



Y PUTIN ENCONTRÓ EL CAMINO. INSTITUCIONES Y RÉGIMEN POLÍTICO EN LA RUSIA DEL SIGLO XXI

Jesús de Andrés ¹

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Rubén Ruiz ²

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Resumen:

En el artículo se examinan cuatro elementos clave en la institucionalización del sistema político ruso (ejecutivo, legislativo, sistema de partidos, y la influencia informal de grupos de élites) durante los dos mandatos presidenciales de Vladimir Putin que, a su vez, nos van a permitir contribuir a un controvertido debate en los últimos años: el cambio o continuidad en la naturaleza del régimen político ruso. La hipótesis defendida señala que Putin ha conseguido consolidar y estabilizar un proyecto político que no alcanzó a materializar Yeltsin, a pesar de haber sido diseñado en la Constitución de 1993. En consecuencia, la posición de los autores sobre si el periodo de Putin ha significado un cambio de rumbo en la democratización de Rusia o, por el contrario, se ha producido la consolidación de lo que ya era un régimen político híbrido, se decanta hacia esta última opción.

Palabras clave: Rusia; sistema político; régimen híbrido; centralización del poder; informalidad institucional; contexto de sucesión.

Title in English: “And Putin Found the Way: Institutions and Political Regime in 21st Century Russia”

Abstract:

In the article four main elements in the institutionalization of the Russian political system are analyzed (executive, legislative, party system and the informal influence of elite groups) during Vladimir Putin's two presidential terms. This analysis will allow us to contribute to a controversial debate: Under Putin's rule has there been more change or more continuity in the nature of the Russian political regime? The hypothesis supported that Putin has achieved to consolidate and to stabilize a political project that Yeltsin failed to materialize, which was designed in the Russian Constitution of 1993. As a consequence, the authors's position is that Putin's period has not meant a change in direction of Russia's democratization, but the consolidation of a hybrid political regime has been produced.

Keywords: Russian Federation; political system; hybrid regime; centralization of power; institutional informality; succession context.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Jesús de Andrés Sanz es Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Dirección: Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED, C/ Obispo Trejo, s/n, 28040 Madrid, España. *E-mail:* jandres@poli.uned.es.

² Rubén Ruiz Ramos es becario de investigación en la UNED.

Dirección: Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED, C/ Obispo Trejo, s/n, 28040 Madrid, España. *E-mail:* ruben.ruiz@bec.uned.es. *Página web:* www.eurasianet.es.



Introducción

La victoria de Dmitriy Medvedev en las elecciones presidenciales del pasado nueve de marzo, con más del setenta por ciento de los votos, abre una nueva etapa en la política rusa postsoviética, la tercera, tras los mandatos de Borís Yeltsin y Vladímir Putin. A pesar de que casi todos los analistas coinciden en que Medvedev se limitará a continuar la obra de Putin, quien desde su nuevo puesto como Primer Ministro seguirá teniendo el control de la nave gubernamental, el carácter presidencialista del sistema político ruso, con el alto componente personalista que de ello se deriva, dificulta maniobras de este tipo a largo plazo. Por ello, y a la luz de los últimos movimientos, una modificación del sistema de gobierno que permita un equilibrio del tándem Medvedev-Putin puede ver la luz. En cualquier caso, más allá de cualquier ejercicio de prognosis, parece el momento adecuado para analizar qué ha supuesto el período presidencial de Putin, hacer un balance de sus políticas y de su gobierno y, en su caso, aventurar sus perspectivas de futuro.

El período de Yeltsín (1991-1999), mucho más convulso y problemático que el de su sucesor, estuvo protagonizado por la disolución de la Unión Soviética, la articulación del nuevo sistema político y económico, la lucha por el poder y la propia consolidación de su cargo al frente del país. Yeltsin, quien destacó como político de oposición en los estertores de la URSS, demostró sus carencias como gobernante y tan sólo gracias a las necesidades del entramado político y financiero creado a su alrededor consiguió la reelección en 1996. El resultado de su gestión, tanto en lo político como en lo económico, difícilmente puede considerarse positivo, a menos que se reduzcan sus ocho años de presidencia a una valoración interesada que de la implosión soviética y de la transición al capitalismo, sin más matices, pueda hacerse. Sus políticas erráticas, su mala imagen, sus problemas de salud, la crisis económica y la ausencia de un programa de gobierno, acabaron minando la popularidad ganada mientras hizo oposición a Gorbachov.

