

REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ESTADO SOVIETICO

Arturo Lan Arredondo*.

I

El Derecho Soviético y la Familia Jurídica Socialista están inmersos en una compleja transición⁽¹⁾. Con el advenimiento al poder de Mikhail Gorbachev en 1985, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, país tradicionalmente considerado como el prototipo de la Familia Jurídica mencionada, vive intensos cambios en su infraestructura, ideología y en sus técnicas y conceptos legales⁽²⁾.

Estos cambios, conocidos como la Perestroika y Glasnot, se han visto también reflejados en el propio sistema jurídico de la URSS y más concretamente en su Constitución de 1977 en vigor. La claridad y plena definición de estas transformaciones, sin embargo, no han sido logrados. La URSS continúa fuertemente convulsionada por el estado crítico de su economía, la tensión y confrontación de las diversas fuerzas políticas⁽³⁾, y por la crisis étnica e independentista de sus repúblicas. Aunado a lo anterior, el intento de definir un nuevo régimen económico inspirado por los principios de la oferta y la demanda, es decir de una economía de mercado, ha sujetado al sistema jurídico soviético a un estado de tensión y ambigüedad: no se ha abandonado plenamente el régimen de economía centralizada pero tampoco se ha implemen-

- (1) Bibliografía interesante sobre la Familia Jurídica Socialista puede ser encontrada en Glendon, Mary Ann; Gordon, Michael y Osakwe, Christopher. *Comparative Legal Traditions*. West Publishing Co. St. Paul, Minn. 1985. David, René. *Les Grand Systèmes de Droit Contemporain*. Dalloz. Paris. 1982. Merryman, John Henry. *La Tradición Jurídica Romano-Canónica*. Fondo de Cultura Económica. 1980. Hazard, John N. *The Soviet System of Government*. The University of Chicago Press. 1980. Quigley, John. *Socialist Law and The Civil Tradition*, en *The American Journal of Comparative Law*. Vol. XXXVIII, No. 4. 1989.
- (2) El gran comparatista francés René David es quien ha hecho énfasis en el análisis de las técnicas y conceptos legales, así como de la ideología para poder clasificar en el Derecho Comparado a un sistema jurídico nacional en familia jurídica.
- (3) El escenario político soviético ha encontrado corrientes opuestas y por lo tanto antagónicas: el sector conservador del PCUS, el centrista encabezado por el mismo Gorbachev y el radical, con Boris Yeltsin como su principal figura.

tado el de mercado. Por consecuencia, si algo caracteriza al Derecho Soviético actual es una preocupante indefinición.

Dentro del marco anterior, este artículo tratará de explicar los cambios jurídicos que más han influido en la estructura del Estado Soviético y, por ende, en la teoría del estado de la URSS. Por la misma jerarquía de las leyes, el estudio se centrará fundamentalmente en la mencionada Constitución de 1977.

II

El régimen constitucional del Estado Soviético enfrenta la misma interrogante de todos los aspectos de la vida de la URSS: ¿hasta donde continuará el proceso de cambio estructural? El 5 de Febrero de 1990, al anunciar la terminación del régimen del partido único, Gorbachev declaró: “la verdadera Perestroika comienza”. En Marzo de 1991 — fecha en que se escribe este artículo— la pregunta que inquieta al mundo político internacional hace referencia a la posible terminación de la Perestroika. Sin embargo, a pesar de los difíciles obstáculos que Gorbachev enfrenta para continuar implementando su reforma estructural, ha logrado ya transformar radicalmente al Estado Soviético. ¿Cuáles son los cambios más trascendentes desde que Gorbachev asumió el poder?

Cuatro características fundamentales definen la infraestructura política de la URSS de acuerdo a la Constitución de 1977: 1) es un estado socialista; 2) con una combinación de presidencialismo y parlamentarismo; 3) federal; y 4) con un incipiente sistema multipartidista aunque, de hecho, todavía con dos estructuras formales y paralelas de poder: el Estado y el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). Estas cuatro características fundamentales nos servirán como marco de referencia para el análisis de los cambios más relevantes relacionados con la estructura constitucional del Estado.

1.- *Estado Socialista.*— No sólo la misma Constitución sigue sosteniendo que la URSS es un estado socialista sino que el mismo Gorbachev ha hecho énfasis en que, a pesar del intento de transformación de la economía soviética en una de mercado, el país seguirá inspirándose en los principios socialistas. Concretamente ha hecho referencia no a las tesis Marxistas-Leninistas, sino a un “socialismo humano y democrático”, mencionándose a Suecia como posible país a imitar. Es importante mencionar que el abandono de la concepción Marxista-Leninista como luz iluminadora del actuar político y económico es, quizá, la transformación más radical y de la cual se han derivado todas las demás. No es posible comprender el proceso de transformación de la URSS si no se tiene en cuenta este hecho fundamental.

