

La estructura política de la Federación Rusa

LA CONSTITUCIÓN RUSA DE 1993

El principal documento legal de Rusia es la Constitución de la Federación Rusa, adoptada en el referéndum nacional celebrado el 12 de diciembre de 1993. En la Rusia post-imperial, esta era la quinta Constitución; sin embargo, fue la primera oficialmente refrendada por la nación. Su adopción fue objeto de un prolongado debate político y estuvo precedida de una intensa lucha por el poder que puso al país casi al borde de la guerra civil.

El referéndum marcó el inicio de un nuevo período para el Estado ruso. Después de muchos siglos de gobierno zarista, seguidos por 70 años de dictadura comunista, Rusia emprendió deliberadamente el camino de un posterior desarrollo democrático sobre la base de los principios estipulados en la Constitución de 1993. Si bien el inevitable proceso de democratización fue claramente perceptible durante el último período de la Unión Soviética, con el gobierno de Mikhail Gorbachov, solamente con la adopción de la nueva Constitución emergió Rusia como un país auténticamente democrático.

De acuerdo con ella, Rusia fue proclamada como un Estado democrático que da prioridad a los derechos humanos, a las libertades y a la separación de poderes. La Constitución también garantizaba el pluralismo ideológico, fomentaba los ideales de una economía de libre mercado y reconocía a la nación como única depositaria de la soberanía estatal.

Al igual que otros muchos países en fase de transición, la democratización en Rusia ha sufrido una serie de contratiempos y se ha caracterizado por una serie de violaciones de los derechos humanos, una cierta restricción de las libertades políticas y el establecimiento de un estrecho control de los medios de comunicación. Hasta ahora, el país ha sido con frecuencia criticado porque en él se ha impuesto más a menudo la fuerza de los hechos que el imperio de la ley. Como reacción a esta crítica, la administración del presidente ruso Vladimir Putin desarrolló el concepto de "democracia soberana", que implica que todas las medidas adoptadas por el gobierno ruso que fuera del país son consideradas como antiliberales no han de ser consideradas como reflejo de una tendencia antidemocrática, sino más bien como peculiaridades del régimen democrático en Rusia. El adjetivo "soberana" significa que Rusia se reserva el derecho a definir lo que es democrático para ella desde el prisma de sus intereses nacionales.

LA ESTRUCTURA FEDERAL

El estatus de Rusia como Estado federado está también garantizado por la Constitución. Actualmente son 83 las estructuras federativas de que se compone Rusia. Hay 21 repúblicas,

46 regiones (*oblasts*), 9 territorios (*krais*), 1 región autónoma (*avtonomnaya oblast*), 4 distritos autónomos y 2 ciudades de categoría federal, que son Moscú y San Petersburgo.

Los dos principios básicos en que se basa la división estatal en Rusia son el territorial-nacional y el territorial-administrativo. El primero de ellos se basa en la existencia de repúblicas, distritos autónomos y regiones autónomas. La Constitución rusa de 1993 reconoce el derecho a la autodeterminación de las naciones, pero solamente en la medida en que no se ponga en entredicho la soberanía estatal de la Federación Rusa. Por esta razón las principales etnias del país tienen sus propios entes políticos en la federación, que, sin embargo, están subordinados a la autoridad federal. Aunque en muchos de estos entes los rusos comprenden la mayoría de la población, en general siguen siendo étnica y culturalmente más diversos que otras partes del país. El idioma nativo de las repúblicas tiene normalmente estatus oficial al mismo nivel que el ruso; también tienen su propia ciudadanía, además de la rusa, y todos ellos han adoptado su propia Constitución, que, sin embargo, no puede entrar en contradicción con los principios básicos de la Constitución de la Federación Rusa de 1993.

Todos los demás entes del Estado ruso (regiones, territorios y ciudades federales) fueron creados sobre la base del principio territorial-administrativo. Estos entes, así como las regiones y distritos autónomos, también están autorizados a tener sus propios estatutos, que igualmente tienen que acatar los principios de la Constitución del país.

Aunque algunos tienen un estatus diferente, oficialmente todos ellos disfrutan del mismo grado de autonomía. Sin embargo, las regiones difieren en su extensión territorial y en su población. Y a consecuencia de ello, su poder económico es también incomparable. Principalmente para abordar este problema, el mapa de los entes federales de Rusia ha sido redibujado varias veces, para que pueden ser mejor gestionados y sean menos dependientes de los subsidios procedentes del presupuesto federal.

La estructura política de cada uno de estos entes se basa también en el principio de la separación de poderes. Cada ente tiene sus propios cuerpos ejecutivo y legislativo, cuya estructura pueden decidir por ellos mismos sobre la base de los principios generales de la estructura federal. Los miembros de la asamblea legislativa en los entes federales son elegidos por sus ciudadanos. El número de diputados y la duración de su mandato se determinan de modo independiente en cada ente. Sin embargo, de acuerdo con la asamblea legislativa federal, la duración del mandato de los diputados en los organismos legislativos de los entes federales no puede superar los



cinco años. Las principales responsabilidades de este organismo consisten habitualmente en promulgar las leyes propias del ente, aprobar su presupuesto y dar su consentimiento al nombramiento por votación popular de los cargos en el cuerpo ejecutivo del ente.

El cuerpo ejecutivo está formado por el presidente del ente y normalmente supervisa la implementación del plan presupuestario y realiza diferentes programas orientados al desarrollo socioeconómico del ente. El presidente del ente es también el jefe del ejecutivo. Es el primer representante del ente a nivel federal, intrarregional e internacional, y promulga las leyes elaboradas por el cuerpo legislativo del ente. El derecho de disolver la asamblea legislativa del ente entra también dentro del ámbito de sus responsabilidades.

Los presidentes de los entes federales eran anteriormente elegidos por sus ciudadanos, pero en 2004 este procedimiento fue abolido, y desde entonces los presidentes de los entes federales son nombrados por el presidente de Rusia con el consentimiento de la asamblea legislativa del ente. Esta reforma se llevó a cabo para mejorar el control federal sobre los entes federales para poder así resolver mejor el problema de la amenaza terrorista, y fue muy criticada por la oposición y por varios expertos políticos. Sin embargo, hoy, los expertos progubernamentales señalan que en algunas regiones esta iniciativa ha tenido resultados positivos, como una mejor cooperación entre el centro federal y el ente, un mayor grado de responsabilidad del gobernador del ente y una cooperación más efectiva de los poderes ejecutivo y legislativo del ente.

