

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA FEDERACIÓN DE RUSIA

Alexei Avtonomov.

PARTE I: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA

La Federación de Rusia se compone de 89 unidades constituyentes y abarca: 21 repúblicas, 6 provincias, 49 regiones, 2 ciudades federales, 1 región autónoma y 10 distritos autónomos. Teórica e históricamente, las repúblicas, la región autónoma y los distritos autónomos son unidades constituyentes definidas étnicamente, mientras que las otras unidades son consideradas como de base territorial. Actualmente, sin embargo, las así llamadas etnicidades constituyen una mayoría en sólo 10 de las 32 unidades definidas étnicamente. Por otra parte, la porción de habitantes de etnias no rusas en algunas regiones es relativamente alta. Por ejemplo, los tártaros constituyen el 17% de la población de la región de Ulianovsk, mientras que en varias unidades constituyentes de denominación étnica la proporción de la población que pertenece al grupo étnico identificado por el nombre de la unidad constituyente es menos del 10%.

No es pues difícil darse cuenta de la necesidad de que exista una coordinación intergubernamental en la Federación de Rusia. La adopción de un sistema federal se funda en la existencia de diversidad regional. La heterogeneidad cultural, económica, climática y ambiental entre las unidades territoriales de la Federación de Rusia dan lugar a grandes diferencias en materia de prioridades políticas, no sólo entre las 89 unidades constituyentes, sino también entre dichas unidades y la Federación. La Constitución Rusa de 1993 establece las bases para la interacción entre los gobiernos. Al igual que en muchas otras constituciones federales, las disposiciones constitucionales no siempre son suficientemente claras en esta área. Además, en muchos aspectos de las políticas públicas hay un grado considerable de superposición de jurisdicciones.

La Constitución Rusa de 1993 contiene rasgos de federalismo, tanto simétrico como asimétrico. El Artículo 5 de la Constitución es particularmente polémico. La primera sección de este artículo estipula que todas las unidades constituyentes son miembros iguales de la Federación de Rusia y su sección cuarta declara que todas las unidades de la Federación deben ser iguales en su relación con los organismos federales de gobierno. La segunda sección, sin embargo, dispone que sólo las repúblicas tendrán sus propias constituciones. Todas las otras unidades constituyentes tienen derecho a tener su propia legislación. Todas las unidades constituyentes tienen capacidad legislativa y ejecutiva similar. En cuanto a la segunda sección del Artículo 68 ésta da a las repúblicas el derecho a establecer sus propios idiomas oficiales, además del ruso.

PARTE 2: DISTRIBUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

El Artículo 71 de la Constitución otorga a la Federación de Rusia jurisdicción legislativa exclusiva sobre:

- la adopción y enmienda de las leyes federales de la Constitución Rusa, y control de su observancia;
- la estructura federativa y el territorio de la Federación de Rusia;
- la reglamentación y protección de los derechos y libertades humanos y civiles; la nacionalidad rusa, y la reglamentación y protección de los derechos de las minorías;
- el establecimiento del sistema de organismos legislativos, ejecutivos y judiciales federales, su organización y procedimientos de funcionamiento; la formación de organismos gubernamentales federales;
- las propiedades del Estado Federal y su correspondiente administración;
- la definición de los principios básicos de la política federal y de los programas federales en el campo del desarrollo gubernamental, económico, ecológico, social, cultural y nacional de la Federación de Rusia;
- el establecimiento de los principios legales básicos de mercado nacional, la reglamentación financiera, monetaria, crediticia y aduanera, la emisión de moneda, los principios básicos de la política de precios, los servicios económicos federales, con inclusión de los bancos federales.
- el presupuesto federal, impuestos y gravámenes federales, fondos federales de desarrollo regional;
- los sistemas de energía eléctrica federales, energía nuclear, material fisionable, transporte federal, ferrocarriles, información y comunicación, actividades espaciales;
- política exterior y relaciones internacionales, tratados internacionales de la Federación de Rusia, cuestiones relacionadas con la guerra y la paz;
- las relaciones económicas con el extranjero;
- la defensa y la seguridad, la producción militar, determinación de los procedimientos de compra y venta de armamento, munición, equipos y otro material militar; la producción de sustancias venenosas y los procedimientos para su uso;
- la definición de la situación y protección de las fronteras estatales, aguas territoriales, espacio aéreo, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de la Federación de Rusia;
- el poder judicial; fiscalía; legislación penal, y de procedimientos y sanciones en lo penal; amnistía y remisión; legislación civil, y de procedimientos y arbitraje en lo civil; normas jurídicas de la propiedad intelectual ;
- el conflicto legislativo federal;
- el servicio meteorológico, normas, sistemas métrico y horario; geodesia y cartografía; nombres de sitios geográficos; estadísticas oficiales y contabilidad;
- premios oficiales y títulos honoríficos de la Federación de Rusia;
- el servicio público federal.