2.- *Presidencialismo y Parlamentarismo.* Para analizar la segunda característica fundamental —combinación de presidencialismo y parlamentarismo— nos hemos

de basar en reformas a la Constitución ya aprobadas y en pleno vigor⁽⁴⁾. Sin lugar a dudas, la figura que mayor presencia y fortaleza ha adquirido en el escenario político-constitucional de la URSS es el de la presidencia. Anteriormente a su creación en Marzo de 1990, la administración de la URSS reflejaba lo que por mucho tiempo fue una característica muy singular de este país: la existencia de dos estructuras formales y paralelas de poder: el Estado y el Partido Comunista de la Unión Soviética⁽⁵⁾. Este dualismo creaba confusión en la dirección ejecutiva de la vida política y económica. Gorbachev desde un principio sostuvo que esto era negativo y que el PCUS no debería de intervenir en la administración pública. Su jurisdicción debía ser lo estrictamente político. Como anteriormente se señala, en Marzo de 1990 se crea la institución de la presidencia y Gorbachev, quien antes sólo se desempeñaba como Secretario General del PCUS (lo ejecutivo estaba en manos de un primer ministro y de un consejo de ministros), a partir de esa fecha incrementa su poder: sigue siendo Secretario General del PCUS y adicionalmente Presidente de la URSS. La reforma de 1990 le otorgó —al estilo estadounidense— derecho de veto legislativo, pero a diferencia del Presidente de los Estados Unidos no fue elegido popularmente sino por el Congreso de Diputados del Pueblo-poder legislativo. También muy importante, su mandato como presidente se desarrollaría en un esquema institucional todavía débil en cuanto a la presencia de división de poderes y a la existencia de más partidos políticos.

Como anteriormente se menciona, el sistema presidencial creado convive con el parlamentario. A la fecha de este artículo, el poder legislativo de la URSS se encuentra integrado por el Congreso de Diputados del Pueblo, ente masivo de representación popular con aproximadamente 1500 miembros, y por un órgano de operación regular y más compacto, el Soviet Supremo.

Respecto al primer órgano de la legislatura, el Congreso de Diputados del Pueblo, fue creado en 1989 y en un principio significó para muchos la concretización de un anhelo democrático. Por primera vez el legislativo soviético se integraba por diputados de diversas facciones y no solamente por miembros del PCUS. Sus funciones además de importantes son novedosas: elige al presidente (ingrediente parlamentario) y al Soviet Supremo.

Sin embargo, por ser un órgano tumultuoso, su funcionamiento ha sido complicado y lento. El segundo elemento, el Soviet Supremo, órgano ya existente y más pequeño (500 miembros aproximadamente), se constituye como el ente de operación regular. Está integrado por el Soviet de la Unión —reflejando el elemento de representación popular— y por el Soviet de las Nacionalidades, reflejo de la idea federal.

(4) La mayoría de estas reformas fueron promulgadas en 1990.

(5) En la URSS no se acepta el principio occidental de la división de poderes. Esta división es vista negativamente por obstaculizar, según la doctrina soviética, la unidad que el poder necesita para la consecución del socialismo.

Con el paso del tiempo el Soviet Supremo también se convierte en el escenario por excelencia del debate y la confrontación política entre conservadores, centristas y radicales⁽⁶⁾. En Agosto de 1989 Gorbachev declara que el "Soviet Supremo se ha constituido en una verdadera escuela política, en una universidad para los ciudadanos soviéticos".

Podemos citar otras reformas importantes de la era Gorbachev. Relativa también al poder ejecutivo, está la transformación del Consejo de Ministros de la URSS en un Gabinete de Ministros. El Artículo 128 de la Ley de Enmiendas y Adiciones a la Constitución Soviética (Diciembre de 1990) establece que este Gabinete de Ministros estará subordinado al Presidente de la URSS. Asimismo y de acuerdo a los mecanismos parlamentarios, el Soviet Supremo puede otorgar un voto de desconfianza al Gabinete.

La figura de la Vicepresidencia —relativamente influenciada por el modelo estadounidense— ha sido también adoptada, así como una nueva e interesante institución, el Consejo de la Federación. Estos dos entes, junto con el Presidente y el Gabinete de Ministros, complementan el cuadro de los órganos que componen al poder ejecutivo. Respecto al Vicepresidente, actúa de acuerdo a las facultades delegadas por el Presidente y ocupa el lugar de éste durante sus ausencias. Está todavía por comprobarse su utilidad en la vida real⁽⁷⁾.