En general, la estructura federativa de Rusia fue heredada del Estado soviético. Al final del gobierno de Mikhail Gorbachov se hizo evidente que la única forma de mantener viva a la Unión Soviética era firmando un nuevo pacto federal en virtud del cual la URSS dejase de ser un Estado federado y pasase a ser un estado confederado. Esta necesidad la desencadenó la tendencia de las repúblicas soviéticas a proclamar su soberanía y a abandonar la Unión. Los países bálticos fueron los primeros en declararse independientes. El 12 de junio de 1990, el Soviet de los Diputados del Pueblo de la República Socialista Soviética Federada de Rusia (RSFSR) también aprobó la Declaración de Soberanía de la república. Más tarde, el presidente del Soviet Supremo de la RSFSR, Boris Yeltsin, declaró que las repúblicas de la RSFSR podían asumir toda la soberanía que deseasen. Después de esta declaración, durante el período de agosto a octubre de 1990, unos 15 entes federales de la RSFSR decidieron aprovechar esta oportunidad. En la historia rusa este fenómeno ha sido calificado como "el desfile de las soberanías".

No obstante, el 31 de marzo de 1992, todas las repúblicas de la antigua RSFSR, excepto el Tatarstán y Chechenia, firmaron el Pacto Federativo que establecía la supremacía del poder federal sobre los entes firmantes del pacto. Este pacto distingue tres áreas de competencia en las relaciones entre la autoridad federal y los entes de la federación: el área de competencia exclusivamente federal, el área de competencia conjunta entre el centro federal y el ente, y el área de competencia reservada a las autoridades de los entes.

El centro federal es exclusivamente responsable de la variedad de los temas correspondientes a las esferas de la administración estatal, economía y finanzas, derechos humanos y

protección de las libertades, desarrollo social y cultural, protección medioambiental, relaciones internacionales y política de seguridad y defensa.

El área de competencia conjunta incluye principalmente temas como velar por la conformidad entre la asamblea legislativa regional y la federal, la explotación de los recursos naturales en el territorio del ente federal, la coordinación de los programas de desarrollo social y cultural y de los programas pertenecientes al ámbito de la salud pública, el establecimiento del marco legal del sistema de la administración regional y el autogobierno local, y la coordinación de las relaciones económicas exteriores e internacionales de los entes federales.

En el área que trasciende la esfera de la competencia federal y conjunta, los entes federales tienen plena autoridad. Principalmente son los responsables de la formación de sus propios organismos gobernantes, de la aprobación del presupuesto regional y de velar por el cumplimiento de la ley.

Aunque el Pacto Federativo introdujo mucha más claridad en la esfera de las relaciones federales-regionales, priorizó los derechos de las repúblicas sobre los de otros entes federales. Para eliminar esta disparidad, desde 1993, aquellas partes del Pacto que contradicen la Constitución han sido consideradas carentes de validez legal.

En el caso del Tatarstán, el 15 de febrero de 1994 se firmó un acuerdo especial sobre la Delegación Mutua de Autoridad que garantizaba a la República Tártara el estatus de Estado confederado dentro de la estructura de la Federación Rusa. El año 2000 la Constitución del Tatarstán fue enmendada para convertirla en un ente igual a los demás de la federación, y el año 2007 se firmó un nuevo acuerdo sobre la división de la autoridad entre la república y la federación. Sin embargo, el Tatarstán sigue conservando muchos de sus privilegios, principalmente en la esfera económica.

El caso de la República de Chechenia fue más complejo. Un fuerte movimiento separatista, formado en gran parte por antiguos militares soviéticos y con el apoyo de la población local, hizo que el problema de la independencia de Chechenia adquiriese finalmente una gran importancia para las autoridades federales de Rusia. El enfrentamiento entre el poder federal y el gobierno republicano secesionista llevó a la larga a un conflicto militar que se fue convirtiendo gradualmente en una guerra de guerrillas entre las fuerzas militares rusas y los grupos islamistas de la región del Cáucaso Norte. Con la eliminación de los principales grupos terroristas, la instalación de un gobierno pro-ruso y la afluencia de subsidios federales la situación en la región ha mejorado considerablemente y el problema de la independencia republicana parece resuelto, al menos por un tiempo.

Con la disolución de la URSS, otro ente de la Federación Rusa se encontró en una situación bastante peculiar. Nos referimos a la región de Kaliningrado, que quedó separada del territorio de Rusia por los recién establecidos Estados Bálticos, Letonia, Estonia y Lituania. Aunque aparentemente podía pensarse que sería más propensa a ser presa de sentimientos separatistas, la región de Kaliningrado nunca planteó la cuestión de su soberanía con tanta firmeza como Chechenia o el Tatarstán. El principal problema que se produjo giraba en torno a las dificultades que tenían los ciudadanos rusos que vivían en la región

para trasladarse al territorio ruso continental y viceversa. Así, el problema de la región de Kaliningrado no tenía solamente una dimensión federal, sino también una dimensión internacional. El problema se volvió especialmente grave cuando los Estados Bálticos firmaron el acuerdo para entrar en la UE en la primavera del 2003. Tras varios meses de conversaciones, el problema se resolvió aquel mismo año con el establecimiento de un régimen especial para el cruce de la frontera por parte de los ciudadanos rusos que iban desde la región de Kaliningrado a la parte principal del territorio ruso y viceversa, pasando por Lituania y Bielarrús. Aunque el tránsito de personas desde y hacia esta región se sigue viendo dificultado por algunos procedimientos formales que son inevitables en la situación actual, Rusia consiguió gestionar bien la defensa de la mayoría de sus demandas en relación con el problema. Si bien la solución del problema de Kaliningrado es un buen ejemplo de la fructífera colaboración entre Rusia y la UE, la posición geográfica del exclave abre muchas posibilidades para el desarrollo de una cooperación todavía más estrecha entre los países implicados, especialmente teniendo en cuenta la importancia que tiene la región de Kaliningrado para Rusia desde un punto de vista estratégico.

