

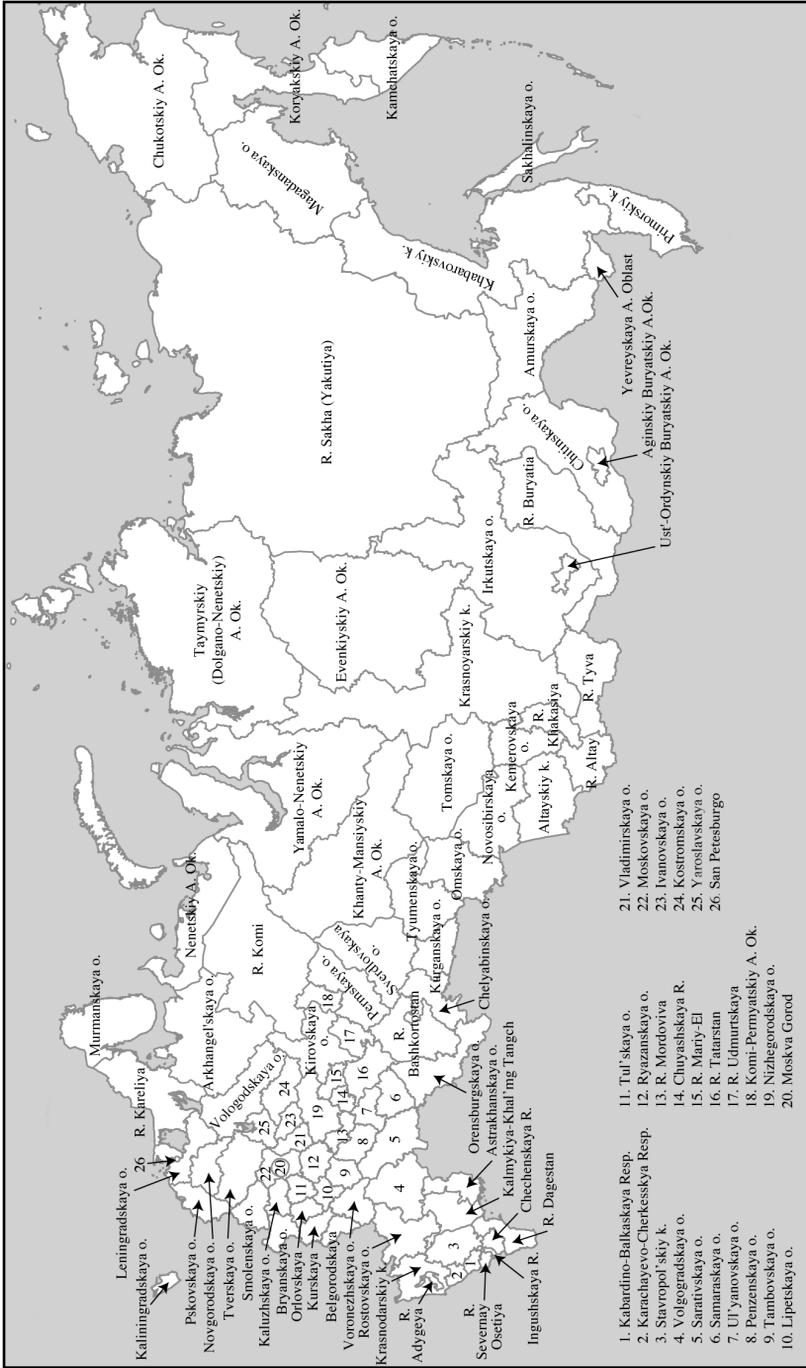
# Rusia: federalismo en estado de cambio

MARAT SALIKOV

Desde el colapso de la Unión Soviética, Rusia se ha esforzado por construir un sistema político democrático, una economía de mercado y una verdadera estructura federal que reemplacen los estrictos controles políticos y económicos de su periodo comunista. Rusia no es tan sólo el país más grande del mundo, sino que también tiene uno de los sistemas federales más complejos. La Federación de Rusia consta de 89 unidades constitutivas, comúnmente conocidas como los "sujetos de la federación", que se dividen en seis categorías distintas: repúblicas, territorios, regiones, áreas autónomas, regiones autónomas y ciudades federales. El federalismo ruso combina el etnofederalismo con el federalismo territorial. La Constitución vigente en la Federación de Rusia data de 1993 y los acuerdos federales se mantienen dinámicos.

En Rusia, el federalismo se instituyó formalmente por primera vez en la Constitución federal de 1918. El acontecimiento más significativo de la era soviética fue la incorporación de la República Socialista Federada Soviética Rusa (RSFSR) a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), proclamada oficialmente en 1922. A pesar de su compromiso declarado con el "federalismo socialista", la URSS era un Estado bastante unitario. El país se basó en un sistema político unipartidista, enraizado en la ideología marxista leninista, con énfasis en el "centralismo democrático", una economía planeada desde el centro y una maquinaria de estado fuertemente represiva. Lo que se decía de la URSS era igualmente cierto para la RSFSR: el federalismo era más una pretensión que una realidad.