El Artículo 72 de la Constitución establece que la Federación de Rusia y sus unidades constituyentes tienen jurisdicción legislativa concurrente en las siguientes áreas:

- las medidas para garantizar la coherencia de las constituciones y leyes de las repúblicas con las cartas y leyes de las otras unidades constituyentes, así como otras reglamentaciones de nivel subnacional con la Constitución de la Federación Rusa y otras leyes federales;
- la protección de los derechos y las libertades humanos y civiles; la protección de los derechos de las minorías étnicas; orden público, la seguridad pública; régimen de zona fronteriza;
- las cuestiones de propiedad, utilización y gestión de los recursos de la tierra y el subsuelo, el agua y otros recursos naturales;
- coparticipación del gobierno federal y otros organismos subnacionales en la propiedad de los bienes del Estado;
- la utilización de los recursos naturales, protección del medio ambiente y seguridad ecológica, territorios naturales especialmente protegidos, protección de monumentos históricos y culturales;
- cuestiones generales de formación de las generaciones jóvenes, educación, ciencia, cultura, educación física y deportes;
- coordinación de las cuestiones de atención de la salud, protección de la familia, la maternidad, la paternidad y la niñez, seguro y protección social;
- la adopción de medidas adecuadas en casos de catástrofes, desastres naturales, epidemias, y rectificación de sus consecuencias;
- el establecimiento de principios comunes en materia de impuestos y gravámenes en la Federación de Rusia;
- la legislación administrativa y de procedimientos administrativos, del trabajo, la familia, la vivienda, la tierra, el agua y los bosques; legislación sobre los recursos del subsuelo y la protección ambiental;
- el personal de los organismos del poder judicial y la aplicación de la ley, abogados y notarios;
- la protección del hábitat y el modo de vida tradicionales de las pequeñas etnicidades;
- el establecimiento de principios generales de organización de las entidades de gobierno, que incluya los gobiernos locales;
- la coordinación de las relaciones económicas internacionales y extranjeras de las unidades constituyentes, el cumplimiento de los tratados internacionales de la Federación de Rusia.

La jurisdicción legislativa exclusiva de las unidades constituyentes se establece en el Artículo 73. Dicha jurisdicción abarca todos los asuntos no asignados exclusivamente a la Federación de Rusia en el Artículo 71 ó las áreas de jurisdicción concurrente enunciadas en el Artículo 72. Como se desprende del examen de dichos artículos, la jurisdicción legislativa exclusiva de las unidades constituyentes es un tanto limitada.

Como se puede ver, las disposiciones constitucionales que tratan de la distribución de la jurisdicción legislativa entre la Federación de Rusia y sus unidades constituyentes en muchos casos



no son claras y, en consecuencia, son controvertidas. Por ejemplo, la protección de los derechos y libertades humanos y civiles, así como la protección de los derechos de las minorías nacionales están incluidos en la jurisdicción exclusiva de la Federación de Rusia y en la jurisdicción conjunta de la Federación de Rusia y sus unidades constituyentes. ¿Cómo se solucionará esta contradicción? Nadie lo sabe.