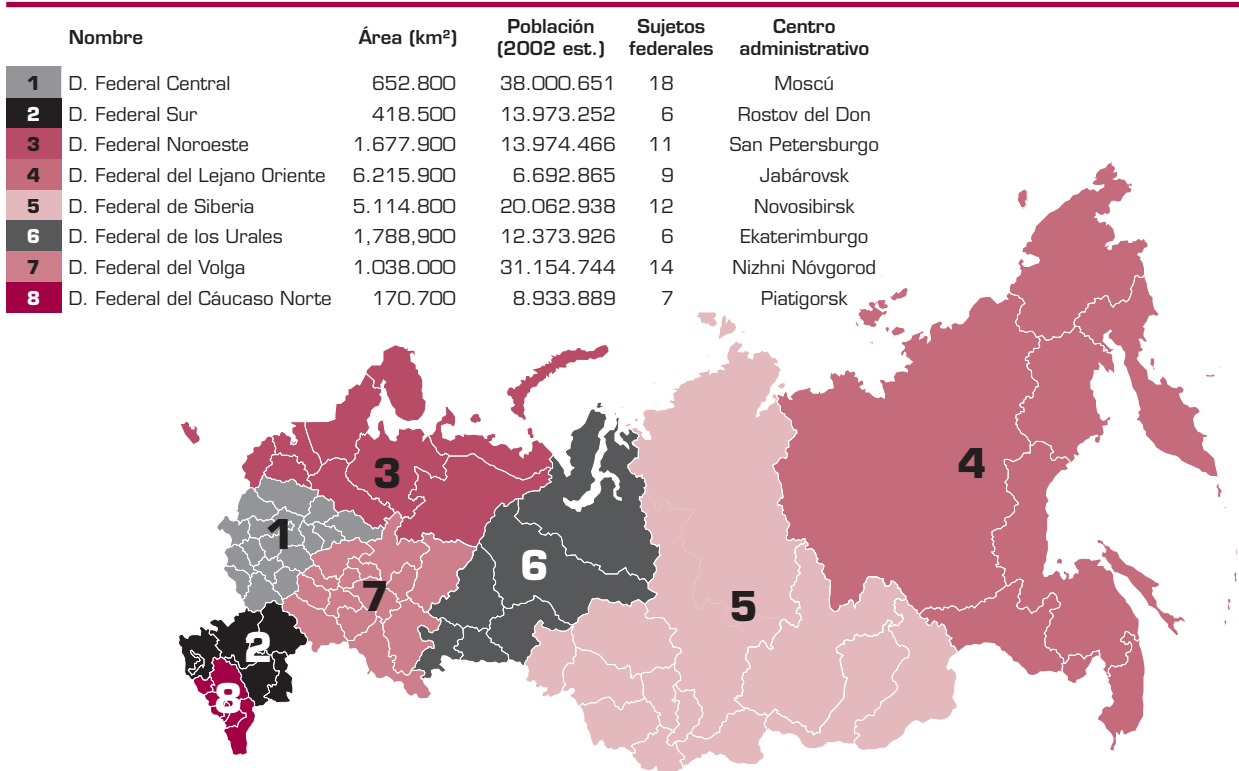
Sin embargo, el centro federal trata la posibilidad de una cooperación regional transfronteriza con mucha cautela, reflejo seguramente de la preocupación que tiene Moscú por la cuestión del separatismo regional. La primera década de existencia del Estado ruso se planteó de manera muy aguda la cuestión de la integridad del Estado, y durante la presidencia de Vladimir Putin uno de los puntos que tenían la máxima prioridad en la

agenda gubernamental era la consolidación del control federal sobre los entes federales.

Para salvar el bache existente entre las autoridades regionales y el centro federal, en mayo del 2000 se introdujo la nueva institución de los distritos federales en la estructura federal de Rusia. Según el decreto presidencial del 13 de mayo de 2000, todos los entes de la Federación Rusa formaron 7 distritos federales, que tenían que ser dirigidos por unos enviados presidenciales plenipotenciarios elegidos entre los miembros de la Administración Presidencial. Su principal responsabilidad es garantizar la implementación de las responsabilidades constitucionales del presidente a nivel regional, es decir, son principalmente responsables del control de la subordinación regional a los decretos y ordenanzas del centro federal. Los representantes son nombrados por el presidente y su mandato no puede exceder el de su patrón.

El 19 de enero de 2010 se creó un nuevo distrito federal en el Cáucaso Norte a partir de siete entes federales que previamente formaban parte del distrito federal del Sur. El principal objetivo de esta creación, según el presidente, era mejorar la eficacia de la política social y económica en la región. Alexander Khlopotin, que fue puesto al frente del distrito, es conocido por su capacidad de gestión, de la que hizo gala mientras gobernaba la región de Krasnoyarsk. Sin embargo, es obvio que la creación del nuevo distrito también estuvo motivada por los signos de creciente inestabilidad en la región y por la necesidad de separar a las regiones del Sur en las que no había problemas de aquellas en las que la situación era potencialmente inestable.

I. DISTRITOS FEDERALES DE LA FEDERACIÓN RUSA



EL SISTEMA DE AUTOGOBIERNO LOCAL

La historia del autogobierno en Rusia puede remontarse a las reformas del zar Alejandro II, con la formación, en la segunda mitad del siglo XIX, de los consejos de distrito (*zemstva*), que eran los responsables de la administración pública a escala local. En tiempos de la Unión Soviética, esta institución fue suprimida y el sistema de autogobierno local se restableció hace solamente unos veinte años.

Las primeras leyes relativas a los principios del autogobierno fueron aprobadas en 1990 y 1991. Una profunda reforma del sistema de la administración local en 1993 y la Constitución de la Federación Rusa establecieron oficialmente el sistema de autogobierno local como una rama independiente del sistema gubernamental del país y como una entidad separada del sistema de cuerpos de la autoridad del Estado.

En 1995 se aprobó la ley sobre los principios del autogobierno local. De acuerdo con esta ley, cada municipalidad estaba obligada a tener un cuerpo representativo cuya estructura sería decidida por los ciudadanos locales de acuerdo con los Estatutos de la municipalidad y con los principios generales del autogobierno establecidos por el centro federal. Si se decidía la creación del cargo de jefe de la administración municipal, dicho cargo era elegido por los ciudadanos de la municipalidad o bien por el cuerpo municipal que los representaba.

Los organismos de autogobierno local pasaron a encargarse de asuntos locales como el mantenimiento de unas buenas condiciones sociales en el territorio de la municipalidad y la administración de los bienes municipales y del presupuesto local. Su independencia económica estaba garantizada por el derecho a quedarse con los beneficios derivados del uso de las tierras municipales, del préstamo de las mismas y del trabajo de las empresas municipales.

En 1996 Rusia firmó la Carta Europea del Autogobierno Local y en 1998 ésta entró plenamente en vigor.

Sin embargo, el año 2003 el gobierno estatal puso en marcha una reforma municipal con la adopción de la nueva ley sobre los principios organizativos básicos del autogobierno local. Esta vez la ley estipulaba la obligación de que cada municipalidad tuviese determinados elementos de la estructura de autogobierno, como un cuerpo representativo, un jefe de la administración y un cuerpo administrativo local. También estipulaba que en caso de que el jefe de la administración fuese elegido por los ciudadanos de la municipalidad, tenía que ocupar también el cargo de jefe del cuerpo administrativo local o el de presidente del cuerpo representativo. Si era elegido/a por los miembros del cuerpo representativo, solamente podía ser presidente/a de éste. En caso de que el alcalde elegido no encabece el cuerpo administrativo local, este cargo lo ocupará un gestor municipal elegido mediante unas oposiciones por una comisión formada por las 2/3 partes de los miembros del cuerpo representativo municipal y 1/3 parte de los miembros del cuerpo representativo del ente federal.

Inmediatamente después de aprobada la ley, los dirigentes políticos rusos iniciaron una acalorada discusión acerca de la posibilidad de que los gobernadores de los entes federales pu-

diesen nombrar directamente a los alcaldes. Algunos expertos afirman que la abolición de las elecciones de los gobernadores de los entes se llevó a cabo sobre la base de un acuerdo oficioso según el cual el derecho a nombrar a los alcaldes correspondería desde entonces a dichos gobernadores. El año 2006 el presidente de la Duma, Boris Grizlov, que también preside el partido Rusia Unida, reconoció que la institución de la elección de los alcaldes sería de hecho respetada.