En cuanto a Putin, desde su llegada al poder en 1999 los análisis sobre el régimen político ruso han estado frecuentemente estructurados en torno a dos conceptos que, en su versión original, han contado con la aprobación del Presidente Putin: el de *Democracia dirigida* y el de *Vertical de poder*; sin embargo, ambos conceptos se han interpretado a su vez como la exhibición negro sobre blanco de una *tercera vía* residente en un lugar intermedio entre el autoritarismo y la democracia liberal: el *Régimen híbrido*³. Si la *Democracia dirigida*⁴ mostraba la tensión entre el desarrollo en los hechos de la política rusa y un marco constitucional acorde a los requerimientos formales del Estado de Derecho y la democracia liberal, la *Vertical de poder*⁵ enfatizaba, por su parte, la recuperación de un modelo de

³ El concepto de *Régimen híbrido* hace referencia a la combinación de elementos de la democracia liberal y del autoritarismo. Diamond, L.: "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, nº 13 (2002), pp. 21-35. Multitud de conceptos pretenden dar matices distintos a la idea original del régimen híbrido y por lo general todos ellos tienen el caso ruso como paradigma. El concepto de *democracia no liberal*, en Yanovski, A., Zhavoronkov, S. y Zatkovecky, I.: "Demokratia kak sredstvo tushenija pozhara", en *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, nº 2 (2007), pp. 47-58.

⁴ *Democracia dirigida* refiere a un régimen pluralista y multipartista electoral que contaría con la vigilia paternalista de la institución presidencial. Una democracia dirigida tolera los derechos políticos y una oposición política organizada. Sin embargo, los aparatos coercitivos del Estado no dudan en violar la ley ni las normas democráticas admitidas para asegurarse su dominio. A primera vista, la diferencia cualitativa entre la dictadura y la *Democracia dirigida* podría parecer insignificante. Sin embargo, las *revoluciones de colores* en Georgia, Ucrania y Kirguizistán lo fueron contra *Democracias dirigidas* que no se podrían haber producido bajo una dictadura convencional.

⁵ Este concepto fue inicialmente descrito para devolver la administración de las regiones bajo la cadena de mando presidencial por el propio Yevguenni Primakov; por *vertical de poder* se define una estructura piramidal



gobernanza, tradicional en Rusia, eminentemente jerárquico y refractario a la influencia externa y a aceptar la competencia de alternativas políticas. Ambos conceptos introdujeron una realidad incontestable al final del periodo Putin: la hegemonía del ejecutivo sobre el resto de instituciones y actores políticos y sociales. El régimen consolidado en estos años, sin embargo, no sólo ha dependido de los poderes constitucionales que posee la Presidencia para ejercer esa primacía institucional. Ni antes Boris Yeltsin, ni después de él, Vladimir Putin, con su apelación a la *dictadura de la ley*⁶, han conseguido mantener el marco institucional impermeable a prácticas informales particularistas que contrastan con los principios y prerrogativas imparciales y universales de un Estado constitucional.

En las páginas que siguen se examinarán cuatro instituciones clave del sistema político ruso (ejecutivo, legislativo, sistema de partidos, y la influencia informal de grupos de elites o presión) durante los dos mandatos presidenciales de Vladimir Putin que, a su vez, nos van a permitir contribuir a un debate que ha provocado gran controversia en los últimos años: el cambio o continuidad en la naturaleza del régimen político ruso.

Como hipótesis de partida se defenderá la idea de que Putin ha conseguido consolidar un proyecto político que no alcanzó a materializar Yeltsin, a pesar de haber sido diseñado en la Constitución de 1993: un traje institucional de corte presidencialista que, a diferencia de Yeltsin, Putin sí ha sabido vestir. Las debilidades del régimen *yeltsiniano*, informalmente preso por la oligárquica emergente, le impidieron vertebrar un plan sólido que definiera las relaciones entre las distintas instituciones de la política rusa, dentro y fuera del Estado. El hecho que ha conducido a muchos observadores a identificar un cambio de rumbo en el curso de la política rusa y de su *democratización* ha sido el contraste entre el anquilosamiento de Yeltsin en su segundo mandato y la enérgica voluntad de gobernar que ha caracterizado a Putin. Es necesario, además, señalar e identificar el esfuerzo centralizador que Putin ha abordado en el cargo, sin duda uno de los más constantes, aun sin olvidar que el recelo a las lógicas federales figuraba ya en el proyecto de Yeltsin. En cualquier caso, la posición defendida en el debate sobre si el periodo de Putin ha significado un cambio de rumbo en la democratización de Rusia o, por el contrario, se ha producido la consolidación de lo que ya era un régimen político híbrido, se decanta hacia esta última opción.

