la marginación no sólo política sino social; por ejemplo, Roy Medvedev, Andrei Sájarov, Sviatoslav Fiodorov y Gravríil Iliazarov; o bien otros de corte reformador, como Boris Yeltsin, Nikolai Shmeliov, Gravríil Popov. Pero también el conservadurismo del *status quo* estuvo muy bien representado, es decir, se formó un órgano colegiado plural sin llegar a ser pluripartidista.

En cuanto a las características de esta nueva organización estatal soviética, podemos decir que conservó su singularidad, ya que órganos como el Soviet Supremo, el *Presidium* y el principio de centralismo democrático que anima al sistema, no se modificaron. No obstante, con estas reformas se empieza a dar un viraje importante hacia la adopción de modelos occidentales. En principio de cuentas, los soviéticos comenzaron a hablar de “Parlamento” para denominar a su Congreso y crearon una Presidencia, en aquel momento incipiente, sin que llegara a convertirse en un poder que pudiera ser

82 *Vedomosti V. S. URSS*, Moscú, núm. 50, 1990, pp. 1312-1315.

un contrapeso a las facultades del Congreso, pues el presidente era designado por el Congreso, no directamente por los ciudadanos soviéticos; el titular, en este caso Mijail Gorbachov, seguía siendo el secretario general del PCUS, con lo que, a pesar de las críticas y los reconocimientos de Gorbachov, se conservaba una relación patológica entre los órganos del Estado y el Partido. Pero, en fin, este nuevo tipo de organización estatal miraba hacia Occidente, tratando de crear un Parlamento fuerte.

El sistema creado en 1988, sin embargo, tenía algunos defectos aparte de los mencionados, que conjugados con los problemas económicos y con la cuestión de las Repúblicas, llevaron a los soviéticos a reajustar su organización estatal.

Casi inmediatamente después de instalado el I Congreso de Diputados Populares, las críticas en contra del sistema empezaron a expresarse. El académico Georgui Arbatov, una voz autorizada de la *perestroika* se quejó de la debilidad e incluso de la ausencia de los mecanismos democráticos (audiencias parlamentarias, encuestas de opinión, *referenda*, etcétera) en el Congreso.⁸³ Pero las críticas más fundamentadas y evidentemente más meditadas eran las de Boris Topornín, quien a la fecha es director del Instituto del Estado y Derecho de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética. Las críticas de Topornín, que eran premonitorias de los cambios de 1990, se resumían en lo siguiente: *a)* La labor legislativa está a cargo de entidades legislativas que no se encuentran completamente coordinadas; por ejemplo, el Soviet Supremo deja de abordar muchos asuntos en espera del Congreso, y éste no puede resolverlos porque el carácter de su actividad no es el indicado para ello. *b)* Los soviets no pueden cumplir todas las funciones del Estado, su misión esencial es legislar y atender asuntos de fondo.

En virtud de esto, Topornín sugirió delimitar las funciones del Partido y del Estado, y concentrar el poder en los soviets; asimismo, activar y fortalecer al Poder Ejecutivo.⁸⁴

En efecto, ese era el objetivo que perseguían las siguientes reformas, que se realizaron en el año 1990.

83 Arbatov, G., "Tribuna del diputado", *Tiempos Nuevos*, Moscú, núm. 22, 31 de mayo al 6 de junio de 1989, p. 6.

84 Topornín, Boris, "La fuerza y la debilidad del poder", *Tiempos Nuevos*, Moscú, núm. 6, 1990, pp. 8 y 9.

II. LAS REFORMAS DE MARZO DE 1990 A LA CONSTITUCIÓN SOVIÉTICA

En poco más de un año, la Constitución soviética sufrió nuevas reformas en lo referente a la estructura de gobierno de esa nación. Las reformas son muy significativas, ya que afectan profundamente la forma de gobierno de los soviéticos y constituyen una etapa más en el camino a una configuración, que tiende a ser original, de la forma de gobierno soviético.

En efecto, con las reformas a la Constitución Soviética en 1988 y las reformas del 14 de marzo de 1990, los soviéticos modificaron la estructura política que se originó en la Revolución de octubre de 1917.

El 14 de marzo de 1990 el Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética celebró una sesión extraordinaria en la que se realizaron los siguientes cambios constitucionales en materia política:

a) Del preámbulo de la Constitución se suprimió la expresión “Ha crecido el papel dirigente del Partido Comunista, vanguardia de todo el pueblo”, que le concedía al Partido una función preponderante en la vida política de los soviéticos.

b) Lo mismo pasa con la reforma a los artículos 6º, 7º y 15 de la Constitución, que le quitan al Partido Comunista su carácter de casi órgano del Estado, y teóricamente crea un sistema pluripartidista, el cual no se concreta inmediatamente en la práctica política soviética.

c) Se crea la figura de presidente de la Unión Soviética.