El Consejo de la Federación es una novedad en la estructura gubernamental soviética. Está encabezado por el Presidente de la URSS y comprende 37 miembros que incluyen a los presidentes de las 15 repúblicas federales y a los de las 20 repúblicas autónomas, además del Vicepresidente de la URSS. "Ha sido facultado para desarrollar sus funciones en el área de las relaciones inter-repúblicas promulgando sus decisiones bajo la forma de decretos presidenciales. Evidentemente su función constitucional está dirigida a ser el órgano oficial de conciliación entre los diversos gobiernos de las repúblicas"⁽⁸⁾. En otras palabras, el Consejo de la Federación pretende ser un órgano en el cual se puedan dirimir las controversias existentes entre las repúblicas y por ende facilitar la implementación de políticas uniformes.

(6) Formando parte del bloque conservador podríamos citar a la vieja guardia del PCUS con Ligachev a la cabeza, las fuerzas armadas, e importantes sectores de la nomenklatura. El centrista está encabezado por el mismo Gorbachev y el radical por grupos como Plataforma Democrática, Unidad Democrática, Rusia Libre e individuos como Boris Yeltsin Presidente de la Federación Rusa, Gavril Popov Alcalde de Moscú, Anatoly Sobchak Alcalde de Leningrado y algunos ex-colaboradores de Gorbachev como Shevernazde, Petrakov, Yakovlev, Shatalin y otros.

(7) La figura de la Vicepresidencia estadounidense es severamente criticada. Se argumenta que sus funciones son vagas y que su efectividad depende en buena medida del "acceso" que el presidente le quiera dar. Sin embargo, cobra una importancia fundamental cuando el presidente muere o se ausenta del puesto al ser el vicepresidente quien lo substituye. Ejemplos ilustradores lo constituyen los casos Kennedy-Johnson y Nixon-Ford.

(8) P.S. SEEL, Soviet & East European Law, Parker School Bulletin, Columbia University. Vol. 1, No. 19, p. 3. Enero 1991.

Las instituciones de justicia también han experimentado reformas importantes. La primera se refiere al Gosarbitrazh-organismo encargado de resolver controversias económicas surgidas entre empresas estatales. Ahora ha sido elevado al rango de "Suprema Corte de Arbitraje"⁽⁹⁾. Aunque su jerarquía formal ha sido fortalecida, es de esperarse una reducción real de su importancia si los objetivos de implementar una economía de mercado son conseguidos. Los planes económicos quinquenales que han servido de base para las resoluciones del Gosarbitrazh irán paulatinamente desapareciendo y, además, es también de esperarse que el número de empresas estatales se reduzca en cantidad considerable. Lo anterior, es necesario repetirlo, sería cierto si los mecanismos de mercado son implementados, objetivo que el día de hoy parece todavía lejano. También en el ámbito de las instituciones de justicia, la Prokuratura, órgano facultado para velar por el principio de legalidad, ha sido reformado. A diferencia del Gosarbitrazh, sus funciones han sido reducidas. Ahora su jurisdicción solamente comprende la ejecución de las leyes de la URSS; las leyes de las repúblicas serán ejecutadas por organismos ad-hoc creados por ellas sin que la Prokuratura federal tenga alguna ingerencia, como ocurría antes.

3.- *Federalismo*. Si algo refleja la intensa indefinición de la URSS es precisamente su poco ortodoxo sistema federal. Esto es obvio. En el fondo de la problemática federalista está la supervivencia e integración política de la nación. La crisis interétnica e independentista de diversas repúblicas pone en peligro su estabilidad territorial. La URSS está, a la fecha de este artículo, por someter a referéndum el Nuevo Tratado de la Unión (NTU), instrumento que servirá, según Moscú, para asegurar la cohesión política del país y delimitar los poderes y facultades entre el gobierno central y el de las repúblicas⁽¹⁰⁾. Sin embargo, antes de analizar la posible adopción del NTU y para poder comprender los cambios pretendidos, es necesario estudiar algunos aspectos del status actual del singular sistema federal soviético.

La forma en que está regulado este sistema lo hace aparecer como una confederación más que una federación. La Constitución en vigor establece que la URSS es un "estado multinacional, federal, unido, compuesto por 15 Repúblicas Socialistas Soviéticas"⁽¹¹⁾. Y agrega que "cada República Federada conserva el derecho de salir libremente de la Federación". Este último punto es el que le da un perfil confederativo más que federativo.