1. La Rusia de Yeltsin, base del proyecto político de Putin

Las diferencias en capacidad e intensidad que se observan entre los mandatos de Yeltsin y Putin marcan la distancia de sus resultados, por encima de diferencias sustanciales de sus proyectos. Ni el grado de compromiso por avanzar hacia la consolidación democrática, ni los documentos legales elaborados en cada periodo: la principal distinción ha residido en la voluntad de Putin de aprovechar cada uno de sus poderes constitucionales pasando, si era necesario, por encima del resto de actores políticos. En cuanto a los resultados, Putin ha

no inflexible, cuya cúspide es la Administración Presidencial, a través de la cual desarrollar un desequilibrio en las relaciones de poder sobre el resto de instituciones y organizaciones que componen la vida política con el propósito bien de controlarlas y asegurar su lealtad, bien de limitar su acción. Una interpretación del mismo, en Shlapentokh, V.: "Hobbes and Locke at Odds in Putin's Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 55, nº 7 (2003), pp. 981-1008.

⁶ El concepto de *dictadura de la ley* fue utilizado por Putin en sus discursos en la primera campaña electoral. Véase "Carta abierta de Vladimir Putin a los votantes rusos", 25 de febrero de 2000, en <http://putin2000.ru/07/05.html>. Sobre el concepto, Khan, J.: "Russia's 'Dictatorship of Law' and the European Court of Human Rights", *Review of Central and East European Law*, nº 1 (2004), pp. 1-14.



logrado dominar las relaciones entre los distintos poderes e instituciones diseñadas por el equipo de Yeltsin en la Constitución Rusa de 1993. Por su parte, Yeltsin fracasó en su intento de controlar dichos poderes e instituciones, perdiendo progresivamente la iniciativa política, el control sobre el proceso de toma de decisiones y, por último, la implementación de la legislación federal en las regiones. No obstante, los elementos sobre los que puede vislumbrarse la continuidad existente entre ambos proyectos son muchos:

- a) Personificación del poder y marginación de la participación política de la sociedad civil como pilar del estilo de gobernanza. Yeltsin recuperó el tradicional estilo de gobernanza ruso basado en la personificación del poder, alejándose de la posibilidad de compartir el prestigio ganado tras la derrota del golpe de agosto de 1991. Al contrario, prefirió rodearse de su camarilla de Sverdlovsk y avivar su papel de líder carismático a compartir y transferir la legitimidad democrática acumulada en una formación como Rusia Democrática (*Demokraticeskaya Rossiya*). Además, el papel de las instituciones y los procedimientos legales fue debilitado por una interpretación personalista, y en cierto modo paternalista, del cargo⁷. A su preferencia por situarse por encima de los partidos es necesario sumar la marginalidad en que sumió al asociacionismo y sociedad civil rusa⁸.
- b) Presidencialismo sin controles y hegemónico en sus relaciones con el poder judicial y legislativo. Tras los acontecimientos de octubre de 1993⁹, Yeltsin sacó adelante una Constitución con un sistema de gobierno formalmente semipresidencialista pero que confiere a la Presidencia la capacidad efectiva de gobernar en solitario¹⁰. Se trata de una presidencia hegemónica libre de controles debido a: el dominio de la formación y control del gobierno desplazando al Parlamento de un rol efectivo en ambas tareas; la acumulación de amplias competencias legislativas del Presidente como el poder de veto y la capacidad de legislar por decreto; y la prerrogativa sin restricciones que tiene la presidencia para cesar al gobierno y disolver la Duma Estatal. A lo que se añade la acumulación de poderes, capacidades y competencias no recogidas en documento legal alguno que acumuló la Administración Presidencial durante los gobiernos de Yeltsin, llegando a neutralizar en muchas ocasiones las competencias informales de sus secretarías a las formales del gabinete ministerial.

