

# La Federación Rusa bajo el régimen de Putin: ¿del federalismo cooperativo al coercitivo?

ALEXANDER N. DOMRIN

La compleja estructura federal rusa se ha vuelto un problema importante, pero que podría tener pronta solución mediante reformas inminentes. Reelegido en marzo de 2004, el presidente Vladimir Putin dio inicio a su

Aunque es muy poco probable que Rusia abandone por completo el federalismo en el futuro inmediato, la expansión actual de la actividad del gobierno federal en prácticamente todas las esferas de la vida se podría considerar un signo de la transición rusa del federalismo "cooperativo" al federalismo "coercitivo"

segundo mandato con una amplia iniciativa para redistribuir las facultades entre el gobierno central y las regiones, y reducir el número de las unidades constitutivas de la Federación Rusa. Los cambios actuales son una continuación de las tentativas de Putin para fortalecer a la federación desde el centro y establecer un "poder vertical" más sólido en el país.

La adopción de la Constitución federal de 1993 no es una culminación de la historia rusa o de su desarrollo constitucional; más bien, representa el inicio del experimento del país con el federalismo. Aunque es muy poco probable que Rusia abandone por completo el federalismo en el futuro inmediato, la expansión actual de la actividad del gobierno federal en prácticamente todas las esferas de la vida se podría considerar un signo de la transición rusa del federalismo "cooperativo" (basado en tratados entre el centro federal y los sujetos de la federación) al federalismo "coercitivo"

(basado en la Constitución federal y su estricto cumplimiento por parte de las unidades de la federación).

La Federación Rusa es una república presidencial. El presidente ruso —proclamado "garante" de la Constitución y de los derechos y libertades de los ciudadanos— es el jefe de Estado que representa la Federación de Rusa dentro del país y en el exterior. Está facultado para adoptar medidas



encaminadas a proteger la soberanía de la Federación Rusa, su independencia y la integridad del Estado, asegurar el funcionamiento y la interacción coordinados de las dependencias del Estado, y determinar las directrices básicas de política interior y exterior de la Federación Rusa de conformidad con la Constitución y las leyes federales.

Hay tres diferentes sistemas judiciales en Rusia: 1) el Tribunal Constitucional (establecido en 1991); 2) los tribunales "regulares" o tribunales de jurisdicción general (incluidos los tribunales militares); y 3) los tribunales arbitrales (*arbitrazh*) o tribunales comerciales. Cabe destacar que Rusia no cuenta con un tribunal supremo único para todo el país. Los tres tribunales supremos –el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema (el tribunal más alto entre los de jurisdicción general) y el Tribunal Arbitral Supremo– tienen una categoría similar.

El Parlamento ruso se volvió bicameral después de la modificación constitucional de 1990, poco después de la desintegración de la Unión Soviética, y la Constitución de 1993 mantuvo su estructura bicameral. El parlamento, o Asamblea Federal, está formado por dos cámaras: la Duma Estatal y el Consejo de la Federación. La Duma Estatal está integrada por 450 diputados y el Consejo de la Federación, por 178 miembros (a veces llamados senadores), dos por cada uno de los 89 sujetos de la Federación Rusa.

En la Constitución se divide a todos los sujetos de la federación en tres grupos principales: repúblicas, unidades nacionales territoriales (conocidas como regiones autónomas y áreas autónomas) y unidades administrativas territoriales (que incluyen regiones, territorios y las dos ciudades federales del país, Moscú y San Petersburgo). Las unidades se definen formalmente como "sujetos" y no como unidades constitutivas de la Federación Rusa. La Constitución otorga derechos y responsabilidades iguales y plenos poderes estatales a las 89 unidades que componen el país. Sin embargo, en la práctica, algunos sujetos tienen mucho más poder que otros. Esto hace de Rusia una federación asimétrica.