Sin embargo, esta discusión fue seguida por una tendencia creciente de los cuerpos representativos municipales, dominados por el partido progubernamental Rusia Unida, a promulgar leyes por las que se reservaban el derecho de elegir a los alcaldes. El resultado fue que a comienzos de 2008 aproximadamente un 69,7% de jefes de la administración municipal eran elegidos por votación pública. Y según la revista de la oposición *New Times*, el año 2009 esta cifra fue del 50%.

La gobernanza efectiva de las municipalidades y entes federales de Rusia se ve a menudo dificultada por los enfrentamientos entre el gobernador y el alcalde de la principal ciudad federal, que normalmente controla la mayor parte de los ingresos presupuestarios del ente. Este problema se agravó todavía más con la introducción de la institución del nombramiento de los gobernadores de ente. Actualmente, entre las posibles soluciones a este problema, los diputados se encargan del nombramiento del alcalde solamente en aquellas ciudades con una población superior al millón de personas. Por ejemplo, hoy, de once ciudades que caen en esta categoría solamente siete tienen alcaldes elegidos por votación pública.

Otro tema que es objeto de preocupación pública es el hecho de que, a consecuencia de esta tendencia, la independencia económica de los cuerpos de autogobierno local puede verse perjudicada. El alcalde elegido por el cuerpo representativo no puede ocupar el cargo de jefe de la administración. En consecuencia, todo el poder de apalancamiento financiero está en manos del gestor municipal, que es elegido en unas oposiciones. Y mientras, son cada vez más los funcionarios estatales que se pronuncian a favor de una ampliación del número de representantes del ente en la comisión responsable de contratar al gestor de la ciudad, lo que significa que las autoridades del ente verían incrementado su peso en la elección del gestor de la ciudad y verían aumentado de este modo su control del presupuesto municipal.

Otra alternativa a la situación actual presupone trasladar el sistema de autogobierno local, basado en la elección popular, a un nivel inferior de los distritos municipales, integrando al mismo tiempo a los cuerpos de administración municipal en la estructura de los cuerpos de gobierno estatales.

EL PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN RUSA

La institución de la Presidencia en Rusia es muy reciente. En 1990 Mikhail Gorbachov se convirtió en el primer y único presidente de la URSS, mientras que en 1991 Boris Yeltsin fue elegido como primer presidente de la República Socialista Federativa Soviética Rusa, que más tarde pasó a llamarse Federación Rusa. Al establecer este cargo, los dirigentes rusos tuvieron en cuenta la experiencia de otros países y como

consecuencia de ello el país se convirtió en una república presidencial con elementos de gobierno mixto.

De acuerdo con la Constitución de 1993, el presidente de la Federación Rusa es el jefe del Estado y el garante de la Constitución. Está por encima de todas las ramas del poder y su función más importante es facilitar y coordinar la cooperación entre los diferentes organismos del poder estatal. Aunque está estrechamente conectado con los órganos del poder ejecutivo, la Constitución no lo sitúa a la cabeza del mismo. Así, dentro de la estructura de poder del país el presidente de Rusia ocupa una posición independiente que le confiere inmunidad respecto de todos los demás organismos de la autoridad estatal, excepto en caso de *impeachment*. Su papel dentro de la estructura de poder puede compararse con la de un árbitro entre el Gobierno y la Asamblea Federal, el equivalente ruso del parlamento. En caso de conflicto el presidente tiene la potestad de disolver a cualquiera de los dos.

Como responsable de proteger la soberanía del Estado ruso, el presidente dirige la actividad de los diversos órganos del poder ejecutivo federal que tienen a su cargo la política de seguridad y defensa, los asuntos internos y externos, la responsabilidad de hacer cumplir las leyes y otros varios temas fundamentales para el Estado. Entre estos órganos se cuentan el ministerio del Interior y el de Asuntos Exteriores, el ministerio de Defensa, el ministerio de Justicia y la Agencia de Seguridad Federal. Además, el presidente es el comandante en jefe de las fuerzas militares rusas y el presidente del Consejo de Seguridad, un organismo consultivo donde se discuten los principales asuntos relativos a la seguridad y donde se elabora la política de seguridad. La Constitución también confiere al presidente el derecho a declarar el estado de emergencia y a imponer la ley marcial en el territorio del país.

Como jefe de Estado, también es el responsable de determinar las líneas directrices de la política interior y exterior. Además de tener a su cargo el nombramiento de los miembros del gobierno y el derecho de presidir las reuniones del gabinete, el presidente ostenta también el derecho de iniciativa legislativa y el de promulgar las leyes aprobadas por la Asamblea Federal. El Consejo de Estado, otro órgano consultivo formado por los altos representantes de los entes federales y que fue instituido para discutir los asuntos políticos más importantes, está igualmente encabezado por el presidente.

En el ámbito internacional, el presidente representa al país. Tiene potestad para firmar acuerdos internacionales, para nombrar a los representantes diplomáticos del país y para aceptar las cartas credenciales de los representantes diplomáticos de otros países.

Solamente una persona mayor de 35 años, que tenga la ciudadanía rusa y que haya vivido permanentemente en Rusia durante un período de al menos diez años puede llegar a ser presidente del país. Para presentarse como candidato a la presidencia, hay que reunir dos millones de firmas de ciudadanos del país (no más de cincuenta mil firmas de un mismo ente federal) independientemente de si es nombrado candidato por un partido o si se presenta por su cuenta.

El presidente es elegido por votación popular. En caso de que alguno de los candidatos obtenga más del 50% de los votos, se le considera ganador de las elecciones. En caso contrario, se procede a una segunda vuelta con la participación de los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta. El que consiga más votos esta vez se convierte en el presidente.

Antes del año 2006, la participación tenía que ser de más del 20% para que los resultados de las elecciones fuesen oficialmente reconocidos como válidos. Desde noviembre del 2006 este tope fue abolido en todas las elecciones a cualquier nivel de los organismos del poder estatal. Ese mismo año la Asamblea Federal votó a favor de la exclusión de la opción "por ninguno de los candidatos" en las papeletas.

Inicialmente, el presidente de la RSFSR era elegido por un período de cinco años. La Constitución de 1993 redujo este término a 4 años, si bien permitió a Boris Yeltsin, elegido en 1991, completar el mandato de 5 años. Con la llegada al poder de Dmitry Medvédev el año 2008 se enmendó la Constitución, ampliándose el mandato del cargo presidencial a 6 años. Sin embargo, en la práctica, esta enmienda solamente entrará en vigor el año 2012, después de la celebración de las próximas elecciones presidenciales. Según Dmitry Medvédev, esta enmienda estuvo motivada por la obvia imposibilidad de que el presidente pueda cumplir todas sus promesas durante un mandato de sólo cuatro años.