Uno de los problemas más serios, que aún no se ha resuelto desde que se adoptó la Constitución de 1993, es cómo van a compartir la Federación de Rusia y las unidades constituyentes las responsabilidades en las áreas de jurisdicción conjunta. El Artículo 76 de la Constitución da algunas directrices con respecto a la supremacía federal. Como resultado de impasses políticos frecuentes en el ámbito federal, muchas unidades constituyentes han actuado unilateralmente en áreas de jurisdicción conjunta. En consecuencia, su legislación a menudo contradice la Constitución o las leyes federales adoptadas posteriormente. Por eso el aspecto más controvertido de esta división de poderes es la naturaleza ambigua del concepto de jurisdicción concurrente. La Constitución misma no es clara sobre cómo se espera que el gobierno federal y las unidades constituyentes coordinen sus actividades legislativas, particularmente en ausencia de legislación federal. Sin embargo, la Constitución prevé que los poderes incluidos en la jurisdicción conjunta de la Federación de Rusia y sus unidades constituyentes pueden ser compartidos de conformidad con una ley federal o con un tratado entre el gobierno federal y los organismos de gobierno de las unidades constituyentes.

Existen varios tratados y acuerdos de este tipo que fortalecen el carácter asimétrico del marco federal. El tratado con Tatarstán, firmado el 15 de febrero de 1994, representó el primer paso significativo hacia este tipo de federación asimétrica. Desde 1994, 46 unidades constituyentes individuales han firmado tratados bilaterales especiales con el gobierno federal. Tales tratados están reemplazando rápidamente las disposiciones sobre la división de poderes de la Constitución como base fundamental de las relaciones intergubernamentales. Estos tratados bilaterales a menudo otorgan a una unidad constituyente particular poderes adicionales sustanciales sobre la utilización de los recursos naturales en su territorio, concesiones especiales en materia de impuestos y otros privilegios económicos y políticos. En muchos casos dichos tratados han sido firmados en la víspera de una elección parlamentaria o presidencial, lo cual puede ser visto como parte de un conjunto de medidas para incitar a las unidades constituyentes a apoyar al presidente ruso.

Tatarstán y Bashkortostán, repúblicas ricas en energía, han firmado acuerdos bilaterales los cuales han permitido que industrias tan lucrativas como las de extracción y refinamiento del petróleo, y de generación de energía hayan pasado de la jurisdicción central y a propiedad y control locales. En junio de 1995, Sakha firmó un tratado con la Federación de Rusia que le dio la propiedad del 26 por ciento de su producción de diamantes, el 30 por ciento de su producción de oro y un porcentaje un poco menor de sus reservas de petróleo y gas. Según algunos expertos rusos, las pérdidas fiscales totales incurridas por las autoridades federales en 1994 (y supuestamente en 1995) como resultado de pactos presupuestarios especiales con las repúblicas de Carelia, Tatarstán, Bashkortostán y Sakha ascenderían a casi 2 billones de rublos, o sea el 2,3 por ciento de los ingresos fiscales federales de 1994.

Entre los privilegios no económicos adquiridos de manera asimétrica se puede mencionar la transferencia de jurisdicción exclusivamente federal a jurisdicción de las repúblicas en los tratados entre la Federación de Rusia y Tatarstán y Bashkortostán. La constitucionalidad de tales transferencias es cuestionable.



Por otra parte, el gobierno federal interviene en algunos tratados de jurisdicción exclusiva de ciertas unidades constituyentes. Por ejemplo, el tratado con la región de Sverdlovsk estipula que se podrá establecer allí una Corte de Carta (analogía de Constitucional). Sin embargo, una región no necesita permiso especial de organismos federales para crear ésta o aquella institución de gobierno, porque la Constitución Rusa de 1993 dispone que el poder del Estado en las unidades constituyentes lo ejercen los organismos de gobierno creados por las propias unidades constituyentes.