1. *El Partido Comunista pierde el monopolio del poder*

Una de las piezas fundamentales del sistema político soviético ha sido el Partido Comunista. La idea soviética es que “al ser un Estado dominado por la clase obrera, donde no hay clases hostiles, no pueden existir partidos hostiles entre sí”.⁸⁵

A pesar de que los bolcheviques, desde el inicio de la construcción del Estado socialista, consiguieron obtener el monopolio del poder, las primeras dos Constituciones soviéticas (de 1918 a 1923), no contenían ninguna disposición relativa a ello, aunque en los he-

⁸⁵ Ferrando Badía, Juan, *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos: el democrático, el socialista-marxista y el autoritario*, 2a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1989, p. 377.

chos se aceptara. La Constitución de Stalin, de 1936, fue la primera que dio estatus legal al Partido, incluyendo su monopolio.⁸⁶

El Partido de los Bolcheviques, que deriva en el Partido Comunista, es una pieza central en la organización política del esquema marxista-leninista, ya que es considerado como el partido de la “clase avanzada, que puede derrocar a la burguesía y transformar toda la sociedad”.⁸⁷

La Constitución de Brezhnev, de 1977, expresa claramente el papel fundamental del partido en la vida política de la Unión Soviética. El partido es “...la fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética...”, se asienta en el texto original del artículo 6º de la Constitución, y además “el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales”.⁸⁸

De esta manera, el Partido Comunista de la Unión Soviética se convirtió en el único autorizado a interpretar la Constitución, en el monopolio de la soberanía del proletariado, el guía hacia el socialismo, y en la práctica en el Poder Legislativo (los soviólogos occidentales hablaban de “leyes de partido”); lo cual degeneró en una patología política de dictadura de un partido.

Los dirigentes soviéticos actuales, en el marco de la reestructuración, han insistido en crear un sistema de seguridad jurídica⁸⁹ en

86 Rene, David y Hazard, John, *El derecho soviético*, Buenos Aires, La Ley Editora e Impresora, 1964, t. II, p. 97.

87 Lenin, V. I. “La enfermedad infantil del izquierdismo en el comunismo”, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1980, p. 537.

88 El texto completo del artículo era el siguiente: “Artículo 6º. La fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales es el Partido Comunista de la Unión Soviética. El PCUS existe para el pueblo y sirve al pueblo. Pertrechado con la doctrina marxista-leninista, el Partido Comunista determina la perspectiva general del desarrollo de la sociedad, la línea de la política interior y exterior de la Unión Soviética, dirige la gran actividad creadora del pueblo soviético e imprime un carácter sistemático y científicamente fundamentado a su lucha por el triunfo del comunismo. Todas las organizaciones del partido actúan en el marco de la Constitución de la Unión Soviética.

89 También se habla de un “estado de derecho”, concepto que ha sido motivo de diferentes interpretaciones. Por ejemplo, Leonid Ionin, en una glosa a las opiniones del periódico *Izvestia*, sobre el significado del concepto “estado de derecho”, opina que “La esencia del Estado de derecho radica en reconocer legislativamente los derechos fundamentales del hombre y en observar estrictamente las leyes que a su vez defienden al Estado propiamente dicho, lo defienden de un modo abstracto, no en general, sino que trazando un límite preciso y claro entre lo que está al margen de este límite”. Ionin, Leonid, “La esencia del estado de derecho”, *Tiempos Nuevos*, Moscú, núm. 17, 26 de abril-2 de mayo de 1989, p. 27.

el que lo que no está prohibido, está permitido; un sistema político que tenga sus pesos y contrapesos; además, un sistema en el que el partido político no tenga nada que ver con la administración del Estado, es decir, reducir las funciones del partido a su ámbito político, y por último crear un sistema pluripartidista, lo cual sirve de explicación de las reformas a la Constitución del año 1990. El artículo 6º quedó como sigue en su nueva versión:

Artículo 6º. El Partido Comunista de la Unión Soviética, otros partidos políticos, y también los sindicatos, los jóvenes y otras organizaciones sociales y movimientos masivos, a través de sus representantes elegidos en los soviets de diputados populares y otras formas, participan en la formulación de la política del Estado soviético, y en la dirección de los asuntos estatales y sociales.⁹⁰

De esta nueva formulación del artículo 6º de la Constitución soviética se desprende lo siguiente:

- 1) El PCUS pierde su monopolio del poder.
- 2) Se crea un sistema multipartidista que todavía no tiene una concreción en las leyes soviéticas.
- 3) Las organizaciones sociales, incluyendo a los partidos, canalizan su actividad de gestión gubernamental a los soviets. Esto es importante, pues se subraya el papel toral que juegan los soviets en la gestión gubernamental. Es como si se regresara el “poder a los soviets” (petición de los bolcheviques en la Revolución rusa).

La desaparición del partido como “núcleo” del sistema político soviético es un cambio que modifica toda la estructura del gobierno.

El retiro del PCUS de la estructura de gobierno, dejó un vacío que no se llena con la estructura gubernamental creada en 1988; dicho vacío tenía que ser llenado por alguien que representara más que un presidente a la manera occidental. Teóricamente el Partido, de ahí en adelante, debía ganarse su influencia en el gobierno. En la práctica, el Partido estaba tan entronizado en el aparato estatal,

Véase también el interesante artículo de García Álvarez, Manuel, “Las reformas constitucionales en la Unión Soviética”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 6, mayo-agosto de 1990, pp. 109-125. García Álvarez opina que el concepto estado de derecho existía ya en la doctrina de los países socialistas, pero es en los últimos tiempos cuando se recurre a este concepto con insistencia.

⁹⁰ Traducción del ruso del autor de este libro, no oficial.

que entonces las críticas se dirigieron a pedir la renuncia del presidente Gorbachov a la dirección del Partido.

2. *La nueva Presidencia soviética*

Aunque algunos constitucionalistas no soviéticos hablaban de la existencia de un Poder Ejecutivo en la estructura de gobierno soviético que recaía en el *Presidium* y el Consejo de Ministros,⁹¹ en realidad esta apreciación es meramente teórica, pues ya sabemos que en la concepción soviética de estructura estatal se rechaza la división de poderes, “idea burguesa que va contra la unidad del poder, de la esencia misma del Estado soviético y los intereses de la clase obrera”.⁹² En lugar de una división de poderes, se hablaba de una distribución de ellos en forma de delegación vertical.