De acuerdo con la Constitución de 1993, la misma persona no puede ocupar el puesto de presidente durante más de dos mandatos consecutivos.

El presidente es asistido en su trabajo por la Administración Presidencial, que le ayuda en la preparación de informes sobre los asuntos más importantes y en la redacción de decretos y ordenanzas; en el control del cumplimiento de los decretos presidenciales; en el mantenimiento de la cooperación con los partidos políticos, las asociaciones públicas, las organizaciones internacionales y los dirigentes extranjeros; en el análisis de los datos sobre los acontecimientos internacionales y sobre la situación interna. La gama de funciones llevadas a cabo por la Administración Presidencial permite calificarla de órgano presidencial del poder ejecutivo.

LA ASAMBLEA FEDERAL

La Asamblea Federal o Parlamento es el órgano representativo superior y el cuerpo legislativo principal de la Federación Rusa. Tiene carácter bicameral y está formada por el Consejo de la Federación y por la Duma del Estado¹.

La función principal de la Asamblea Federal es la de legislar. Las dos cámaras no tienen un poder igual en este proceso. Todas las leyes son aprobadas por la Duma del Estado en tres plenos. Sin embargo, en algunos casos especificados por la ley, si un proyecto de ley no encuentra mucha oposición, su adopción puede no requerir la convocatoria de los tres plenos. El papel del Consejo de la Federación en el procedimiento legislativo se limita a dar su aprobación o desaprobación. En este último caso, la Duma del Estado puede anular el veto del Consejo de la Federación si no menos de las dos terceras partes de los diputados de la Duma votan a favor de la ley. Una vez que la ley ha sido aprobada por la Asamblea Fede-



ral, requiere la firma del presidente para entrar en vigor. En caso de que el presidente imponga su veto a la ley, ésta vuelve al órgano legislativo y es sometida a reconsideración y modificación. No obstante, el veto presidencial puede ser invalidado por el voto de las dos terceras partes de todos los miembros de la Asamblea Federal a favor de la ley.

Otra función muy importante de la Asamblea Federal es la de control. La Asamblea se encarga de controlar cómo se aplica el presupuesto federal, de supervisar la efectividad del trabajo del gobierno y de los demás órganos estatales, y de velar por el respeto de los derechos humanos en el país. La potestad de control que tiene la Asamblea Federal también presupone el derecho de presentar una moción de censura al gobierno.

Los miembros de cada cámara eligen a su propio presidente, que supervisa el trabajo de la cámara. Con objeto de mejorar la efectividad del trabajo legislativo, ambas cámaras forman comités y comisiones que se especializan en determinadas áreas de actividad estatal y que están formados por miembros de la cámara. Estos comités preparan y evalúan proyectos de ley, presentan informes de dichos proyectos a sus respectivas cámaras, organizan sesiones legislativas y supervisan la implementación de las leyes.

EL CONSEJO DE LA FEDERACIÓN

El Consejo de la Federación es considerado como la cámara alta del Parlamento Ruso. Se creó en 1993 y los miembros del primer Consejo fueron elegidos por votación popular para un período de dos años el mismo día en que se celebró el referéndum sobre la Constitución rusa. Este consejo se consideró como un órgano de transición por cuanto estaba pendiente de aprobación la ley federal que tenía que regular el proceso de la formación del consejo sobre unas bases no electivas. En 1995 se estableció el segundo Consejo de la Federación, y esta vez los escaños fueron ocupados *ex officio* por los presidentes de los cuerpos legislativo y ejecutivo de los entes federales, lo que significa que cada ente tenía dos representantes en el Consejo de la Federación. El año 2000 el mecanismo de la formación del consejo fue nuevamente reformado y desde entonces los presidentes de los poderes ejecutivo y legislativo de los entes federales envían sus representantes al Consejo.

El tercer Consejo de la Federación, actualmente en activo, está presidido por Sergei Mironov, el líder del partido "Una Rusia Justa", y tiene 16 comités y 11 comisiones. Siendo 83 actualmente el número de entes federales, el Consejo lo forman 166 miembros. A diferencia de la Duma, a los miembros del Consejo de la Federación no les está permitido formar facciones.

Además de la potestad de aprobar leyes, el Consejo de la Federación también tiene la de la iniciativa legislativa. Da su aprobación a las modificaciones hechas en las fronteras de los entes y a los decretos presidenciales declarando el establecimiento del estado de emergencia y la imposición de la ley marcial; nombra a los jueces del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Tribunal de Casación siguiendo las recomendaciones del presidente, y puede recusar al presidente si dos terceras partes de sus miembros votan a favor del *impeachment*.

LA DUMA DEL ESTADO

La primera Duma rusa se instituyó en la Rusia Imperial como resultado de los acontecimientos revolucionarios de 1905. Sin embargo, en 1917 dejó de existir y solamente en 1993 fue restaurada como principal organismo representativo de la Federación Rusa.

Su principal función es la legislativa. Entre otras potestades, la Duma tiene también la de aprobar el nombramiento del primer ministro por parte del presidente, elaborar informes sobre el trabajo del gobierno e iniciar el proceso de recusación presidencial.

La Duma del Estado la forman 450 diputados que son elegidos por votación popular. La Constitución de 1993 estipulaba que el período inicial de su mandato fuese de 4 años. El 2008 esta disposición fue enmendada y el período del mandato de los diputados fue ampliado a 5 años a partir de la sexta convocatoria de la Duma que se elegirá en 2011.

Hasta las elecciones del 2007 la mitad de los miembros de la Duma eran elegidos por representación proporcional en las circunscripciones electorales federales, y la otra mitad por votación en las circunscripciones de cada miembro individual. El año 2005, esta última votación fue abolida y desde entonces todos los miembros de la Duma son elegidos sobre la base del sistema de representación proporcional.

En 2002 el umbral de votos para que un partido obtuviese escaños en el Parlamento se elevó desde un 5% a un 7% del total de votos emitidos. Estas enmiendas suscitaron una oleada de críticas que contribuyeron a una leve liberalización del proceso electoral consistente en reducir el número de miembros que se requería que tuviese un partido para poderse presentar a las elecciones, y en la abolición de la fianza electoral.

Después de las elecciones parlamentarias del 2007, la mayoría absoluta de los escaños de la Duma pasó a estar en manos de los miembros del partido Rusia Unida, que se aseguraba de este modo la posesión de la mayoría cualificada de votos (las 2/3 partes de todos los miembros de la Duma) que se requiere durante el proceso de toma de decisiones en la mayor parte de temas importantes. La comparación entre la cuarta y la quinta estructura de la Duma permite asegurar que el único partido que resultó beneficiado por las enmiendas del procedimiento electoral fue el partido Rusia Unida, que incrementó su peso en la estructura del Parlamento un 43%. En total, solamente cuatro partidos lograron superar la barrera del 7% para entrar en la Duma en las elecciones parlamentarias del 2007. A todas luces, en comparación con el pluralismo político existente durante las tres primeras convocatorias de la Duma rusa, la situación actual podría caracterizarse por una aparente tendencia a la unificación de los procesos políticos del país. Sin embargo, esto no ha de ser visto simplemente como una consecuencia de la reforma electoral, teniendo en cuenta que los partidos que no consiguieron superar la barrera obtuvieron entre todos solamente un 8,3% del total de los votos.