Prácticamente cada tratado se completó con una serie de acuerdos bilaterales que tratan de ciertos aspectos de la administración. En total se han firmado más de doscientos acuerdos que acompañan a los tratados. Estos acuerdos se establecieron entre ministerios o dependencias de las unidades constituyentes y determinados ministerios federales. Como uno de muchos ejemplos, se puede mencionar que antes de 1996 el Ministerio de Combustibles y Energía había firmado 26 acuerdos de este tipo.

Aunque sigue estando poco clara la situación legal y constitucional de estos tratados, en la mayoría de los casos éstos otorgan a las unidades constituyentes en cuestión mayor independencia en relación con el gobierno federal y las unidades que no han firmado tratados bilaterales. Si bien la Constitución permite cierta flexibilidad en las relaciones entre el centro y la periferia (véase Artículo 78), hay peligro de que tales tratados puedan socavar seriamente la autoridad de la Constitución. Los tratados también ponen en ridículo el Artículo 5 de la Constitución, el cual declara que las relaciones entre el centro y todos los sujetos federales son iguales. Además, es claro que los tratados bilaterales han elevado cierto número de regiones a la condición de repúblicas de facto, en todo excepto por el nombre. El ex presidente ruso Boris Yeltsin había adoptado obviamente esta política con las regiones, como parte de su estrategia de “divide y reinarás”, pero existen interrogantes sobre cuánto tiempo podrá mantenerse esta política. Es sabido que una federación fundada en tratados es una federación débil que en definitiva se destruirá a sí misma.

Desde 1999, el proceso de redactar y firmar nuevos tratados entre la Federación de Rusia y las unidades constituyentes se ha estancado. El presidente Vladimir Putin, después de su elección para la presidencia, decidió reconsiderar las prácticas precedentes de división de poderes dentro de la jurisdicción conjunta de la Federación de Rusia y sus unidades constituyentes. Consecuentemente, el 29 de junio de 2001 se creó, por decreto presidencial, una comisión sobre división de competencia y poderes entre la Federación de Rusia y las unidades constituyentes. Dmitri Kozak, Subjefe de la Administración Presidencial, fue designado presidente de la Comisión. De acuerdo con el decreto, la Comisión debe preparar propuestas con respecto a la división de poderes entre la Federación de Rusia y las unidades constituyentes para el 1 de junio de 2002. La Comisión está integrada por varios ministros federales, funcionarios públicos de alto rango de los ministerios federales, jefes de los organismos ejecutivos de algunas unidades constituyentes, entre los cuales se incluye Mentimir Shaimiyev, presidente de Tatarstán, y algunos expertos. El decreto exige la creación de comisiones regionales en cada uno de los 7 distritos federales bajo la supervisión del representante plenipotenciario del Presidente de la Federación de Rusia. Las comisiones regionales tenían hasta el 15 de diciembre de 2001 para presentar a la Comisión sus puntos de vista sobre las propuestas de división de poderes.

En Rusia se ha producido un debate creciente sobre la división de poderes entre la Federación de Rusia y sus unidades constituyentes. Muchos políticos y académicos consideran que la



existencia misma de la jurisdicción conjunta es la causa de la asimetría dentro de la Federación y las ambigüedades legales y organizacionales ligadas a las relaciones entre la Federación de Rusia y las unidades constituyentes. No obstante, no siempre es verdad que cuando la jurisdicción está claramente definida y establecida hay menos trato intergubernamental. Ninguna federación puede evitar situaciones en las cuales ciertas áreas de políticas implican la participación tanto del gobierno federal como de las unidades constituyentes, aún cuando la Constitución de la Federación no mencione jurisdicción conjunta (el caso más evidente es Estados Unidos). La interdependencia y la superposición jurisdiccional son un hecho inevitable en los sistemas federales.

En consecuencia, la tarea no consiste en evitar la jurisdicción conjunta entre la Federación de Rusia y las unidades constituyentes, sino en definir y clarificar las esferas de participación de la Federación de Rusia y sus unidades constituyentes dentro de áreas de políticas de jurisdicción conjunta. Esta tarea también incluye organizar la cooperación entre los organismos de gobierno de la Federación de Rusia y de las unidades constituyentes en el cumplimiento de sus responsabilidades.