⁷ Breslauer, G.W.: "Personalism Versus Proceduralism, Boris Yeltsin and the Institutional Fragility of the Russian System", en Bonnell, V. y Breslauer, G. W. (eds.) (2001): *Russia in the New Century: Stability or Disorder?*, Boulder, Westview Press.

⁸ Como ejemplo valga el caso del movimiento sindical, en el que marginó a los llamados sindicatos alternativos, aliados de Yeltsin durante las huelgas mineras que coadyuvaron a desestabilizar al gobierno de Gorbachov. Además amenazó con la ilegalización de la central sindical heredera del sindicato soviético, sometiendo la independencia de acción de la que a la postre ha sido la principal organización en membresía, no sólo del sindicalismo, sino del conjunto de la sociedad civil rusa: la Federación de Sindicatos Independientes de Rusia (FNPR).

⁹ La Constitución Rusa de diciembre de 1993 fue aprobada tras el autogolpe liderado por Boris Yeltsin, que fue culminado por el bombardeo y toma del edificio del Parlamento. La coincidencia en la misma fecha del referéndum y de las elecciones parlamentarias a las que la Constitución debería dar lugar, además de ser un disparate jurídico, aclaró cuál era el único resultado que Yeltsin parecía dispuesto a aceptar. Sobre el mismo, De Andrés, J.: "La disolución del Parlamento de septiembre de 1993 ¿un autogolpe en la transición rusa?", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 41-42 (2003), pp. 7-23.

¹⁰ Una versión modificada del *Índice Shugart/Carey* para comparar los poderes presidenciales da como resultado una puntuación de trece para la presidencia en Francia, diecisiete para el caso de la República de Weimar, y veintiséis para el Presidente de Rusia. En: Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 150-155.



- c) Papel secundario del legislativo. La primera consecuencia lógica de la concentración del poder en la Presidencia fue la creación de una Duma con escasas posibilidades de control efectivo sobre el ejecutivo, reducidas capacidades de iniciativa y aprobación legislativa, y destinada, a causa de ello, a servir principalmente como centro de discusión. Yeltsin, amparado en la Constitución, ignoró la Duma al no contar con gran representación en su interior. Sin duda, prueba de lo que puede valorarse como cierto desprecio es que Yeltsin visitó por primera vez el edificio de la Duma en diciembre de 1997¹¹.
- d) Empeño en mantener un sistema de partidos débil. La escasez de poder de la Duma y la marginación de los partidos en el resto de instituciones políticas (presidencia y Administración Presidencial, Gobierno y gabinete ministerial, Consejo de la Federación) tuvo como consecuencia lógica la generación de un sistema de partidos muy débil. Yeltsin no mostró voluntad alguna de fortalecer a los partidos. Al contrario, prefirió permanecer por encima de ellos, gobernando por decreto sin preocuparse de alcanzar acuerdos. En una continua lucha contra el Parlamento, sin poder ligarse a una mayoría, logró neutralizar las victorias electorales del PCFR (Partido Comunista de la Federación Rusa). Incluso cuando el PCFR se recondujo tras la derrota en las presidenciales de 1996 hacia posiciones colaboracionistas, la Administración Presidencial mantuvo una estrategia de imposición y conflicto con la Duma dominada por los comunistas. Una cuestión distinta es si Yeltsin no intentó conseguir en la Duma una mayoría favorable que hiciera menos traumáticas sus relaciones con la institución. Mucho se ha hablado de los esfuerzos en los últimos por parte del Kremlin por crear un bipartidismo del poder a través de Rusia Unida (*Edinaya Rossiya*) y la formación nacida en 2006, Rusia Justa (*Spravedlivaya Rossiya*). Sin embargo, tal proyecto fue inicialmente ideado por el entorno de Yeltsin en las elecciones a la Duma de 1995, cuando el Kremlin promovió dos partidos favorables a la presidencia de corte conservador uno, Nuestra Casa es Rusia, liderado por Viktor Chernomyrdin; y socialdemócrata el otro, Opción de Rusia, encabezado por el entonces portavoz de la Duma Ivan Rybkin¹². Una estrategia de bipartidismo que ofrecía al Kremlin dos oportunidades para ganar en el voto proporcional por listas de partidos, y que sin embargo fracasó.
- e) Intervención en los procesos electorales. La falta de garantías en los procesos electorales no es un fenómeno reciente. A diferencia de Putin, el presidente Yeltsin se vio obligado a participar en disputadas y enérgicas campañas electorales —en el caso de las presidenciales de 1996 el ritmo de la campaña le costó dos infartos de corazón— que originaron distintas estrategias de intervención en el proceso electoral. Presiones de los servicios de seguridad, financiación ilícita de la campaña, apoyo de medios estatales y privados, manipulación electoral en el conteo y agregación de los votos... son algunas de las denuncias recibidas en cada elección, parlamentaria o presidencial, incluso cuando la disputa era inexistente.
- f) Reclutamiento de elites basado en relaciones patrón-cliente e incapacidad para fortalecer al Estado ante intereses particularistas. Yeltsin utilizó el mismo sistema de reclutamiento