Ahora esta idea se ha ido abandonando poco a poco. Se trata, al contrario, de lo que se manejaba hace sólo cinco años atrás, de crear un sistema de pesos y contrapesos. La Presidencia, en su nueva versión está en ese esquema, es un poder que tiene facultades y límites, como lo veremos a continuación.

A. *¿Quién puede ser presidente?*

Pueden postularse como presidente de la Unión Soviética, los soviéticos que estén entre 35 y 65 años de edad. El periodo presidencial es de cinco años con posibilidad de reelegirse por una sola vez.

El presidente es elegido por medio de sufragio igual, universal, directo y secreto, a excepción del primer presidente de la Unión Soviética, que es elegido por el Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética. La razón de que el primer presidente sea elegido por el Congreso no es conocida; sin embargo, podemos deducirla de la situación en que se encontraba la Unión Soviética en ese momento, cuando se necesitaba más que elecciones, un poder seguro y fuerte; por eso fue creada la Presidencia, para que hiciera frente a la inestabilidad económica-política, y Gorbachov quizás era el único elemento catalizador de los cambios en la Unión Soviética.

91 Véase Finer, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno* (trad. de Enrique Tierno Galván), Madrid, Tecnos, 1964, pp. 809-811.

92 Ferrando Badía, *op. cit.*, nota 85, p. 376.

B. Reglas de elección del presidente

La Constitución soviética, en su versión reformada, establece ciertas reglas de validez de la elección del presidente. En principio, para que las elecciones sean válidas es necesario que por lo menos haya participado en ellas el 50% del electorado. La disposición va dirigida claramente contra el abstencionismo de la población.

En las elecciones pueden participar más de un candidato. Recordemos que con las reformas de 1988 a la Constitución se rompió con la ortodoxia soviética que permitía sólo un candidato en las elecciones. Se considera elegido el candidato que haya recibido más de la mitad de los votos del electorado.

El presidente no podrá ocupar, al mismo tiempo, el puesto de diputado popular, lo cual también rompe con la tradición soviética de que los altos jerarcas soviéticos sean al mismo tiempo diputados, miembros del PCUS y del Consejo de Ministros. Además, el presidente no puede recibir otra remuneración que no sea por el desempeño de sus funciones como tal.

La Constitución prevé la existencia de una ley que venga a determinar el procedimiento de elección del presidente en forma más detallada.

C. Facultades del presidente

Las facultades de la nueva Presidencia soviética son amplias. Más numerosas que las que contaba el presidente del Soviet Supremo de la Unión Soviética, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución reformada.⁹³

Las facultades se refieren a asuntos interiores y exteriores. El presidente en algunos casos es árbitro en lo que se refiere a asuntos internos, puede obtener poderes extraordinarios en caso de estado de emergencia, etcétera. En fin, analicemos con detenimiento:

a. Garante de los derechos y libertades de los ciudadanos soviéticos y de la normatividad jurídica

Más que facultad, el presidente tiene la obligación de respetar los derechos y libertades de los ciudadanos soviéticos y de cumplir

93 Ahora son 16 facultades, y se trata de una adición a las 6 originarias.

con la Constitución y las leyes de la Unión Soviética.⁹⁴ Ya hemos mencionado anteriormente que la idea es crear un régimen de derecho; por lo tanto, esta obligación del presidente de cumplir con la normatividad soviética, aunque podría parecer ociosa en un documento constitucional, tenía su importancia y razón de ser en la nueva tendencia constitucional soviética.

b. Facultades a nivel exterior

Recordemos que en las reformas de 1988 a la Constitución se mencionaban algunas facultades. Se mencionaba que el presidente tenía la obligación de presentar al Congreso informes sobre “asuntos importantes de la política exterior”, “de la capacidad defensiva y la seguridad de la Unión Soviética” (artículo 121-2). También se mencionaba que el presidente “sostiene conversaciones y firma los tratados internacionales” (artículo 121-6).

Como se ve, a pesar del gran éxito de Mijail Gorbachov en la arena internacional como factor importante en la reestructuración de las relaciones internacionales, tenía poco soporte en su Constitución. Las reformas de 1990 amplían su campo de facultades o lo hacen más explícito:

a) Negociar y firmar los tratados internacionales concernientes, dentro de los marcos determinados por el Congreso de Diputados Populares, ya que a este órgano corresponde “definir las líneas principales de la política interna y exterior de la Unión Soviética” (artículo 108-4). Pero aún más, el presidente tiene la obligación de turnar los tratados al Soviet Supremo, quien tiene la facultad de ratificarlos y denunciarlos (artículo 113-11).

Si los tratados internacionales se refieren a empréstitos que la Unión Soviética reciba o conceda, la Constitución dice expresamente que el Soviet Supremo tendrá el control de los mismos (artículo 113-12).

Por supuesto, como de todas sus actividades, el presidente tiene la obligación de reportar anualmente al Congreso de sus gestiones en materia de política exterior, como lo hace en materia de política interna.

