

## LA PRESIDENCIA SOVIÉTICA

### NOTAS SOBRE LOS CAMBIOS EN LA CONSTITUCIÓN SOVIÉTICA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Transformación vertiginosa del sistema de gobierno soviético.* III. *El Partido Comunista pierde el monopolio del poder.* IV. *La nueva Presidencia soviética.* 1. *Quién puede ser presidente.* 2. *Reglas de elección del presidente.* V. *Facultades del presidente.* 1. *Garante de los derechos y libertades de los ciudadanos soviéticos y de la normatividad jurídica.* 2. *Facultades a nivel exterior.* 3. *Facultades en materia de guerra.* 4. *Facultades del presidente frente a los demás poderes.* 5. *Facultad del veto.* 6. *Estado de emergencia.* 7. *Conferir órdenes, medallas y títulos honoríficos.* 8. *La amnistía.* VI. *Esquema comparativo de la actividad del Ejecutivo.* VII. *El Consejo de la Federación.* VIII. *Otra figura novedosa, el Consejo Presidencial.* IX. *Inmunidad, delegación y ausencia del presidente.* X. *Conclusiones.*

#### I. INTRODUCCIÓN

Las reglas, la ortodoxia soviética se han roto. Los constitucionalistas soviéticos que veían a la Constitución como un documento de carácter programático hacia una sociedad ideal o como un documento en el que se media el desarrollo social (a la última etapa del desarrollo social soviético se le llamó socialismo desarrollado, y la Constitución Soviética de 1977 correspondía a esta etapa), dejaron de tener influencia en la "arquitectura" constitucional.

El movimiento de reformas soviético que ha trascendido a nivel mundial, prácticamente ha despedazado a la Constitución. El sistema constitucional soviético que se caracterizaba por su estabilidad, ahora está en una constante transformación y eso es evidente en la estructura gubernamental.

Con tantas reformas jurídicas y económicas que ha sufrido la Unión Soviética, que prácticamente convierten a la Constitución de 1977 en un traje fuera de medida, la pregunta obligada es: ¿por qué no se crea una nueva Constitución? La respuesta a esta pregunta quizás nos la den los mismos cambios ahora tan frecuentes. Sobre todo en la estructura gubernamental parece que se está probando, se ensayan nuevas for-

mas de gobierno. Tal parece que no se sabe bien hacia dónde va el país. Los teóricos soviéticos hablan del modelo de gobierno norteamericano, del europeo, pero no hay una idea clara de hacia dónde se camina.

Los dirigentes soviéticos, concretamente el presidente Mijail Gorbachov, han mencionado que es necesaria una nueva Constitución Soviética, pero no hay condiciones mientras las repúblicas no se pongan de acuerdo sobre un nuevo Tratado de la Unión que indudablemente tendrá repercusiones sobre la estructura de gobierno soviético.

Mientras las aguas no estén quietas y no se tenga claro hacia dónde va el país, no será posible pensar en una nueva Constitución. Por ahora se ensayan nuevas formas de gobierno, tratando de llenar el hueco que dejó el monopolio de partido de gobierno, el Partido Comunista de la Unión Soviética. Pero estos ensayos pueden dar la idea de debilidad en el gobierno y desconcertar a la población que ya vive una crisis económica sin precedente en las últimas décadas.

Este trabajo se refiere a la recién creada institución de la Presidencia Soviética y sirven como notas sobre la transformación de la forma de gobierno soviético.

## II. TRANSFORMACIÓN VERTIGINOSA DEL SISTEMA DE GOBIERNO SOVIÉTICO

En un poco más de un año, la Constitución soviética sufrió nuevas reformas en lo referente a la estructura de gobierno de esa nación.<sup>1</sup> Las reformas son 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 una plumada que significa las reformas a la Constitución soviética en 1988 y las reformas del 14 de marzo de 1990, los soviéticos han modificado su estructura política que se originó en la Revolución de Octubre de 1917. Y podemos prever que los cambios se van a seguir dando, ya que se discute actualmente (otoño de 1990) un nuevo Tratado de la Unión que afecta a la forma de gobierno de ese país (si es que éste logra subsistir).