¹¹ Mangott, G.: “Russia – The Emergence of a (mis-) Managed Democracy”, en Heinteregger, G. y Heinrich, H. (eds.) (2004): *Russia: Continuity and Change*, Nueva York, Springer Wien.

¹² Nuestra Casa es Rusia quedó en tercer lugar con un diez por ciento de los votos y el grupo de Rybkin no obtuvo ningún diputado con un uno con uno por ciento. Junto con los diputados escogidos en distritos uninominales las dos formaciones en común alcanzaron cincuenta y ocho de cuatrocientos cincuenta diputados posibles. Al respecto, sobre el intento de creación de un sistema de partidos “domesticado”, De Andrés, J.: “Elecciones y partidos políticos en la Federación Rusa”, *Utopías*, nº 169 (1996), pp. 169-179.



de las elites políticas que posteriormente desarrolló Putin: rodearse de sus hombres de confianza. Ambos los encontraron en el lugar donde más tiempo habían desempeñado cargos, Sverdlovsk y Leningrado-San Petersburgo respectivamente. Incluso la incorporación en masa de elementos del ejército y de los servicios de seguridad a la élite política rusa se inició ya en la época de Yeltsin, con un aumento significativo durante el segundo mandato. Como ejemplo, tres de los últimos cuatro primeros ministros de Yeltsin tenían ese pasado en común: Primakov, Stepashin y Putin. También es importante reseñar que Yeltsin dejó a las principales instituciones del Estado a merced de las influencias particulares. Su relevancia se hizo patente a mediados de los años noventa cuando la debilidad de la autonomía del Estado respecto a estos grupos se reveló más que limitada, debilitándose a su vez la capacidad de aquel para adoptar políticas de interés público. Así, Boris Berezovsky, Boris Gusinski, Mijaíl Jodorkovsky y otra decena de oligarcas pasaron a controlar cada decisión tomada por la Administración Presidencial. La hija de Yeltsin, Tatyana Dyachenko, era la coordinadora del grupo. Una situación grave ya que las consecuencias derivadas de la *captura* de un Estado por intereses particularistas son tan graves como difíciles de revertir, así como lo son las condiciones que la hacen posible¹³.

Como se ha adelantado, el principal elemento que diferenciaría la trayectoria de Yeltsin y Putin es la relación entre el centro y las regiones. Las buenas relaciones entre Yeltsin y los gobernadores -debido a la lealtad de éstos en la lucha por el poder con el Soviet Supremo y la Duma del Estado- permitieron que la Constitución Rusa dejara la forma de sus relaciones muy abierta. Esta vaguedad, lejos de sentar las bases que una lógica federalista requiere, condujo a Yeltsin a superar cada conflicto por medio de acuerdos en su mayoría bilaterales que, poco a poco, fortalecieron la capacidad de independencia de gobierno de las regiones, debilitando la ejecución de cualquier tipo de legislación u orden federal¹⁴. Una vez más, Yeltsin se dejó llevar por su proclividad a cultivar vínculos y lealtades personales a expensas de las instituciones formales, y los procedimientos burocráticos estimularon el fortalecimiento de los canales informales y de las relaciones personalizadas entre patrones y clientes¹⁵. Las consecuencias más directas fueron la incapacidad del Estado federal para cobrar impuestos a las autoridades regionales y el desconocimiento de la legislación federal en las regiones. En 2001 el setenta por ciento de la legislación regional era ajena a la federal, mientras que el treinta y cuatro la contradecía abiertamente¹⁶. Sin haber roto de manera clara la lógica patrimonialista¹⁷, y lejos de dotar de contenido a la lógica federalista que supuestamente habría de tener el Estado ruso, como se explica más adelante, las reformas de Putin sobre la administración territorial del Estado supusieron un cambio de dirección.