A principios de la década de 1990, después de la disolución de la URSS, se enmendó la Constitución federal para eliminar el término "autónomo" del nombre oficial de las repúblicas – el título de RSFSR se reemplazó por el de "Federación de Rusia" – y los territorios, regiones y ciudades federales fueron reconocidos como miembros de la nueva federación. Sin embargo, bajo el Tratado de la Federación tripartito de 1992, firmado por las autoridades federales y todas las unidades constitutivas de la federación rusa, excepto Chechenia y Tartaria, los nuevos miembros no gozaban de los mismos derechos que las repúblicas. Solamente con la adopción de la



Constitución de 1993 – que se mantiene en vigor en Rusia – se reconoció la igualdad de derechos para todos los sujetos de la federación.

Se reconoce a todas las unidades constitutivas de la federación como entidades autogobernadas, un cambio en relación con la era soviética, donde sólo las unidades con base étnica eran consideradas "sujetos de la federación". Hoy en día, todas las unidades tienen libertad para adoptar sus propias constituciones o cartas, sin tener que solicitar la aprobación de los organismos federales, como se requería en la época soviética. No obstante, de acuerdo con cláusula de supremacía de la Constitución de la federación, la ley federal tiene precedencia sobre las constituciones subnacionales.

A su vez, la integridad territorial de los sujetos de la federación está garantizada. No se pueden modificar sus fronteras sin su consentimiento, ni sin la aprobación del Consejo de la Federación (una de las dos cámaras del parlamento o Asamblea Federal). Toda unidad constitutiva tiene dos representantes ante el Consejo de la Federación, uno como miembro de su legislatura y otro de su poder ejecutivo. Si el gobierno federal desafía su autoridad, la unidad constitutiva puede solicitar la protección del Tribunal Constitucional.

Por último, las unidades constitutivas ejercen facultades tanto exclusivas como concurrentes que incluso se extienden a los asuntos exteriores. Las unidades constitutivas pueden suscribir acuerdos económicos internacionales con las entidades constitutivas de otros países, e incluso con naciones extranjeras, con el debido consentimiento de la federación.

El sistema federal de Rusia provino de un Estado unitario y todavía se encuentran vestigios de la tradición unitaria, no sólo en la ley, sino también en la conciencia ciudadana. La tendencia histórica del desarrollo ruso cambió de un Estado excesivamente centralizado durante el imperio ruso y la Unión Soviética/RSFSR, a una federación descentralizada, aunque la política en materia de federalismo del presidente Putin da muestras de una nueva centralización. En la década transcurrida desde la adopción de la Constitución federal, el avance de Rusia hacia la institución de una democracia federal ha sido notable, pero persisten algunos retos importantes.

El trazado actual de los "sujetos de la federación" es un problema que ha sido constante pero que sólo se presentó recientemente e implica la estructura de la Federación de Rusia, de acuerdo con la Constitución adoptada en 1993. Continúa la

controversia sobre la simetría o asimetría que debiera tener el federalismo ruso: si todos los sujetos de la federación debieran tener derechos y facultades iguales o si las repúblicas con base étnica debieran gozar de un estatus diferente. También existen las presiones de algunos círculos políticos para

El sistema federal de Rusia provino de un Estado unitario y todavía se encuentran vestigios de la tradición unitaria, no sólo en la ley, sino también en la conciencia ciudadana.

aumentar la extensión de las unidades constitutivas y reducir su número, en vista de que muchas unidades de la federación no desarrolladas dependen en gran medida de los subsidios federales.

La división constitucional de poderes entre el gobierno federal y las unidades constitutivas también genera inquietudes, en especial por la implementación de las facultades concurrentes. En teoría, el ejercicio de estas facultades debería suponer un marco legislativo del gobierno federal, aunado a una reglamentación más detallada por parte de las unidades constitutivas, acorde con las condiciones locales. Sin embargo, en la práctica, las directrices planteadas por las leyes federales a menudo se han vuelto legislaciones detalladas que casi no dejan margen de acción para los legisladores locales.

Los intentos del gobierno central por nivelar las relaciones entre la federación y las regiones (fortaleciendo las relaciones verticales) podrían conducir a un federalismo altamente centralizado, aunque la resistencia a la centralización se ha consolidado en ciertas partes de la federación, entre ellas, Bashkiria, Saja, Sverdlovsk y Tartaria.

El reto más difícil que encara el sistema federal ruso es la crisis chechena – conflicto armado de grandes proporciones en territorio ruso, desatado por la autoproclamación de independencia de la República Chechena, a pesar de que la Constitución federal no prevea la secesión. Esta declaración ha llevado a dos guerras (intervenciones federales), una entre 1994 y 1996, y otra de 1999 a 2000. Incluso ahora, las unidades separatistas continúan luchando contra las fuerzas federales y organizando ataques terroristas. A pesar de las hostilidades, en la primavera de 2003, los votantes de un referendo en Chechenia adoptaron una Constitución republicana y las leyes que rigen la elección del parlamento y el presidente de Chechenia. Las nuevas elecciones parlamentarias están programadas para la primavera de 2005, y el presidente Putin ha expresado su deseo de firmar un acuerdo con los funcionarios recién electos de la República Chechena para enmendar la división de poderes entre el gobierno federal y la República de Checheno – Ingush.

A pesar de estos problemas, la Constitución federal es inmensamente superior a sus predecesoras, y una combinación de enmiendas constitucionales e interpretaciones del Tribunal Constitucional podrán contrarrestar las deficiencias que la aquejen.