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:

<sup>1</sup> Véase Becerra Ramírez, Manuel, "Las reformas a la Constitución de la Unión Soviética. Los nuevos órganos del Estado", *Perestroika II*, México, UNAM, 1990, pp. 31-36.

— 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.

— Lo mismo pasa con la reforma a los artículos 6º, 7º y 15, que le quita al Partido Comunista su carácter monolítico y teóricamente crea un sistema pluripartidista, que espera su concreción en la práctica política soviética.

— Se crea la figura del presidente de la Unión Soviética.

### III. 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 hay por qué tener un pluripartidismo; esto es, “donde no existen clases hostiles, no pueden existir partidos hostiles entre sí”.<sup>2</sup>

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 y 1923), no contenían ninguna disposición relativa a ello, aunque en los hechos se aceptara. La Constitución de Stalin, de 1936, fue la primera Constitución que dio un estatus legal al Partido, incluyendo su monopolio.<sup>3</sup>

El Partido de los bolcheviques, que deriva en el Partido Comunista, es una pieza central en la organización política en el 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”.<sup>4</sup>

La Constitución de Brezhnev, de 1977, claramente expresa 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 expresa en el texto original del artículo 6 de la Constitución, y además “el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales”.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Ferrando Badía, Juan, *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos. El democrático, el socialista-marxista y el autoritario*, 2a. ed., Madrid, 1989, p. 377.

<sup>3</sup> David, René y Hazard, John, *El derecho soviético*, Buenos Aires, 1964, t. II, p. 97.

<sup>4</sup> Lenin, V. I., “La enfermedad infantil del ‘izquierdismo’ en el comunismo”, *Obras Escogidas*, Moscú, 1980, p. 537.

<sup>5</sup> El texto completo del artículo era el siguiente: “Artículo 6. La fuerza diri-

De esta manera, el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) 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.

La dirigencia soviética actual en el marco de la reestructuración ha insistido en crear un sistema de seguridad jurídica,<sup>6</sup> donde 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 que ver nada con la administración del Estado, es decir, reducir las funciones del Partido a su ámbito político y por último crear un sistema pluripartidista. He aquí la explicación de las reformas a la Constitución en el año de 1990. El artículo 6º en su nueva versión queda como sigue:

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.<sup>7</sup>

gente 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."

<sup>6</sup> 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 trazando un límite preciso y claro entre lo que está al margen de este límite". Véase Ionin, Leonid, "La esencia del estado de derecho", *Tiempos Nuevos*, Moscú, núm. 17, 26 de abril-2 de mayo de 1989, p. 27. Consúltense también el interesante artículo de García Álvarez, Manuel, "Las reformas constitucionales en la Unión Soviética", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 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.

<sup>7</sup> Traducción del ruso de M. B. R., no oficial.

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

- El PCUS pierde su monopolio del poder.
- Se crea un sistema multipartidista.
- 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 éstos juegan 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 PCUS en principio deja un vacío que no llena con la estructura gubernamental creada en 1988.

A propósito, el director del Instituto del Estado y Derecho de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética, Boris Topornín, en vísperas de las modificaciones a la Constitución, del 14 de marzo de 1990, señaló una serie de deficiencias que él notaba en la organización gubernamental. En síntesis él señala:

La labor legislativa está a cargo de las entidades legislativas que no están 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.

Se debe delimitar las funciones del Partido y el Estado y concentrar el poder en los soviets.

Ahora bien, los soviets no pueden cumplir todas las funciones del Estado, su misión esencial es legislar y atender asuntos de fondo; por lo tanto, Topornín sugirió activar el Poder Ejecutivo, fortalecerlo.<sup>8</sup>

Son interesantes las opiniones anteriores, pues son un adelanto del sentido en que iban a aceptarse las reformas; esto significa que es muy probable que el académico Topornín haya influido en las reformas.