PARTE 3: ESTRUCTURA DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

La Constitución señala un número de mecanismos específicos para resolver las controversias entre el gobierno federal y las unidades constituyentes o entre las unidades mismas. El Artículo 85 estipula que el Presidente puede usar procedimientos de reconciliación para la solución de tales disputas. Si no se logra acuerdo, el Presidente puede enviar el caso al tribunal apropiado. El Tribunal Constitucional, por ejemplo, ha intervenido en la solución de varios casos de conflicto jurisdiccional. Los fallos del Tribunal Constitucional van llenando paulatinamente las lagunas de la Constitución, y también van clarificando ciertas disposiciones constitucionales.

En virtud del Artículo 15 de la Constitución, la legislación de las unidades constituyentes no puede contravenir la Constitución Federal. Si bien tal disposición existe, una de las cuestiones más contenciosas en el periodo post soviético ha sido la “guerra de las leyes” entre el gobierno federal y las unidades constituyentes. En 2000, el Ministerio de Justicia reveló que más de 50.000 leyes regionales no cumplían Constitución o las leyes federales. Existen otras cifras relativas a esta situación dadas a conocer por la oficina del Fiscal General del Ministerio de Justicia, el principal organismo judicial del Presidente. Por ejemplo, el Fiscal General anunció en 1998 que, entre 1996 y 1997, fiscales de todos los niveles habían impugnado aproximadamente 2.000 resoluciones y leyes aprobadas por los parlamentos regionales, porque en alguna medida violaban la Constitución Federal. Si bien estos son los puntos de vista de diferentes instituciones nacionales, es necesario observar que sólo los tribunales federales tienen derecho a dictar fallo sobre incompatibilidad o conflicto entre las leyes y otras medidas de las unidades constituyentes, y las leyes federales. Por otra parte, sólo el Tribunal Constitucional tiene derecho a determinar la incompatibilidad entre las cartas (constituciones) y leyes de las unidades constituyentes, así como la Constitución de la Federación de Rusia.

El Presidente también tiene poder para anular disposiciones ejecutivas de las unidades constituyentes, si éstas contradicen la Constitución, las leyes federales, o las obligaciones internacionales de la Federación de Rusia, o atentan contra los derechos y libertades humanos y civiles.



Hay ciertos organismos federales dentro de los cuales están representadas las unidades constituyentes. Tal representación permite que estas unidades participen en el proceso de adopción de decisiones en el ámbito federal. Uno de los organismos más importantes es el Consejo de la Federación, el cual es una de las dos cámaras de la Asamblea Federal. Este Consejo tiene competencia para:

- aprobar cambios a los límites administrativos entre las unidades constituyentes de la Federación de Rusia;
- aprobar decretos del Presidente ruso imponiendo la ley marcial;
- aprobar decretos del Presidente ruso declarando la ley de estado de emergencia;
- decidir sobre la posibilidad de utilizar las Fuerzas Armadas Rusas fuera del territorio de la Federación de Rusia;
- convocar a elecciones presidenciales;
- destituir al Presidente de la Federación de Rusia;
- nombrar los jueces del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, y el Tribunal Superior de Arbitraje de la Federación de Rusia mediando una propuesta de candidatos presentada por el Presidente;
- designar y despedir al Fiscal General mediando una propuesta presentada por el Presidente;
- designar y despedir al Vicepresidente General y a la mitad de los auditores de la Cámara de Cuentas.

El Consejo de la Federación no puede enmendar la legislación que ha sido aprobada por la Duma Estatal. Sólo puede aceptar o rechazar la legislación. Si no trata una ley dentro de los 14 días de su recepción, se considera que la ley ha sido aprobada tal como dictada por la Duma Estatal. Es importante tener en cuenta que el Consejo de la Federación se reúne normalmente en una sesión única de dos o tres días, una vez por mes. En consecuencia, el Consejo de la Federación no tiene posibilidad real de estudiar con gran profundidad todas las leyes federales propuestas. La Constitución exige que el Consejo de la Federación examine ciertas cuestiones y decida sobre lo siguiente:

- el presupuesto federal;
- impuestos y gravámenes federales;
- reglamentación en materia de finanzas, moneda, crédito y aduanas y emisión de moneda;
- ratificación y denuncia de los tratados internacionales de la Federación de Rusia;
- situación y protección de la frontera de la Federación de Rusia;
- guerra y paz.