Hasta 1987, año en que comienza a surgir la crisis interétnica e independentista en varias repúblicas, la facultad de las repúblicas federadas de abandonar la federa-

(9) Op. cit., p. 3.

(10) El 7 de Marzo de 1991 el NTU fue aprobado, en principio, por ocho de las quince repúblicas federadas: Rusia, Ucrania, Kazakstán, Tadjikistán, Kiguirzia, Uzbekistán, Turkmenistán y Bielorrusia. Seguía pendiente la decisión final de Lituania, Estonia, Letonia, Georgia, Armenia, Azerbaijdán y Moldovia. El referéndum está programado para el 17 de Marzo de 1991.

(11) Cada república federada, a su vez, se subdivide en repúblicas y regiones autónomas.

ción no representaba más que una mera disposición constitucional sin ninguna relevancia práctica, ni siquiera había una ley secundaria que lo regulara. A partir de ese año, sin embargo, lo que era mera posibilidad se transforma en realidad latente y preocupante. Las repúblicas bálticas-Lituania, Letonia y Estonia-amenazaba con separarse en base a argumentos históricos y también legales. Posteriormente otras repúblicas las seguirían, entre otras, Armenia, Azerbaidján y Uzbekistán. Para controlar esta creciente convulsión independentista, el Congreso de Diputados del Pueblo aprobó (Abril 1990) la Ley sobre la Separación de las Repúblicas. Esta Ley —todavía en vigor mientras no se apruebe definitivamente el NTU— hace más que difícil que una república pueda efectivamente separarse. Los requisitos son muy estrictos y por lo tanto difícil de ser cumplidos⁽¹²⁾.

El posible Nuevo Tratado de la Unión, propuesto por el gobierno central como mecanismo garante de la integridad política y territorial de la URSS, trata también de implementar una más justa delimitación de facultades entre el gobierno federal y el de las repúblicas. Aunque todavía es prematuro asegurar que el NTU propuesto vaya a ser finalmente aceptado por todas las repúblicas (y en qué términos), es factible comentar alguna de sus características más relevantes.

Este documento, hecho público por Gorbachev el 23 de Noviembre de 1990, “presenta un esquema complejo y vago para el gobierno de la URSS. Sólo un punto parece ser absolutamente cierto: pretende retener el sistema político actual consistente en repúblicas separadas, muchas unidades autónomas y un fuerte centro de poder en Moscú”⁽¹³⁾.

El NTU continúa presentando un esquema que se asemeja a una confederación más que a una federación. Sin embargo, es cuidadoso en otorgar al gobierno central facultades suficientes para asegurar la unión de las repúblicas. Por ejemplo, el gobierno central seguiría teniendo un estricto control sobre los organismos relacionados con la seguridad nacional, es decir, fuerzas militares, KGB, así como la regulación de las fronteras y aduanas. La política exterior seguiría también en manos de Moscú pero se prevén ciertos mecanismos para que las repúblicas realicen algunas funciones relacionadas tales como celebrar tratados de diversa índole con otras naciones, característica que vuelve a enfatizar el perfil confederativo. Respecto a la figura de la Presidencia, institución que ha sido gradualmente fortalecida, se dispone su elección popular a través de comicios secretos, en lugar de ser elegido por el Parlamento-Congreso de Diputados del Pueblo como en el caso de Gorbachev. Respecto al legislativo, Congreso de Diputados del Pueblo y Soviet Supremo, es pro-

(12) La Ley sobre la Separación de las Repúblicas utiliza, para aprobar que una república se independice, una fórmula que combina votaciones mínimas de los habitantes, plazos de tiempo muy largos y la solución de la situación económica de la república respectiva.

(13) P.S. SEEL Soviet and East European Law. P. 3.

bable que el primer órgano desaparezca y que por lo tanto sólo el Soviet Supremo permanezca. El NTU también prevé cambios en lo concerniente al poder judicial, con la creación de una Corte Constitucional inspirada en el modelo alemán, y disposiciones relativas a conflicto de leyes entre las de la URSS y las de las repúblicas. Por último, el NTU regularía lo relativo a los símbolos nacionales —himno nacional, bandera, capital e idioma—. Respecto a los dos últimos —capital e idioma— se asegura el predominio del elemento “ruso” al disponer que la capital seguirá siendo Moscú y el ruso lengua oficial⁽¹⁴⁾.