⁹⁴ Textualmente el artículo 127 3-2 dice:

El presidente de la Unión Soviética deberá:

“1. Garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos soviéticos, así como de la Constitución y de las leyes de la Unión Soviética”.

b) Aceptar las cartas credenciales y de retiro de los representantes diplomáticos de otros Estados y de organizaciones diplomáticas acreditadas ante la Unión Soviética, así como conferir los más altos rangos diplomáticos y otros títulos especiales (artículo 127[3]-11).

Esta facultad la ejerce parcialmente el presidente con el Soviet Supremo, quien “establece los rangos diplomáticos” (artículo 113-15).

c) Conceder asilo político. Esta facultad es ejercida únicamente por el presidente.

d) Por supuesto, el presidente representa a la Unión Soviética en los asuntos internacionales.

c. Facultades en materia de guerra

Estas facultades las ejerce conjuntamente con el Soviet Supremo, quien da directrices fundamentales. Así, el Soviet Supremo

...determina las acciones principales en el área de la defensa y de la seguridad estatal, establece la situación de guerra o de estado de emergencia en todo el país; declara el estado de guerra si es necesario cumplir con las obligaciones derivadas de tratados internacionales sobre ayuda recíproca en caso de agresión (artículo 113-13).

Además, el Soviet Supremo “dicta resoluciones relativas a la utilización de contingentes militares de la Unión Soviética ante la necesidad de cumplir con obligaciones internacionales de carácter convencional relativas a la seguridad mutua ante agresión” (artículo 113-14).

En este marco, el presidente Soviético:

- Coordina las actividades de las autoridades estatales encargadas de la defensa nacional.
- Es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Unión Soviética.
- Confiere los más altos rangos militares (el Soviet Supremo establece los grados militares) (artículo 113-15).
- Designa a los jueces de los tribunales militares.
- Declara la movilización total o parcial.
- Declara el estado de guerra en caso de ataque militar en contra de la Unión Soviética e inmediatamente debe llevar el asunto ante el Soviet Supremo para su consideración; también

declara el estado de emergencia en áreas específicas a fin de mantener la seguridad de sus ciudadanos y defender a la Unión Soviética (artículo 127[3]-14).

d. Facultades del presidente frente a los demás poderes

Es interesante notar que la Presidencia soviética tiene como tarea servir como elemento de enlace entre los demás poderes; está facultado para designar altos funcionarios con la posterior sanción del Soviet Supremo, y también la Constitución lo coloca como árbitro en un caso específico. El peligro de desintegración de la Unión se deja sentir constantemente; es probable que esa sea la causa de que se haya creado la figura del presidente con esas características. El presidente, entonces:

a) Debe garantizar la interacción entre los órganos supremos de la autoridad estatal y de administración de la Unión Soviética (artículo 127[3]-4); es decir, actúa como un órgano coordinador a nivel de órganos superiores de gobierno.

b) Junto con el Soviet Supremo y el Congreso participa en la designación de las altas autoridades gubernamentales: propone al Soviet Supremo de la Unión Soviética los nombramientos para los puestos de presidente del Consejo de Ministros, del presidente de la Corte Suprema, del procurador general y del árbitro estatal supremo, y después somete las candidaturas al Congreso de Diputados Populares de la Unión Soviética para su aprobación.

También, siguiendo el mismo procedimiento, el presidente puede proponer la separación de su cargo de los funcionarios antes señalados, a excepción del presidente de la Corte Suprema de la Unión Soviética (artículo 127[3]-6). Con ello se trata de fortificar el Poder Judicial y de hacerlo independiente del Ejecutivo.

c) El presidente también puede someter al Soviet Supremo propuestas de separación de su cargo, o bien aceptación de la renuncia de los ministros que integran el Consejo de Ministros de la Unión Soviética.

Además, previa consulta con el presidente del Consejo de Ministros de la Unión Soviética, retirar de sus puestos y nombrar a los miembros del gobierno, sometiendo posteriormente, para su aprobación, esos actos al Soviet Supremo (artículo 127[3]-7).

d) El presidente tiene funciones de árbitro entre las dos Cámaras que integran el Soviet Supremo, pudiendo, en caso extremo de que

no se alcance la solución del conflicto, proponer ante el Congreso la disolución y formación de un nuevo Soviet.

e. Facultad de poder vetar los proyectos de ley

El presidente soviético tiene la facultad de rechazar una disposición legislativa. La manera como funciona el veto en la Constitución soviética es la siguiente:

a) En caso que el presidente tenga objeciones a una ley debe devolverla al Soviet Supremo en el plazo de dos semanas.

b) El Soviet Supremo tiene la obligación de reconsiderar la ley o someterla a nueva votación.

c) En caso que en esta nueva revisión las Cámaras confirmen su decisión por mayoría de dos tercios de los diputados, el presidente tiene la obligación de firmar el ordenamiento con carácter de ley (véase el artículo 127[3]-8 de la Constitución).

Sin embargo, en el caso de resoluciones, decisiones, es decir, disposiciones normativas del Consejo de Ministros de la Unión Soviética, el presidente tiene la amplia facultad de suspenderlas sin más trámite (artículo 127[3]-9).

En forma inexplicable, el veto sólo funciona para disposiciones emanadas del Soviet, pero no de las del Congreso. Con esto se crea una jerarquía de disposiciones normativas (las del Congreso tienen más valor por ser inmunes al veto) y se reitera la deficiencia señalada por E. Topornín de la existencia de un Poder Legislativo sin coordinación.

f. Estado de emergencia

En momentos de gran inestabilidad económica y social en la Unión Soviética, conceder poderes extraordinarios al presidente no es una situación lejana, como ha sido en esa nación actualmente.