Dada su composición, el Consejo de la Federación desempeña un papel particular en las relaciones intergubernamentales. Cada una de las 89 unidades constituyentes tiene 2 representantes en el Consejo de la Federación. La Constitución estipula que uno de esos dos escaños está reservado para el poder ejecutivo de la unidad y el otro para el poder legislativo de la unidad constituyente. El modo de elegirlos está determinado por la legislación federal. En 1993 el pueblo eligió



sus diputados por voto directo, fue así como se eligieron varios jefes de los poderes legislativo y ejecutivo de las unidades constituyentes. En 1995, los miembros del Consejo de la Federación se eligieron sobre la base de una condición *ex officio* entre los jefes del poder legislativo y ejecutivo de los gobiernos de las unidades constituyentes. En 2000, el presidente Putin inició más reformas en el proceso de selección. Según una ley federal promulgada en 2000, cada organismo ejecutivo y legislativo de las unidades constituyentes designa un miembro del Consejo de la Federación. En la segunda mitad de 2000 y durante 2001 se produjo un reemplazo gradual de los directivos del poder ejecutivo y legislativo por nuevos integrantes designados en el Consejo de la Federación. Se prevé que en enero de 2002 el Consejo de la Federación integrado en su totalidad por delegados designados según el nuevo procedimiento de selección comience su trabajo. Se espera que este arreglo dé como resultado un Consejo de la Federación más eficiente y que al mismo tiempo se mantenga un alto nivel de cooperación intergubernamental. La composición del Consejo de la Federación (inicialmente los directivos del poder ejecutivo y legislativo y, desde 2000, los delegados designados por estos poderes) da a sus miembros acceso directo al proceso federal de toma de decisiones en representación de los gobiernos de las unidades constituyentes. Como resultado, el Consejo de la Federación sirve de institución significativa para toda la cooperación intergubernamental.

Algunos expertos y políticos han expresado un cierto grado de ansiedad después de la adopción del nuevo proceso de selección de los miembros del Consejo de la Federación. Ellos piensan que la ausencia de gobernadores y presidentes de unidades constituyentes de Moscú puede poner trabas a la maquinaria de la cooperación y coordinación intergubernamental. El presidente Putin, sin embargo, en el último trimestre de 2000, también estableció un organismo de consulta, el Consejo de Estado. Este organismo está integrado por los jefes del poder ejecutivo de las unidades constituyentes. El Consejo de Estado se reúne trimestralmente a petición del Presidente de Rusia para considerar cuestiones particulares. Dentro del Consejo de Estado se creó un Presidium. El Presidium se reúne mensualmente y está compuesto de siete miembros seleccionados rotativamente entre los miembros del Consejo de Estado. Estas reuniones son una oportunidad para que los jefes de las unidades constituyentes puedan expresar sus opiniones sobre las iniciativas más importantes emprendidas por el gobierno federal.

Además, ya se han creado ciertos grupos *ad hoc* en el Consejo de Estado para elaborar propuestas de reformas en las esferas sociales y políticas. Por ejemplo, ya están funcionando grupos que se ocupan de cuestiones tales como federalismo, producción y distribución de energía, desarrollo de gobiernos locales y mejoramiento de la administración federal. La composición de los grupos de trabajo del Consejo de Estado no se ha limitado a los miembros de dicho Consejo. Entre los miembros se cuentan 2 ó 3 representantes del Consejo de Estado, además de delegados de la Duma Estatal y de las legislaturas de las unidades constituyentes, funcionarios superiores de los ministerios federales correspondientes y la administración presidencial, así como expertos altamente calificados.