Al momento en que se publique este artículo, muy probablemente ya se habrá aprobado el NTU y por lo tanto conocido su contenido. Los puntos anteriores son los más importantes que el documento propone. El tiempo confirmará su entrada en vigor, su abandono o, quizá, su adopción en términos distintos.

4.- *Multipartidismo*. En 1918 los Bolcheviques, victoriosos de la Revolución de Octubre de 1917, hacen desaparecer la Asamblea Legislativa existente, declaran el régimen de partido único y se autonombran Partido Comunista Ruso. Desde tal fecha el Partido Comunista de la Unión Soviética (la URSS nace formalmente en 1922) ha sido el único presente en el escenario político de la URSS y el único autorizado por las diversas constituciones soviéticas. El Artículo Sexto de la Constitución establecía que el PCUS era la fuerza que dirigía y orientaba la sociedad soviética. Aún más, su status era considerado como supraconstitucional, por encima de la Constitución, y extraconstitucional, no sujeto a regulación por ella.

Como anteriormente se menciona, el PCUS intervenía directamente en la administración pública creando confusión y entorpeciendo las labores de gobierno. Gorbachev, entendiendo que la URSS no podría renovarse estructuralmente bajo un sistema de partido único, decide terminar formalmente con él. En Marzo de 1990 se reforma el Artículo Sexto de la Constitución para permitir a otros partidos políticos operar legalmente.

Esta reforma es una de las más importantes que la Perestroika de Gorbachev ha contemplado. Estremeció los cimientos ideológicos y orgánicos que sostenían la vida política de la URSS. “Desde los primeros días del Bolchevismo bajo Vladimir Ilyich Lenin, el Partido Comunista de la Unión Soviética ha insistido en su papel directriz respecto y sobre la sociedad, el estado, la cultura y, muy importantemente, sobre la vida del individuo”⁽¹⁵⁾. En 1990, en contraste, Nikilai Ryzhkov, Primer Ministro en ese tiempo declaró: “ya no es tiempo de discutir si el país necesita un sistema multipartidista. Es un hecho consumado”. Prontamente empezaron a surgir movimientos y grupos motivados por esta grandiosa oportunidad. Grupos como Plataforma Democrática, Rusia Libre y otros han tratado de formalizar sus estructuras para con-

(14) Op. cit., p. 3.

(15) TIME. 19 de Febrero de 1990. P. 11.

vertirse, quizá, en partidos. Al tiempo de escribirse este artículo Boris Yeltsin, en abierto desafío a Gorbachev, ha instado a la Federación Rusa a organizar un partido poderoso que pueda competir con el PCUS. Todos estos esfuerzos, sin embargo, no han prosperado completamente y, para efectos reales, la URSS todavía vive bajo el unipartidismo. Pero la base para un posible multipartidismo ha sido dada y está garantizada por la misma Constitución. El futuro de este nuevo régimen requiere de tiempo y suerte para su maduración.

Las reformas comentadas son las que más han impactado al estado soviético durante la era Gorbachev. La última palabra, sin embargo, aún no está escrita. Nubarrones políticos y económicos obscurecen el horizonte. En la actualidad tal vez sea válido afirmar que lo único cierto en la URSS es la misma incertidumbre.

III

Conclusiones.

1) La Teoría del Estado Soviético, en virtud de los cambios propuestos por la Perestroika y Glasnot, está siendo dramáticamente transformada. Los cimientos que le daban vida —tesis Marxista-Leninista— no solamente han sido abiertamente cuestionados sino también gradualmente abandonados, hasta ahora.

2) Este abandono ha repercutido profundamente en el desarrollo de una relativamente nueva infraestructura política, ideológica y en las técnicas y conceptos legales. Es un hecho que las transformaciones de las ideologías prevalentes inciden directamente en el cambio de las estructuras políticas y en el sistema jurídico.

3) Principios con mayor presencia ahora como democracia liberal, multipartidismo, descentralización, economía keynesiana y otros, acercarán a la Unión Soviética con sistemas político-económicos de Europa Occidental, especialmente con los de los países bajos y nórdicos.

4) Es de esperarse, si el rumbo de la Perestroika y Glasnot continúa, una "occidentalización" ideológica y, por lo tanto, una Teoría del Estado más próxima a la occidental, con una nueva presencia de las tesis políticas nacidas en el período clásico griego, fortalecidas en el Siglo XVIII de la Ilustración y maduras y afinadas por la vida contemporánea. En otras palabras, la modificación de las ideologías prevalentes necesariamente incidirá en nuevos contenidos para la Teoría del Estado Soviético.