Actualmente el partido Rusia Unida ocupa 315 escaños; 57 escaños pertenecen al Partido Comunista de la Federación Rusa; 40 al Partido Liberal Democrático de Rusia, y 38 al partido Una Rusia Justa. El presidente de la Duma actual

es Boris Gрызлов, que es el líder del Consejo Supremo del partido Rusia Unida. Los miembros de la Duma del Estado forman 32 comités y 4 comisiones.

LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS

Rusia Unida

El partido Rusia Unida es objetivamente la fuerza política más influyente del país. Aunque su creación es relativamente reciente –fue fundado el año 2001–, el número de sus miembros supera actualmente el millón, y entre ellos se cuentan algunos de los más importantes líderes políticos, personajes públicos, intelectuales, artistas y deportistas. Sus miembros ocupan los puestos más importantes en la estructura del Estado. El primer ministro Vladímir Putin es el presidente del partido; la mayoría de escaños de la Duma del Estado pertenecen a Rusia Unida, y en 79 de los entes federales el partido tiene la mayoría de escaños en los cuerpos legislativos. Entre los mecanismos por medio de los cuales ejerce su influencia el partido también se cuentan varios gabinetes de estudios estratégicos donde se discuten y elaboran las posturas políticas del partido.

El partido promueve la idea de la modernización del país sobre la base de los principios de la democracia soberana y un conservadurismo razonable. Esto presupone el desarrollo de Rusia como una civilización singular, con su propio legado cultural y espiritual, una economía competitiva basada en la innovación y un sistema político eficaz fundado en principios democráticos.

El Partido Comunista de la Federación Rusa (KPRF)

El Partido Comunista de la Federación Rusa es el sucesor del Partido Comunista de la Unión Soviética. Después de obtener la victoria en las elecciones parlamentarias de 1995 ha ido perdiendo gradualmente posiciones cada 4 años. Actualmente, el KPRF es el mayor partido de izquierdas en Rusia. Su ideología se basa en las doctrinas marxistas-leninistas y considera que el capitalismo es la principal amenaza para un desarrollo positivo de Rusia. El partido defiende la idea de la restauración de la URSS y el establecimiento de una nueva forma de socialismo redefinida de acuerdo con los principales intereses nacionales del Estado ruso. También aboga por medidas orientadas a la nacionalización de los principales sectores estratégicos de la economía rusa con la preservación de las pequeñas y medianas empresas y la mejora de la política social del gobierno.

El Partido Democrático-Liberal de Rusia (LDPR)

El LDPR fue uno de los primeros partidos no comunistas que surgieron en Rusia. Pese a la orientación política que se declara en el nombre del partido, la ideología real del mismo es a menudo descrita como populista y nacionalista a causa de las contradictorias declaraciones de su carismático líder Vladímir Zhirinovskiy. Últimamente se le califica cada vez más de partido centrista. Los miembros de este partido defienden la idea de la necesidad de reforzar el poder vertical y el establecimiento del monopolio estatal en las esferas estratégicas de la economía. De acuerdo con su programa político, las personas de nacionalidad rusa tienen que ser consideradas

como la piedra angular del Estado ruso, y Rusia ha de convertirse en un Estado unitario con una estructura exclusivamente basada en el principio administrativo territorial.

Una Rusia Justa

El partido Una Rusia Justa es relativamente joven. Fue creado oficialmente en 2006 mediante la fusión de diversos partidos. Su ideología puede caracterizarse de socialdemocrática por cuanto da prioridad a una política social estatal eficaz. A menudo se le caracteriza de partido perteneciente a la “oposición sistémica”, debido a que se solidariza con las posiciones del partido Rusia Unida en la mayor parte de los temas. En febrero de 2010 se firmó un pacto oficial entre estos dos partidos en el que declaran sus intenciones de llevar a cabo una acción concertada con el objetivo de apoyar el curso estratégico de la administración actual.

EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA

El Gobierno de la Federación Rusa es el principal órgano ejecutivo del país. Después del colapso de la Unión Soviética en 1991, el Consejo de Ministros de Rusia asumió las funciones del principal órgano ejecutivo. En 1993 esta autoridad fue conferida al Gobierno de la Federación Rusa. Desde entonces ha sido remodelado varias veces, aunque los principios fundamentales de su organización han permanecido intactos.

De acuerdo con la Constitución de 1993 el Gobierno es responsable de la implementación de los principios establecidos en las bases del documento constitucional mediante una administración eficaz de los asuntos del Estado. Si bien el presidente es quien tiene la potestad de determinar la orientación principal de la política interior y exterior, el Gobierno es el responsable de la puesta en práctica de las directrices establecidas por el jefe del Estado.

En el ámbito de la economía, el Gobierno está obligado a preparar y a someter el borrador del presupuesto federal a la Duma del Estado. Una vez aprobado éste, el Gobierno se encarga de su correcta implementación y de supervisar la realización de una política económica, crediticia y financiera homogénea.

Su autoridad ejecutiva se extiende también a otros campos, y cubre la vida política, cultural y social del país, en las que es el responsable de llevar a cabo una política igualmente homogénea.

El Gobierno lo dirige su presidente, que a menudo es calificado de primer ministro. Cuando el presidente del país muere, dimite o queda incapacitado para el desempeño de sus funciones, el jefe del Gobierno es la persona encargada de asumirlas. Una persona es nombrada para este cargo por el presidente con el consentimiento de la Duma del Estado. Todos los demás cargos dentro del Gobierno los nombra el presidente siguiendo las recomendaciones del jefe del Gobierno. Actualmente, además del presidente, el Gobierno lo componen dos vicepresidentes primeros, 7 viceprimeros ministros y 17 ministros federales.

En la actualidad forman la estructura del gobierno 13 ministerios, 24 servicios federales y 21 agencias federales. Cinco ministerios y otros varios organismos federales que se ocu-



pan de la defensa del país, de la seguridad del Estado y de la implementación de la política exterior están directamente a las órdenes del presidente; estos organismos son conocidos a menudo con el nombre de “el bloque presidencial”. Todos los órganos ejecutivos se dividen en cuerpos federales comunes, responsables de la administración de los asuntos en las áreas que son competencia del Estado, y departamentos federales conjuntos, que ejercen su actividad en los ámbitos que están bajo la autoridad conjunta del Estado y de los entes federales. Entre estos últimos se incluyen el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Cultura y algunos otros departamentos, mientras que entre los primeros se cuentan el Ministerio de Defensa, el Servicio de Inteligencia Exterior, la Agencia Federal de Información y Comunicaciones Gubernamentales y otros cuerpos ejecutivos.