Asimismo, participan en la cooperación y coordinación intergubernamental representantes presidenciales plenipotenciarios, designados por el presidente Putin después de dividir el país en siete distritos federales, en mayo de 2000. Se espera que estos representantes supervisen la implantación de la política federal a nivel regional y local, y coordinen las dependencias locales de los organismos ejecutivos federales. En consecuencia, los representantes presidenciales no pueden

sino cooperar con los organismos de gobierno de las unidades constituyentes cuando tratan cuestiones de jurisdicción conjunta. Los representantes presidenciales y sus asistentes se reúnen regularmente con funcionarios de las unidades constituyentes y organizan actividades de coordinación bilaterales y multilaterales. Algunos representantes presidenciales establecen organismos de consulta y grupos de trabajo *ad hoc*, e invitan a funcionarios y académicos locales a participar como miembros. Todos los representantes presidenciales han mostrado que entre sus prioridades se incluyen proyectos de desarrollo social y económico, atracción de inversiones y lucha contra la delincuencia económica. Es evidente que sólo es posible obtener logros positivos en estas áreas si se suman los esfuerzos de los organismos federales y de las unidades constituyentes. Los representantes presidenciales participan también activamente en los procesos de asegurar que las Cartas (constituciones) de las unidades constituyentes sean compatibles con la Constitución y las leyes federales.

Muchas unidades constituyentes tienen oficinas en Moscú. Las repúblicas de la Federación de Rusia mantuvieron las oficinas que habían establecido en la era soviética. Otras unidades constituyentes han abierto sus oficinas en el período postsoviético. Si bien las actividades de estas oficinas no atraen mucho la atención del público, son verdaderamente importantes para la asistencia técnica y operativa cotidiana a las relaciones intergubernamentales.

Recientemente ha habido una tendencia a fortalecer el poder de las autoridades centrales. Por ejemplo, en 1999, se introdujeron enmiendas a la ley federal sobre los principios generales de organización de los organismos ejecutivos y legislativos de las unidades constituyentes. Estas nuevas disposiciones permitirán al Presidente ruso destituir al jefe del poder ejecutivo o disolver la legislatura de una unidad constituyente. El Presidente puede ejercer esta autoridad en situaciones en las cuales un tribunal ha determinado que el jefe del poder ejecutivo o la correspondiente legislatura ha cometido una violación de la Constitución o de una ley federal y no se han tomado medidas para remediar la situación.

En 2001, adoptó una enmienda a la ley federal de la milicia (policía). Según la nueva versión de la ley federal, los jefes de los departamentos de asuntos internos de las unidades constituyentes serán designados por el ministro federal. Anteriormente eran designados por el ministro federal con el consentimiento del jefe del poder ejecutivo de las unidades constituyentes. La práctica ha demostrado que, en algunos casos, este método de seleccionar los jefes de los departamentos de asuntos internos había llevado a la paralización de los departamentos, lo cual daba oportunidades adicionales a los delincuentes.

PARTE 4: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA ESFERA PRESUPUESTARIA

En la actualidad, según los códigos presupuestarios y tributarios federales, la porción de la recaudación fiscal de las unidades constituyentes debería ser de aproximadamente el 50 por ciento del total de los ingresos. Esta regla fue violada en 2000. (El impuesto sobre el valor agregado, y los impuestos a la renta de las empresas y al consumo se reparten entre el gobierno federal y las unidades constituyentes, mientras que el impuesto sobre las rentas de las personas físicas se entrega totalmente a las unidades constituyentes). El gobierno federal preparó un proyecto de presupuesto



para 2001, que sugería que los ingresos fiscales tributarios deberían ser compartidos de la siguiente manera: el 70 por ciento para el presupuesto federal y el 30 por ciento para el presupuesto de las unidades constituyentes. Después de largas disputas en la Asamblea Federal, se adoptó el presupuesto de 2001. El 65 por ciento de las recaudaciones fiscales se asignó al presupuesto federal y sólo el 35 por ciento al presupuesto de las unidades constituyentes. Las unidades constituyentes consintieron a esta distribución, con la condición de que el gobierno federal pagara la deuda externa. En el futuro, el gobierno federal puede tratar de modificar nuevamente la distribución de la recaudación fiscal prescrita en los Códigos.