Las reformas de 1988 a la Constitución dejaban un presidente débil y un Congreso difuso, lento frente a los acontecimientos vertiginosos de la Unión Soviética.

Las reformas de 1990 a la Constitución le conceden poderes extraordinarios al presidente en caso de estado de emergencia; algo así como un traje a la medida para Mijail Gorbachov, que no dudó en probarse. En septiembre de 1990 el presidente fue autorizado por el III Congreso de Diputados Populares a decretar el estado de

emergencia en cualquier parte del país. La decisión fue criticada por algunos diputados que veían en la medida un “atentado del poder central contra la soberanía”⁹⁵ de las Repúblicas. Esta situación es entendible en este momento en que la negociación de un nuevo Tratado de la Unión está en su etapa más álgida y en que las partes toman sus posiciones de negociación.

El artículo 127(3)-14 y 15 autoriza al presidente a declarar el estado de emergencia en áreas específicas. Para poder hacer uso de esa facultad, de acuerdo con la Constitución, es necesario que se llenen los siguientes extremos:

- Que sea una medida temporal y que tenga por objeto garantizar la seguridad de los ciudadanos soviéticos, en áreas específicas de la Unión.
- Que la propuesta sobre la declaración del estado de emergencia sea aprobada por el Soviet Supremo de la Unión Soviética con una mayoría no menor de dos tercios del número total de sus miembros.
- Que el presidente haga uso de sus facultades (dictar ordenamientos temporales) respetando siempre la soberanía e integridad territorial de las Repúblicas de la Unión.

Como se prevé en la Constitución, el 3 de abril de 1990 se dictó un Decreto-Ley del presidente Mijail Gorbachov sobre el Régimen Jurídico del Estado de Emergencia, en el que sobresale la obligación para el presidente de señalar, para que proceda el estado de emergencia, los motivos, la duración y la demarcación territorial (artículo 3^o).

g. Conferir órdenes, medallas y títulos honoríficos de la Unión Soviética (artículo 127[3]-12)

Esta facultad la ejerce junto con el Soviet Supremo, quien instituye las órdenes y medallas de la Unión Soviética y establece títulos honoríficos (artículo 113-16).

⁹⁵ Samúilov, Serguei, “Los poderes extraordinarios y la buena voluntad del presidente”, *Tiempos Nuevos*, Moscú, núm. 39, 26 de septiembre al 20 de octubre de 1990, p. 42.

h. Conceder la amnistía

En el caso de la amnistía existen dos momentos: el presidente concede la amnistía (127[3]-13) y el Soviet Supremo promulga las actas de amnistía (artículo 113-17).

i. Esquema comparativo de las facultades del Ejecutivo

Con todo lo antes expuesto podemos hacer un análisis comparativo con algunos Poderes Ejecutivos que existen en el mundo y que, en algunos casos, se han tomado como modelos. Tomamos como base el esquema meticoloso y bien informado del comparativista Hermann Finer.⁹⁶

Hecha la salvedad que señala Finer, de que éste es un “esquema aproximado de las funciones más interesantes, y que no se debe emplear sin tener en cuenta todas las condiciones de la práctica”, se puede desprender de este cuadro que el Ejecutivo soviético está más cerca, en cuanto a sus actividades, al gabinete británico que al Ejecutivo norteamericano o francés. Pero, independientemente del modelo exacto al cual se acople el Ejecutivo soviético, lo interesante es reconocer que hay una evolución hacia la adopción de una organización de esquemas de gobierno occidentales y que el resultado es un Ejecutivo fuerte con un Poder Legislativo que tiende a servir de contrapeso. Digo que tiende, porque hemos visto que todavía no llega a ser un órgano homogéneo.

3. El Consejo de la Federación

Una novedad en la Constitución Soviética es la figura del Consejo de la Federación (CF), que está formado por representantes de gobierno de las Repúblicas de la Unión, y además por el presidente del Soviet Supremo, los presidentes de sus Cámaras y miembros *ad hoc*, es decir, representantes de poblaciones que no cuenten con una propia formación nacional o estatal, y cuyos asuntos sean tratados en el Consejo. El presidente encabeza este Consejo.

La competencia del CF tienen que ver con las Repúblicas de la Federación; es una especie de coordinador de los integrantes de la Unión, y además un conducto para solucionar los problemas

⁹⁶ Finer, Herman, *op. cit.*, nota 91, p. 810.

derivados de las relaciones interétnicas. Concretamente, el CF está facultado para lo que a continuación se señala:

- Conocer sobre asuntos relativos a la observancia del Tratado de la Unión.
- Elaborar medidas para aplicar la política de nacionalidad del Estado soviético.
- Presentar al Soviet de las Nacionalidades del Soviet Supremo de la Unión Soviética recomendaciones sobre la solución de conflictos y situaciones conflictivas en las relaciones interétnicas.
- Coordinar las actividades de las Repúblicas de la Unión, asegurando su participación en la solución de asuntos de importancia nacional, dentro de la competencia del presidente de la Unión Soviética.

Este Consejo de la Federación, aunque a primera vista puede ser una especie de Senado, según el concepto norteamericano o mexicano, es atípico dado que su función principal no es legislar, sino coordinar a las Repúblicas y conocer de los asuntos de ellas. Es probable que el Consejo se haya creado como dique para contener la tendencia desintegracionista de las Repúblicas. Tomando en cuenta la situación de la Unión, podemos decir que no ha tenido éxito.