EL PODER JUDICIAL

El sistema judicial de la Federación Rusa es una parte independiente dentro del mecanismo de la separación de poderes. Se estableció sobre la base de la Constitución de 1993 y la Ley del Sistema Judicial de la Federación Rusa de 1996.

En función de sus áreas de competencia podemos distinguir tres ramas principales dentro del sistema judicial ruso. La primera de ellas es la de los tribunales constitucionales. Está representada por el Tribunal Constitucional de la Federación Rusa y los tribunales constitucionales o estatutarios de los entes federales, que no están subordinados al primero. El Tribunal Constitucional de Rusia vela porque las leyes aprobadas en el territorio del país y las actividades desempeñadas por los organismos del Estado estén en conformidad con las normas y principios constitucionales. También resuelve las disputas que surgen entre los entes federales. Consta de 19 jueces. Los tribunales constitucionales o estatutarios de los entes federales ejercen obligaciones similares exclusivamente dentro del territorio del ente y respecto a las leyes del ente y a la acción de las autoridades del ente.

La segunda rama es la de los tribunales generales, que están subordinados al Tribunal Supremo. Estos tribunales se ocupan principalmente de las formas de justicia civil, administrativa y criminal. Los tribunales municipales, así como los tribunales de distrito y los de asuntos civiles, cuyo número difiere en cada ente, en función de su población, son los tribunales de primera instancia en esta rama del sistema judicial. Los tribunales supremos de los entes federales son los tribunales de segunda instancia, mientras que el tribunal de apelación es el Tribunal Supremo de la Federación Rusa. Este último supervisa el trabajo de los tribunales de nivel inferior, en los casos prescritos por la ley federal actúa como tribunal de primera y segunda instancia y también tiene competencias en los asuntos relacionados con los acuerdos internacionales firmados por el país.

La rama de los tribunales generales también incorpora el sistema de los tribunales militares, que se ocupa de los asuntos relacionados con la actividad de los estamentos militares del país. El vínculo superior de este sistema es el consejo militar del Tribunal Supremo.

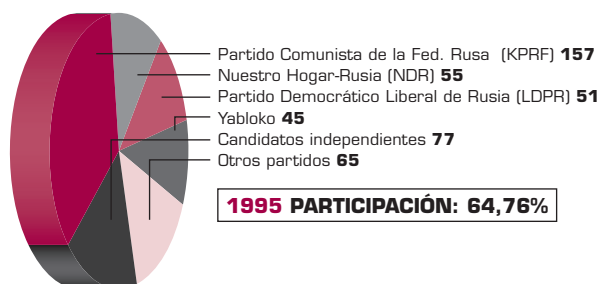
La tercera rama la forman los tribunales de arbitraje. Los tribunales de arbitraje de los entes federales, los de nivel in-

II. ELECCIONES PARLAMENTARIAS

(número de escaños recibidos)



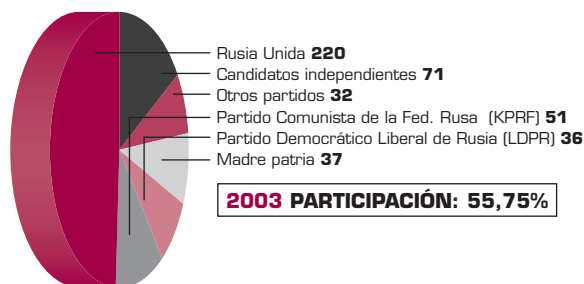
1993 PARTICIPACIÓN: 54,81%



1995 PARTICIPACIÓN: 64,76%



1999 PARTICIPACIÓN: 61,85%



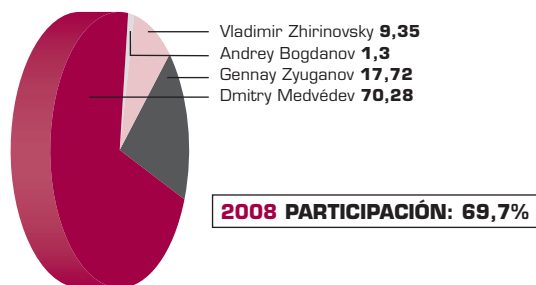
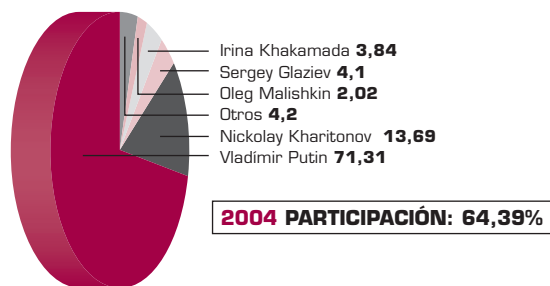
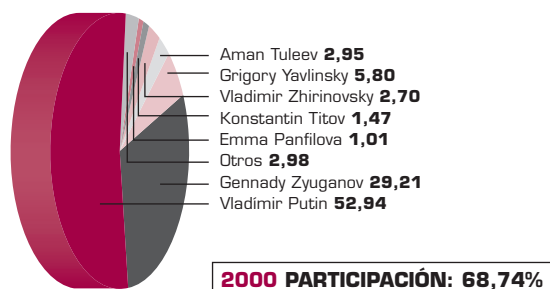
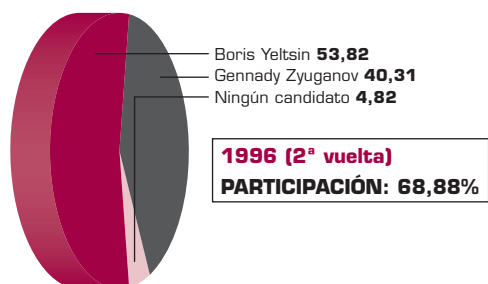
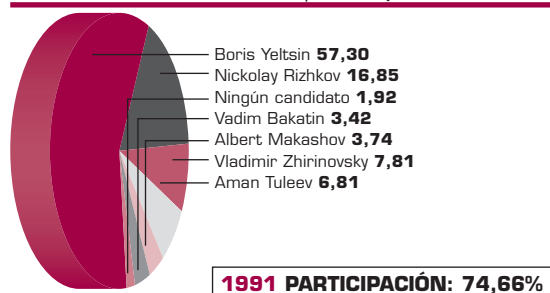
2003 PARTICIPACIÓN: 55,75%



2007 PARTICIPACIÓN: 59,5%

III. ELECCIONES PRESIDENCIALES

(porcentaje de votos recibidos)



ferior, consideran aquellos casos conectados con los asuntos legales de tipo económico y administrativo entre entidades legales, empresarios individuales y órganos de la autoridad del estado como tribunales de primera instancia. De los recursos de apelación presentados en relación con las decisiones tomadas por estos tribunales se encargan los Tribunales de Apelación y Arbitraje, de los que existen veinte. Luego están los diez tribunales de arbitraje de distrito, que consideran la legalidad y la validez de las decisiones tomadas por los tribunales de arbitraje de los entes federales y por los Tribunales de Apelación y Arbitraje. El escalón superior de esta rama es el Tribunal Supremo de Arbitraje de la Federación Rusa.