De las 89 unidades constituyentes que comprende la Federación de Rusia, menos de 10 transfieren al presupuesto federal más fondos de los que reciben en subvenciones. Algunas unidades constituyentes dependen totalmente de las subvenciones federales. La distribución del financiamiento federal no siempre se ha basado en la necesidad económica. En realidad los pagos de las transferencias federales a menudo se han hecho como una manera de ganarse a los dirigentes de las unidades constituyentes opuestos al gobierno. Es evidente que tales tácticas carecen de visión. En efecto, fomentan la obstrucción por parte de las unidades constituyentes al mismo tiempo que aumentan las desigualdades económicas a través del país.

PARTE 5: VÍNCULOS INTERGUBERNAMENTALES HORIZONTALES

Hasta el momento sólo hemos considerado las relaciones entre el nivel federal y las unidades constituyentes. Tales relaciones son, sin lugar a dudas, muy importantes. De igual importancia son las formas de cooperación que se han establecido entre las unidades constituyentes sin la participación directa de las autoridades federales. Por ejemplo, se fundaron ocho asociaciones de cooperación económica en la primera parte del decenio de 1990. Estas asociaciones, creadas por iniciativa de las unidades constituyentes, se identificaron geográficamente (Lejano Oriente, Acuerdo Siberiano, el Gran Volga, etc.). A pesar de que no hay disposiciones que prohíban a las unidades constituyentes participar en más de una asociación, casi todas las unidades se han adherido sólo a una asociación. Es más, la composición de estas asociaciones es estable. Durante todo el período de su existencia sólo unas pocas unidades constituyentes han cambiado su adhesión de una asociación a otra. Las asociaciones fueron creadas con propósitos de desarrollo económico y cooperación mutuamente beneficiosa, y cada una de ellas está compuesta de diferentes tipos de unidades constituyentes (repúblicas, regiones, provincias, distritos autónomos, etc.).

La importancia de estas asociaciones creció durante la segunda mitad del decenio de 1990 y en 1998, el primer ministro Yevgeni Primakov incluso invitó a los líderes electos (uno de los jefes de las unidades constituyentes del poder ejecutivo) de las 8 asociaciones a participar en el gabinete. Posteriormente la situación cambió. La ley federal de asociaciones de cooperación económica de 1999 era vaga y no contenía ni mecanismos ni incentivos legales para el posterior desarrollo de esta forma de cooperación interregional. La creación de siete distritos federales, en mayo de 2000, agregó más confusión, pues los límites de los distritos federales coincidían sólo parcialmente con los límites de las ocho asociaciones económicas. Al mismo tiempo algunos representantes presidenciales expresaron que estaban dispuestos a cooperar con las correspondientes asociaciones y establecer vínculos con los dirigentes de las asociaciones.



Existen asimismo múltiples y diversos tipos de relaciones *ad hoc* multilaterales y bilaterales entre las unidades constituyentes. En ciertos casos, tales como las instancias en que una unidad constituyente incluye otras unidades constituyentes, estos tipos de relaciones se han formalizado mediante tratados y acuerdos. Por ejemplo, la región de Tyumen incluye dentro de sus límites administrativos los distritos autónomos de Yamalo-Nenets y Khanty-Mansi; sin embargo, se considera que las tres unidades constituyentes son de igual categoría y mantienen relaciones directas con el gobierno federal. Esta situación es un legado histórico del período soviético, cuando todos los distritos autónomos eran parte de ciertas regiones y provincias. En esa época existía una jerarquía estricta de las unidades constituyentes. A fin de clarificar y reglamentar las relaciones entre ellos, la región de Tyumen y los distritos autónomos de Yamalo-Nenets y Khanty-Mansi firmaron un tratado.