4. *Otra figura novedosa, el Consejo Presidencial*

En forma inédita en el derecho constitucional soviético, se crea dentro de la organización estatal la figura del Consejo Presidencial, que actúa bajo la dirección del presidente.

El Consejo Presidencial es designado por el presidente, y está integrado por el presidente del Consejo de Ministros, como miembros ex officio, y el presidente del Soviet Supremo tiene derecho a participar en las sesiones.

La Constitución se refiere brevemente a las funciones del Consejo Presidencial: “Crear medidas para la realización de las tareas fundamentales tanto a nivel interno como externo y garantizar la seguridad del país” (artículo 127[5]).

Se entiende que el Consejo Presidencial es un órgano de tipo consultivo. El presidente Mijail Gorbachov, al preguntarse sobre cuál era el objetivo de crear el Consejo Consultivo contestó: “Para equi-

vocarme menos”.⁹⁷ En fin, no hay duda sobre el carácter de cuerpo consultivo del Consejo; sin embargo, todavía no hay precisión sobre sus límites y composición. Por ejemplo, algunos miembros del actual Consejo Presidencial abogan porque el mismo tenga más facultades de gobierno,⁹⁸ lo cual significaría crear otro poder dentro de un poder. También se habla de que en el futuro el Consejo será totalmente pluripartidista e independiente de todo partido; pero creo que se pierde la noción de que no es un cuerpo de poder donde sea entendible que todas las tendencias estén representadas. En este caso es un órgano que, como pretende el presidente soviético, le ayudaría a “no equivocarse tanto”.

En la práctica el Consejo Presidencial estaba compuesto de 17 miembros de extracción plural: doce rusos, un armenio, un georgiano, un kirquiz, un letón y un ucraniano. Todos son hombres, ninguna mujer; hay políticos de carrera, científicos, escritores, etcétera.⁹⁹ Solo Valentín Rasputín no es miembro del Partido Comunista.

La composición del Consejo es de tres grupos: Una parte trabaja exclusivamente en el Consejo Boldin, quien dirige el aparato que está en torno al presidente; Primakov se encarga de los vínculos con los partidos, los movimientos políticos y la prensa; Revenko se encarga del Tratado de la Unión, Yakovlev examina las cuestiones políticas, V. Medvedev responde por los nexos económicos exteriores. El segundo grupo está formado por el *premier* y sus ministros, quienes participan en la redacción de los documentos aprobados por el presidente en las reuniones del Consejo. El tercer grupo se ocupa aproximadamente de lo mismo que el segundo: Aitmatov, Osipián, Rasputín, Shatalín y Yarin.¹⁰⁰

Aunque el profesor Manuel García Álvarez encuentra influencia norteamericana en este órgano,¹⁰¹ mi opinión es que, de acuerdo

97 Yakovlev, Egor, “Consejo presidencial, mirada desde Dentro”, *Novedades de Moscú*, Moscú, 12 de agosto de 1990, pp. 8 y 9.

98 E. Primakov afirma: “cabe suponer que el Consejo ha de transformarse, adquiriendo nuevas funciones y asumiendo la toma de determinadas decisiones”. Véase Yakovlev, *op. cit.*, nota anterior.

99 Los 17 miembros eran: E. Primakov, V. Boldin, G. Revenko, A. Yakovlev, V. Medvedev, N. Ryahkov, E. Shavardnadze, V. Krinchkov, V. Bakatim, D. Yazov, U. Maslinkov, V. Rasputín, S. Shatalin, Ch. Aitmafov (a quien posteriormente designaron embajador de la Unión Soviética en Luxemburgo), Y. Osipian, A. Kaule y V. Yarin.

100 Datos tomados de Yakovlev, *op. cit.*, nota 97.

101 García Álvarez, *op. cit.*, nota 89, p. 121.

con lo visto, era un órgano atípico y todavía sin características bien definidas, por lo que tendía a cambiar o a desaparecer.

5. Inmunidad, delegación y ausencia del presidente

El presidente goza de inmunidad y en general no puede ser removido de su cargo, salvo por decisión del Congreso de Diputados Populares. Para que el Congreso pueda dictar esa resolución, la Constitución requiere:

- 1) Que el presidente haya violado la Constitución y las leyes de la Unión Soviética a juicio del Congreso.
- 2) Que la decisión del Congreso haya sido tomada por el voto de por lo menos las dos terceras partes del número total de diputados del Congreso de Diputados Populares, a iniciativa del mismo Congreso o del Soviet Supremo.
- 3) Que el Soviet Supremo haya tomado en consideración las conclusiones a que haya llegado el Comité de la Unión Soviética para Supervisión de la Constitución (artículo 128-8).

La Constitución también prevé que el presidente pueda delegar sus funciones al presidente del Soviet Supremo y al presidente del Consejo de Ministros.

En caso de que el presidente se vea imposibilitado a realizar sus funciones, éstas deben ser ejercidas por el presidente del Soviet Supremo de la Unión Soviética hasta que, en un plazo no mayor de tres meses, sea elegido un nuevo presidente.

En la remoción del cargo del presidente, el Congreso es un punto clave, pues aunque se pueda decir que actualmente no hay homogeneidad en él (como antes sucedía con el Soviet debido a la homogeneidad aplastante de comunistas), ya que ahora se habla de liberales y conservadores, no será hasta que el país instaure un verdadero pluralismo partidista (cuyas bases ya estén puestas) cuando funcione verdaderamente esta palanca de remoción. Pero no debemos descartar que dicha palanca es puesta en funcionamiento por el Congreso en coordinación con el Comité de la Unión Soviética para Supervisión de la Constitución.