También entre los razonamientos para reestructurar la figura presidencial estaban aquellos que se refieren a la inestabilidad política y económica en que ha caído la Unión Soviética: desabasto alimenticio, violencia entre grupos nacionales y peligro de desintegración de la Unión de Repúblicas y, sobre todo, necesidad urgente de actuar con

<sup>8</sup> Véase Topornín, Boris, “La fuerza y la debilidad del poder”, *Tiempos Nuevos*, Moscú, núm. 6, 1990, pp. 8 y 9.

mayor firmeza en momentos en que se incorpora al país a una economía de mercado. Para esto se necesita de un Ejecutivo fuerte,<sup>9</sup> que tenga el control del Poder Legislativo, pero que tenga mayor agilidad que un cuerpo legislativo tan numeroso como el Congreso o limitado como el Soviet Supremo.

Además, decíamos, el retiro del PCUS en la estructura de gobierno, dejó un vacío que alguien tenía que llenar y más que un presidente a la manera occidental. El Partido, ahora, debe ganarse su influencia en el gobierno.

#### IV. LA NUEVA PRESIDENCIA SOVIÉTICA

Aunque algunos constitucionalistas no soviéticos hablan de la existencia de un Poder Ejecutivo en la estructura de gobierno soviético que recaía en el Presídium y el Consejo de Ministros.<sup>10</sup> Realmente 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 en contra de la unidad del poder, de la esencia misma del Estado soviético y los intereses de la clase obrera".<sup>11</sup> En lugar de una división de poderes, se hablaba de una distribución de ellos en forma de delegación vertical.

Pero 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.

##### 1. *¿Quién puede ser presidente?*

Pueden postularse como presidente de la Unión Soviética, los soviéticos que estén en una edad de entre 35 y 65 años. 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 fue elegido por el Congreso de Diputados Populares del país. La

<sup>9</sup> Esta opinión también la sostiene el profesor de la Universidad de Leiden, F. J. M. Feldbrugg; véase de él, "The Constitution of the URSS", *Review of Socialist Law*, Holanda, núm. 2, 1990, p. 165.

<sup>10</sup> Véase Finer, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno* (trad. de Enrique Tierno Galván), Madrid, 1964, pp. 809-811.

<sup>11</sup> Ferrando Badía, Juan, *op. cit.*, nota 2, p. 376.

razón de que el primer presidente sea elegido así no es conocida; sin embargo, podemos deducirla de la situación en que se encuentra esa nación, en donde se necesita, más que elecciones, un poder seguro y fuerte; por eso fue creada la Presidencia, para que haga frente a la inestabilidad económica y de desintegración del país. Es decir, la Presidencia fue creada para Gorbachov, quizás el único elemento que actualmente ha catalizado los cambios en la Unión Soviética.

## 2. Reglas de elección del presidente

En la Constitución soviética, en su versión reformada, se establecen 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 claramente va dirigida contra el abstencionismo de la población.

En las elecciones pueden participar más de un candidato. Esto rompe con la ortodoxia soviética que permitía sólo un candidato en las elecciones. Se considera electo al 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; esto también rompe con la tradición soviética de que los altos jerarcas soviéticos fueran 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.

## V. 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.<sup>12</sup>

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 emergencia, et-  
cétera. En fin, analicemos con detenimiento:

<sup>12</sup> En el artículo 121 enumeraban así las facultades, ahora ha aumentado el número a 16; se trata de una condición a las 6 originarias.

### 1. *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 con la Constitución y las leyes de la Unión Soviética.<sup>13</sup> Ya hemos mencionado anteriormente que la idea es crear un régimen de derecho; por esto esta obligación del presidente de cumplir con la normatividad soviética, aunque podría parecer ociosa en un documento constitucional, tiene su importancia y razón de ser en la nueva tendencia constitucional soviética.