Los asuntos de federalismo se cuentan entre los elementos medulares de las recientes reformas en Rusia, que son de gran alcance. En primer lugar, se introdujo un sistema de elección proporcional para la Duma Estatal; la siguiente Duma se elegirá de acuerdo únicamente con la votación por los partidos. En esta nueva ley se establece que cada partido político debe tener al menos 50,000 miembros, con capítulos regionales de por lo menos 500 personas cada uno. En segundo lugar, se revisó el sistema de elecciones regionales. En las nuevas leyes electorales se estipula expresamente que, de ahora en adelante, todos los gobernadores territoriales deben ser elegidos por legislaturas territoriales apeándose a las recomendaciones presidenciales. En tercer lugar, las autoridades rusas iniciaron el proceso de integración de algunas de las unidades federales del país. A continuación se abordan las últimas dos de estas reformas.

El gobierno federal ruso ha adoptado varias medidas con objeto de eliminar

el "federalismo etnoterritorial" del país, que modifica la categoría de las repúblicas étnicas para disminuir su nivel al de las regiones rusas ordinarias. La Duma aprobó una ley que da al presidente autoridad para destituir a líderes regionales elegidos popularmente, incluidos los presidentes de repúblicas étnicas. Además, con el propósito de fusionar entidades étnicas y no étnicas dentro de los distritos federales, Rusia se ha dividido en siete distritos federales, cada uno de los cuales comprende alrededor de diez a doce sujetos de la federación. Los distritos están supervisados por representantes del presidente ruso.

La tragedia de Beslán ocurrida en 2004, en la que terroristas chechenos e ingushes tomaron alrededor de 1,200 rehenes en una escuela de esa ciudad y mataron a 330 (una tercera parte de ellos niños), hicieron que Putin iniciara nuevas reformas para las autoridades regionales. Propuso nombrar a los gobernadores en vez de elegirlos por votación directa, junto con otras iniciativas encaminadas a movilizar a la sociedad, fortalecer el estado ruso, mejorar la administración de los sujetos de la Federación Rusa y volverlos capaces de responder de manera apropiada a las amenazas y desafíos modernos. El 7 de diciembre de 2004, el Consejo de la Federación aprobó una nueva legislación para eliminar en todo el país las elecciones directas para gobernador. Desde que entró en vigor esta nueva ley, el presidente ha renovado el nombramiento de 18 gobernadores rusos y ha destituido a cuatro. El gobierno federal ruso, su élite política y la ciudadanía consideran estas acciones hacia una mayor centralización necesarias para mantener la unión del país.

El 2 de julio de 2005, el presidente Putin anunció sus planes de firmar un decreto que devolverá a los gobernadores muchas de las facultades que se les retiraron como consecuencia de sus políticas regionales. En su discurso en una sesión del Consejo de Estado en Kaliningrado sobre el tema del mejoramiento de las relaciones federales, el presidente Putin subrayó que la delegación de facultades adicionales a las regiones no era una meta en sí misma, sino una medida para ayudar a asegurar el crecimiento económico en las regiones. Las facultades que se delegarán incluyen la autoridad sobre la explotación de bosques, la política ambiental, el patrimonio cultural, la educación y la ciencia. De acuerdo con observadores rusos, en términos generales la iniciativa más reciente de Putin devolverá a los gobernadores 114 de sus facultades originales.

No obstante, este nuevo planteamiento de restaurar el poder de los gobernadores no contradice una tendencia más general a la centralización en el país. Además, en su "informe de Kaliningrado", antes mencionado, Putin sustentaba la idea de establecer un régimen federal directo en las regiones con falta de solvencia financiera. El fracaso de las autoridades regionales para ejercer con eficacia sus numerosas facultades y asegurar el uso apropiado de los fondos asignados a las regionales agrava los problemas económicos de la región, aumenta la tasa de desempleo y, a la larga, fortalece el extremismo. Estos argumentos racionalizan la idea de que el régimen federal directo desde Moscú sería una medida necesaria y justificada.