6. Evaluación de las reformas de marzo de 1990

No pocas críticas recibieron las reformas de marzo de 1990, pues aunque tuvieron aciertos, como el de delimitar las funciones del

PCUS alejándolo de la gestión de la dirección estatal, la Presidencia se erigía como un poder fuerte en detrimento de las facultades del Soviet Supremo y del Congreso. La crítica del jurista Topornín siguió vigente, dado que se mantenía un Poder Legislativo sin coordinación, y ahora con la situación de una Presidencia que había surgido tomando facultades que antes pertenecían a otros órganos.

Además, la reforma al artículo 6º de la Constitución no garantizaba que el PCUS se abstuviera de inmiscuirse en los asuntos estatales. El presidente Gorbachov seguía siendo secretario general del PCUS y respondía ante el Politburó de su partido. Su membresía y liderazgo del Partido eran fuertemente criticados, pero él traía a colación ejemplos como el de Felipe González (quien es el líder del Partido Socialista Obrero Español) y de H. Kohl (líder de la Democracia Cristiana).

Por otra parte, los graves problemas que en el año 1990 enfrentaban en el interior de la Unión Soviética sus dirigentes, eran el pretexto para fortalecer la institución presidencial. Los soviéticos pensaban que un presidente fuerte podría hacerle frente a la crisis económica interna y a los intentos separatistas de varias Repúblicas. Este fue también el objetivo de las reformas de diciembre de 1990, que analizamos a continuación.

III. LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1990

Las reformas constantes a la Constitución tienen que ver sobre todo con la búsqueda, con el intento de establecer un sistema de organización estatal acorde con las necesidades y la coyuntura crítica del, todavía, país de soviets. En un plazo verdaderamente corto (dos años), los soviéticos han intentado diferentes formas de gobierno, y el aspecto más sobresaliente de las reformas de diciembre de 1990 en relación con ello es el fortalecimiento de la figura presidencial, la cual había aparecido incipientemente con las reformas de 1988.

Las reformas de diciembre de 1990 revisan todo el sistema de gobierno soviético nuevamente; la Unión Soviética asemeja un sismo, en el que después de una gran sacudida siguen movimientos constantes de menor intensidad. ¿Cuándo se terminarán estos movimientos? No es previsible. Lo que sí puede esperarse son nuevos cambios en la estructura de gobierno, producto de la recomposición de la Unión, a la cual, es evidente, que no van a entrar algunas Repúblicas.

1. *Análisis de la reforma*

En principio de cuentas la reforma insiste en la igualdad de los ciudadanos soviéticos, al reformar el artículo 34, que incluye la recurrente idea de que “nadie puede gozar de privilegios ilegales en la Unión Soviética”.

Por otra parte, desaparece el Consejo de Ministros y en su lugar aparece el Gabinete de Ministros.

Con las reformas se hace que el Soviet Supremo y el presidente compartan algunas facultades. Éstas originalmente le correspondían al Soviet Supremo:

A propuesta del presidente, el Soviet Supremo forma y suprime los ministerios y otros órganos centrales de la Dirección Estatal de la Unión Soviética; ratifica al primer ministro, aprueba o rechaza la candidatura de los miembros del Gabinete de Ministros, y de los miembros del Consejo de Seguridad (artículo 113-2 y 3 de la Constitución).

También se le conceden al Soviet Supremo facultades de control constitucional y, en general, de legalidad de los actos del Gabinete de Ministros. El Soviet Supremo tiene facultades para “modificar las actas del Gabinete de Ministros en el caso de que vayan en contra de la Constitución y las leyes de la Unión Soviética” (artículo 113-18).

Las reformas, asimismo, modifican la recién creada figura presidencial. En principio delinean en forma más clara sus facultades, haciéndolo un nato jefe de gobierno, que puede “modificar las decisiones del Gabinete de Ministros, de los ministros e inclusive de las decisiones de los Consejos de Ministros de las Repúblicas, en caso de que violen la Constitución y las leyes de la Unión Soviética” (artículo 127-3 y 9).

Además se adiciona un importante punto al artículo 127-3, que se refiere a la facultad del presidente mediante la cual se le pone a éste al frente de Consejo de Seguridad de la Unión Soviética, órgano que se encarga de asuntos tan delicados como la defensa del país, la seguridad estatal en materias económica y ecológica, la estabilidad y el orden jurídico de la sociedad. El presidente elige a los miembros de este Consejo, con la opinión del Consejo de la Federación y por acuerdo del Soviet Supremo de la Unión Soviética (artículo 127-3 y 9).

Otra reforma importante es la que se refiere a la creación de la Vicepresidencia, que es la encargada de algunas facultades presiden-

ciales y de suplir al presidente en caso de ausencia o de imposibilidad para continuar en su cargo.

Como ya se preveía, el Consejo Presidencial, órgano de no muy claros objetivos creado en marzo de 1990, fue suprimido con estas últimas reformas.

Más adelante, las reformas traen la creación de un nuevo capítulo, el capítulo 15(2) que trata sobre el Consejo de la Federación. Es evidente que la situación crítica de la Unión Soviética provocada por el estira y afloja de algunas Repúblicas para obtener su independencia de la Unión, es la causa fundamental para la creación de este Consejo de la Federación, que ya se había bosquejado con las reformas de marzo de 1990.