### 2. *Facultades a nivel exterior*

En las reformas de 1988 a la Constitución se asentaban escuetamente algunas facultades. Se indicaba 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). De esto se desprende que el presidente tenía facultades en materia de política exterior y en la defensa del país. También se señalaba 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, expresamente la Constitución señala que el Soviet Supremo tendrá el control de los mismos (artículo 113-12).

<sup>13</sup> Textualmente, el artículo 127<sup>3</sup>-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."

Por supuesto, como de todas las actividades del presidente en asuntos de política interna, éste tiene la obligación de reportar anualmente al Congreso de sus actividades, de sus gestiones en materia de política exterior.

b) Aceptar las cartas credenciales y de retiro de los representantes diplomáticos de los Estados extranjeros y organizaciones diplomáticas acreditadas ante la Unión Soviética, así como conferir los más altos rangos diplomáticos y otros títulos especiales (artículo 127<sup>o</sup>-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 la ejerce únicamente el presidente.

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

### 3. *Facultades en materia de guerra*

Estas facultades las ejerce conjuntamente con el Soviet Supremo, quien da las 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 en caso de que sea 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 del país 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 nación (artículo 127<sup>a</sup>-14).

#### 4. *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 facultada para designar altos funcionarios con la posterior sanción del Soviet Supremo, y también la Constitución la coloca como árbitro en un caso específico. Es probable que el peligro de desintegración de la Unión, que se deja sentir constantemente, sea la causa de que se haya creado un 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<sup>a</sup>-40); 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, del árbitro estatal supremo y después somete las candidaturas al Congreso de Diputados Populares para su aprobación.

También, siguiendo el mismo procedimiento, el presidente puede proponer la separación de su cargo de los funcionarios antes señalados, con excepción del presidente de la Corte Suprema (artículo 127<sup>a</sup>-6). Aquí se trata de fortificar el Poder Judicial y hacerlo independiente del Ejecutivo.

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

Además, previa consulta con el presidente del Consejo de Ministros, puede retirar de sus puestos y nombrar a los miembros del gobierno, sometiendo posteriormente para su aprobación esos actos al Soviet Supremo (artículo 127<sup>a</sup>-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.

### 5. *Facultad del veto*

El presidente soviético tiene una facultad harto conocida en nuestro sistema jurídico, que deriva de la obligación constitucional de que todas las leyes deben estar firmadas por el presidente; es decir, la facultad de rechazar una disposición legislativa.

La manera como funciona el veto en la Constitución soviética es la siguiente:

a) En caso de 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 de 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<sup>a</sup>-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<sup>a</sup>-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.

### 6. *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 lo ha sido en ese país 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, quien no dudó en probarse. En septiembre de 1990 el presidente fue autorizado por el III Con-

greso de Diputados Populares a decretar el estado de emergencia en cualquier parte del país. La decisión fue criticada por algunos diputados que ven en la medida un "atentado del poder central contra la soberanía"<sup>14</sup> de las Repúblicas. Bueno, esto es entendible en este momento en que la negociación de un nuevo Tratado de la Unión está en su parte más candente y las partes toman sus posiciones de negociación.

El artículo 123<sup>3</sup>-14-15 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 con una mayoría no menor de dos tercios del número total de sus miembros.

- Que siempre el presidente haga uso de sus facultades (dictar ordenamientos temporales) respetando 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).

### 7. Conferir órdenes, medallas y títulos honoríficos

Esta facultad, de acuerdo con el artículo 127<sup>3</sup>-12, la ejerce junto con el Soviet Supremo, quien instituye las órdenes y medallas de la Unión Soviética y establece títulos honoríficos (artículo 113-16).

### 8. La amnistía

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

<sup>14</sup> 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.