Todos los tribunales pueden también dividirse en dos grupos: tribunales federales y tribunales de los entes federales. Estos últimos comprenden los tribunales constitucionales y estatutarios de los entes federales, y los juzgados civiles. Todos los demás son tribunales federales. Los jueces del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo de Arbitraje los nombra el Consejo de la Federación por recomendación del presidente. Los jueces de todos los demás tribunales federales los nombra simplemente el presidente, mientras que el procedimiento para el nombramiento de los jueces y magistrados de los tribunales de los entes federales se estipula en las leyes de cada ente.

El derecho a controlar el cumplimiento de la ley corresponde a la Fiscalía, que forma un sistema centralizado de organismos que van desde el nivel federal al municipal. También ejecuta las formalidades para la interposición de una acción judicial de acuerdo con el código del procedimiento judicial de la Federación Rusa.

El primero de enero de 2010 se introdujo el juicio con jurado en los tribunales de la República Chechena, que fue el último de los entes federales en hacerlo. Aunque esta fue una innovación indudablemente positiva, su introducción pudo comportar simultáneamente otro cambio significativo en el ámbito de la justicia. El problema era que un decreto de 1999 había establecido una moratoria sobre el empleo de la pena capital y que esta estaba a punto de ser levantada cuando todos los entes federales introdujeron los juicios con jurado en sus tribunales. Así, poco antes de que se produjera esta enmienda, el Tribunal Constitucional de la Federación Rusa hizo público un decreto por el que quedaba definitivamente abolida la pena capital.

Actualmente en Rusia se produce un intenso debate respecto a otra posible innovación en su sistema judicial. Dicho debate tiene que ver con la introducción del sistema de tribunales juveniles que de hecho estaba prevista en el concepto del desarrollo del sistema judicial ruso de 1996. El año 2002 la Duma del Estado aprobó una primera redacción de un proyecto de ley sobre el establecimiento de los tribunales juveniles, que desde entonces no se ha presentado de nuevo en sede parlamentaria. El año 2008, con referencia al sistema de justicia juvenil el Tribunal Supremo hizo notar que su puesta en funcionamiento se estipulaba en todos los tribunales de los entes que habían decidido introducirlo. Sin embargo, esta iniciativa topa actualmente con una fuerte oposición de la Iglesia Ortodoxa Rusa y de un buen número de organizaciones civiles.



La eficacia global del sistema judicial de Rusia se refleja en el grado de confianza en los tribunales que tienen los ciudadanos y en el número de recursos de apelación presentados por ciudadanos rusos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Aunque en diciembre de 2009, de todas las instituciones civiles encargadas de proteger los derechos de los ciudadanos, la preferida por un mayor número de personas (34%) eran los tribunales, solamente un 36% considera que el sistema judicial ruso es eficaz, y un 38% opina que no lo es. Al mismo tiempo, en 2009 Rusia ocupaba el primer lugar entre los países que más recursos presentan al tribunal Europeo de Derechos Humanos. El año pasado uno de cada tres recursos de apelación procedían de Rusia.

El sistema judicial del país también es criticado a menudo por la escasez de decisiones exculpatorias que toman los tribunales. Por ejemplo, en 2009, por cada persona que recibió un veredicto de culpabilidad hubo cien que fueron declaradas culpables. Ello no obstante, el Tribunal Supremo rechaza estas críticas y llama la atención sobre el hecho de que 530.000 de los 900.000 sentenciados lo fueron de acuerdo con un procedimiento especial, cuando los propios demandados se declaraban culpables.

Otro problema al que tiene que hacer frente Rusia en el ámbito de la justicia es el del bajo nivel existente en la ejecución de juicios. Por ejemplo, el año 2006 solamente se ejecutó el 52% de los juicios.

Los fallos del sistema judicial ruso son oficialmente reconocidos por el decreto gubernamental sobre el desarrollo del sistema judicial para el periodo 2007-2011. Durante los primeros días de su presidencia, Dmitry Medvédev también señaló que la sociedad rusa estaba asolada por el nihilismo legal, y que esta era una de las principales fuentes de la corrupción. El programa de reforma judicial en el que se embarcó el gobierno a iniciativa suya, se orienta básicamente a mejorar la transparencia de los procedimientos judiciales, a eliminar la corrupción en todos los niveles del sistema estatal, a mejorar los mecanismos de la ejecución de los juicios y a restablecer la confianza de la opinión pública en los tribunales.

Notas

1. La palabra "Duma" viene del verbo ruso *dumat*, que significa "pensar".

Referencias Bibliográficas

The All-Russian Public Opinion Research Center "ВЦИОМ". <http://wciom.ru/>

BARABANDOV, Ilya. "Вертикаль до земли" (Power Vertical to the Ground). *The New Times*. 7 de diciembre de 2009. http://newtimes.ru/articles/detail/12063?phrase_id=358917

BESPALY, Igor. *Государственное право Российской Федерации (State Law of the Russian Federation)*. Samara: Samarsky Universitet. 2004.

BONDARENKO, E. *История государственного управления России (History of Public Administration in Russia)*. Vladivostok: TIDOT DVGU. 2001.

Documentos oficiales de la web de *Rossiyskaya Gazeta* www.rg.ru/dok/

The Communist Party of the Russian Federation <http://kprf.ru/>

The Federal Service of State Statistics www.gks.ru/

The Federation Council of the Russian Federation www.council.gov.ru/

Information Agency of the Kommersant Publishing House www.kommersant.ru/

The Just Russia party <http://www.spravedlivo.ru/>

KAMISHEV, Dmitry. "По голосам не плачут" (Shouldn't Cry Over Votes). *Kommersant Vlast*, 14 de marzo de 2005. www.kommersant.ru/doc.aspx?DocID=1129114

KORELSKY, V.; PEREVALOV, V. *Теория государства и права (Theory of State and Law)*. Moscú: Infra-M. 2002.

KOVESHNIKOV, E. *Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия (The State and Local Self-Government in Russia)*. Moscú: NORMA. 2002.

The Liberal-Democratic Party of Russia www.ldpr.ru/

The Ministry of Justice of the Russian Federation www.minjust.ru/

The Russian Duma www.duma.gov.ru/

The Russian Government www.government.ru/

The Russian President www.kremlin.ru/

Public Opinion Fund "Фонд Общественного Мнения" www.bd.fom.ru/

RIA Novosti Information Agency www.rian.ru/

SURKOV, Vladislav. "Суверенитет - это политический синоним конкурентоспособности" (Sovereignty is the synonym of competitiveness). www.kreml.org/media/111622794

The United Russia party www.edinros.ru/