El Consejo de la Federación está formado por el presidente de la Unión Soviética, quien además lo encabeza; el vicepresidente y las más altas autoridades estatales de las Repúblicas y de las regiones y distritos autónomos, quienes participan con voto en caso de que se traten asuntos que afecten sus intereses. Su competencia gira alrededor del cumplimiento del Tratado de la Unión y de los asuntos que tengan que ver con los intereses de toda la Unión.

El Consejo de la Federación toma decisiones para cuya adopción es necesario que sean aprobadas por lo menos por las dos terceras partes de votos de los miembros; estas decisiones toman la forma de *ukaz* del presidente, es decir, son de obligatoriedad general.

Como ya dejamos dicho anteriormente, estas reformas crean el Gabinete de Ministros de la Unión Soviética (cambio introducido en el capítulo 16) que antes era del Consejo de Ministros.

El Gabinete de Ministros es el órgano ejecutivo-administrativo que está subordinado al presidente de la Unión Soviética. Se integra por el primer ministro, sus suplentes y los ministros de la Unión Soviética; es elegido a propuesta del presidente hecha al Soviet Supremo, y es responsable ante estos dos órganos.

El Soviet Supremo, además, tiene un control definitivo sobre el Gabinete, ya que éste debe rendirle cuentas una vez al año y puede, si así lo deciden dos tercios del total de miembros del Soviet Supremo, emitir un voto de censura que es causa de clausura del Gabinete para que sea sustituido por otro.

El Gabinete dicta disposiciones jurídicamente obligatorias para todo el territorio de la Unión Soviética, que tienen como marco las leyes de la Unión y otras decisiones que emita el Congreso de Diputados Populares, el Soviet Supremo y el presidente de la Unión Soviética.

Las reformas posteriores están destinadas a acentuar la independencia de los órganos que solucionan controversias; por eso se expresa: “no se permite la intromisión de ningún órgano, organizaciones y funcionarios en la actividad judicial de solución de controversias” (artículo 163).

Estas reformas denotan que los soviéticos todavía están en una fase experimental. La vida breve del Consejo Presidencial, que desaparece con estas reformas, así lo denota. Se experimentó con un Consejo Presidencial que durante su breve vida probó que no funcionaba adecuadamente.

También era manifiesta una tendencia al fortalecimiento de la figura presidencial, lo cual sucede. Aparte de delinearse con mayor claridad sus funciones, se crea una Vicepresidencia y el Consejo de Seguridad, órganos que dependen del presidente aunque con cierto control del Soviet Supremo.

El sistema soviético de gobierno sigue siendo singular aunque en él se introduzcan elementos que existen en otros sistemas, como el Gabinete, figura muy inglesa que los soviéticos adecuan a su sistema.

También es notorio un fortalecimiento del Consejo de la Federación, órgano que se perfila a jugar un papel más importante en la renovada federación soviética; a tal grado que en estos momentos (marzo de 1991) en que la lucha por el poder está en el nivel más álgido entre las dos figuras más relevantes de la política soviética, Gorbachov y Yeltsin, este último se ha pronunciado por la renuncia de Gorbachov y por que el poder pase al Consejo de la Federación.

En términos generales podemos decir que estas reformas enfatizan la idea expresada con insistencia de crear un sistema de pesos y contrapesos, es decir, de control de uno a otro poder. Sobre este aspecto podemos mencionar que las últimas reformas trajeron un fortalecimiento de la Presidencia ante un poder representado por el Congreso, que sigue siendo un órgano pesado y dividido. El presidente puede, en determinado caso, pedir la disolución del Soviet Supremo; pero el presidente tiene la obligación de rendirle cuentas.

2. Evaluación de las reformas de diciembre de 1990

Las reformas de diciembre de 1990, a mi manera de ver, son una prueba más de que la reestructuración soviética, a esas alturas, no estaba sujeta a un plan determinado, sino que respondía a coyunturas de carácter político y económico.

Los retos que enfrentaban en ese momento los dirigentes soviéticos eran de gran magnitud: la profunda crisis económica que se manifestaba en un desabasto del mercado de bienes de consumo; la desarticulación del aparato productivo y una imposibilidad de insertarse en la economía mundial (quizás todo esto producido porque se desmontaba el modelo de economía de mercado); así como la crisis política causada por los movimientos independentistas de las Repúblicas y el enfrentamiento del Centro, representado por Mijail Gorbachov, con la República más importante de la Unión, Rusia, encabezada por Boris Yeltsin, lo cual se manifestaba en la famosa guerra de leyes entablada ante el Soviet de la Unión y el Soviet de la República Rusa.

El IV Congreso se Diputados Populares, nos atrevemos a decir, fue el escenario de lucha entre la “derecha” y la “izquierda”, es decir, entre el ala ortodoxa de los diputados y el ala radical. Era necesario enfrentar la problemática de la Unión, pero los métodos eran diferentes, dependiendo de quién provinieran.

Tal parece que en este enfrentamiento resultaron vencedores los ortodoxos, pues a pesar de la crítica de los diputados del ala radical (el grupo interregional de Boris Yeltsin) se fortaleció nuevamente la Presidencia y se creó una Vicepresidencia que fue ocupada por un conservador, G. Yanaev (quien mas tarde, el 19 de agosto de 1991, mostró totalmente su línea conservadora al formar parte del grupo que fraguó un fallido golpe de Estado).

Por otro lado, el Gabinete y el Consejo de la Federación que emergieron con las reformas, tenían el claro objetivo de paliar las crisis que mencionamos anteriormente; los acontecimientos posteriores en la Unión Soviética mostraron su ineficacia.