## VI. ESQUEMA COMPARATIVO DE LA ACTIVIDAD 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 meticuloso y bien informado del comparativista Hermann Finer.<sup>15</sup>

Aunque con la salvedad que señala Finer, de que este 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 acopla 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.

## VII. EL CONSEJO DE LA FEDERACIÓN

Una novedad en la Constitución soviética es la figura del Consejo de la Federación, que está formado por representantes de gobierno de las Repúblicas de la Unión, y además con 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.

Las competencias del Consejo de la Federación tienen que ver con la Federación; es una especie de coordinador de los integrantes de la Unión, y además un conducto para solucionar los problemas derivados de las relaciones interétnicas. Concretamente, el Consejo debe

- 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

<sup>15</sup> Finer, Hermann, *op. cit.*, nota 10, p. 810.

## ESQUEMA COMPARATIVO DE LA ACTIVIDAD DEL EJECUTIVO

<i>Acción del Ejecutivo</i>	<i>Gabinete británico</i>	<i>Presidente de Estados Unidos</i>	<i>Gabinete de la Cuarta República Francesa</i>	<i>Gabinete Constitucional Weimar</i>	<i>Presidente de la Unión Soviética</i>
Convoca al Parlamento	Sí	Asimismo	Asimismo	Asimismo	No
Disuelve al Parlamento	Sí	No	Sí	Sí	Sí (puede disolver al Soviet Supremo, artículo 127 <sup>a</sup> -16)
Dicta leyes	No	No	No	No	Sí
Introduce leyes	Sí	Casi	Sí	Sí	Sí
Produce presupuestos	Sí	Casi	Sí	Sí	No
Ejerce el veto	(En vacación)	Sí	No	No	Sí
Nombra ministros	(Rey)	Sí	(Presidente)	(Presidente)	Sí
Depone ministros	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Nombra a jefes del ejército	Sí	Casi	Sí	Sí	Sí
Declara la guerra	Sí	(Congreso)	(Asamblea)	(Asamblea)	Sí
Hace tratados	Sí	Casi	(Presidente)	(Asamblea)	Sí
Dirige fuerzas	Sí	Sí	(Presidente)	(Presidente)	Sí
Embajadores:					
Nombra	Sí	Casi	(Presidente)	(Presidente)	Sí
Recibe	Sí	Sí	(Presidente)	(Presidente)	Sí
Hace leyes y órdenes	Sí	Sí	(Presidente)	(Presidente)	Sí
Dirige los asuntos exteriores	Sí	Sí	Sí	(Presidente)	Sí
Mantiene el orden público	Sí	Sí	Sí	(Presidente)	Sí
Nombra el servicio civil	Sí	Hace nombramientos mayores con el Senado	Sí	Sí	Sí
Nombra a los jueces	Sí		( El presidente en el Consejo)	Sí	Sí
Es jefe administrativo	Sí	Casi	Sí	No	Sí
Es responsable ante el Parlamento	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Concede el perdón	Sí	Sí	(Asamblea)	Sí	Sí

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.

Este Consejo de la Federación, aunque a primera vista puede ser una especie de Senado, en 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 ellos. Es probable que el Consejo se haya creado como dique para contener la tendencia desintegracionista de las Repúblicas. Por lo que tomando en cuenta la situación de la Unión, podemos decir que no ha tenido éxito.

#### VIII. 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 está designado por el presidente y forman parte de él el presidente del Consejo de Ministros, como miembro ex officio y el presidente del Soviet Supremo tiene derecho de participar en las sesiones.

La Constitución, brevemente, se refiere 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<sup>b</sup>).

Se entiende que el Consejo Presidencial es un órgano de tipo consultivo. El presidente Mijail Gorbachov, cuando le interrogaron sobre cuál era el objetivo de crear el Consejo Consultivo, contestó: "Para equivocarme menos".<sup>16</sup> En fin, tal parece que no hay duda sobre el carácter de cuerpo consultivo del Consejo; sin embargo, todavía hay imprecisión sobre sus límites y composición. Por ejemplo, algunos miembros del actual Consejo Presidencial abogan porque éste tenga más facultades de gobierno,<sup>17</sup> lo cual significaría crear otro poder dentro de un poder.

<sup>16</sup> Yakovlev, Egor, "Consejo Presidencial, mirada desde dentro", *Novedades de Moscú*, Moscú, 12 de agosto de 1990, pp. 8 y 9.

<sup>17</sup> E. Primakov afirma: "cabe suponer que el Consejo ha de transformarse, adquiriendo nuevas funciones y asumiendo la toma de determinadas decisiones". Ver Yakovlev, Egor, *op. cit.*, nota anterior.

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 es entendible que todas las tendencias estén representadas. En este caso es un órgano para que, como pretende el presidente soviético, se le ayude a "no equivocarse tanto".

En la práctica, el Consejo Presidencial está compuesto de 17 miembros, de extracción plural: doce rusos, un armenio, un georgiano, un kirguiz, un letón y un ucraniano. Todos son hombres, ninguna mujer; hay políticos de carrera, científicos, escritores, etcétera.<sup>18</sup> Sólo 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 se forma por el premier y sus ministros, quienes participan en la redacción de los documentos aprobados por el presidente de las reuniones del Consejo. El tercer grupo se ocupa aproximadamente de lo mismo que el segundo: Aitmatov, Osipián, Rasputín, Shatalín y Yarin.<sup>19</sup>

Aunque el profesor Manuel García Álvarez encuentra en este órgano influencia norteamericana,<sup>20</sup> mi opinión es que, de acuerdo con lo visto, es un órgano atípico y todavía sin características bien definidas, y por lo tanto tiende a cambiar o a desaparecer.

## IX. 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, se requiere, según se establece en la Constitución:

— Que el presidente haya violado la Constitución y las leyes a juicio del Congreso.

<sup>18</sup> Los 17 miembros son: E. Primakov, V. Boldin, G. Revenko, A. Yakovlev, V. Medvedev, N. Ryahkov, E. Shevardnadze, V. Krinchkov, V. Bakatim, D. Yazov, U. Maslinkov, V. Rasputín, S. Ahatalin, Ch. Aitmatov (a quien recientemente designaron embajador de la Unión Soviética en Luxemburgo), Y. Osipian, A. Kaule, V. Yarin.

<sup>19</sup> Datos tomados de Yakovlev, Egor, *op. cit.*, nota 16.

<sup>20</sup> García Álvarez, *op. cit.*, nota 6, p. 121.

— Que la decisión del Congreso se haya tomado 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.

— Que el Soviet Supremo haya tomado en consideración las conclusiones a que haya llegado el Comité para Supervisión de la Constitución (artículo 128<sup>a</sup>).

La Constitución también prevé que el presidente puede 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 ejercerse por el presidente del Soviet Supremo 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: aunque se puede decir que actualmente no hay homogeneidad en el Congreso (como antes sucedía con el Soviet con una 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 están puestas), cuando funcione verdaderamente esta palanca de remoción. Pero no debemos descartar que la palanca la pone en funcionamiento el Congreso en coordinación con el Comité de la Unión Soviética para Supervisión de la Constitución.

## X. CONCLUSIONES

Hasta el momento las reformas a la forma de gobierno soviético dan como resultado un sistema singular. A pesar de que en algunos casos se notan influencias de los sistemas norteamericanos o inglés, el resultado es original. Por ejemplo, existe una mezcla entre instituciones originales como los soviets, o el Consejo de la Federación y una Presidencia que se inspira en las presidencias occidentales.

Es evidente que la forma de gobierno soviética tiende a evolucionar; la Presidencia no es una institución, por ahora, bien delineada en la Unión Soviética, está en constante cambio, por lo que estamos atentos a la versión final de la forma de gobierno de los soviéticos, o quizás de los rusos.

Manuel BECERRA RAMÍREZ