¹³ Evans, Peter B., Rueschmeyer, Dietrich and Skocpol, Theda (eds.) (1985): *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.

¹⁴ Nichols, T. M. (2003): "Presidentialism and Democracy in Russia, the first ten years", *Problems of Post-Communism*, vol. 50, nº 5, pp. 37-47.

¹⁵ Blakkisrud, H.: "The rise and fall of the Russian governor: institutional design vs patron/client relationships", en Steen, A. y Gelman, V. (eds.) (2003): *Elites and Democratic Development in Russia*, Londres, Routledge, p. 83.

¹⁶ Hyde, M.: "Putin's federal reforms and their implications for presidential power in Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 53, nº 5 (2001), p. 731.

¹⁷ Stoner-Weiss, K.: "Russia: Authoritarianism without Authority", *Journal of Democracy*, vol. 17, nº 1 (2006), p. 104.



1.1. ¿Freno a la consolidación democrática o consolidación de un régimen híbrido?

Difícilmente se puede considerar que la consolidación de la democracia en Rusia figuró entre las prioridades de la agenda política de Yeltsin una vez que obtuvo el poder¹⁸. En lo político estuvo más preocupado por retener el poder, mientras que en el campo de las reformas su objetivo fue asegurar que el regreso a una economía planificada de tipo soviético fuera inviable. Por otra parte, sin pretender examinar todos los elementos que influyen o definen la consolidación democrática de un Estado, dos características de los regímenes con vocación autoritaria se asentaron ya en la Federación Rusa bajo la presidencia de Yeltsin: la búsqueda del poder para tener certidumbre en los resultados del proceso político y la propensión a la incertidumbre institucional¹⁹. El equilibrio entre la incertidumbre de los resultados y la certidumbre de las normas presente en un determinado régimen político es un buen indicador de cuál es su nivel de consolidación bien hacia la democracia liberal —o poliarquía—, bien hacia un régimen híbrido, o incluso hacia formas más crudas de semiautoritarismo.

Yeltsin y Putin desplegaron un mismo estilo de gobernanza caracterizado por las relaciones jerárquicas, verticales, que queda de manifiesto en la transferencia del poder por *designación*. Pero mientras el alcance de la incertidumbre en las normas ha permanecido en líneas generales invariable, la capacidad de la presidencia bajo Putin de asegurarse la certidumbre del proceso político ha sido mucho mayor.

En cuanto a la mayor certidumbre de los resultados se debe a dos elementos: por un lado la incontestable popularidad de Putin, y por otro lado, los mecanismos de la vertical de poder dirigidos a absorber todos los centros de poder e influencia política dentro y fuera de las instituciones del Estado. Entre otras consecuencias, la búsqueda de la certidumbre ha conllevado el destierro de la competición como característica del régimen diseñado por Putin²⁰. Sólo es necesario comparar los distintos contextos de sucesión en los que se han visto envueltos el propio Putin y, recientemente, Dmitriy Medvedev. En 1999-2000 fueron necesarios no pocos golpes de efecto para elevar las posibilidades de victoria en las presidenciales de 2000. En contraste, en 2008 no ha habido incertidumbre: el sucesor iba a ser quien Putin designará; difícil encontrar, al mismo tiempo, mejor ejemplo de la incertidumbre

¹⁸ Si hubiera tenido como una preocupación prioritaria la consolidación democrática, Yeltsin, tras el golpe de 1991, debería haber intentado tres tareas: convocar elecciones para elegir un Parlamento constituyente; confiar en Rusia Democrática (*Demokraticeskaya Rossiya*) como partido en el que integrar su figura, y elaborar una nueva constitución democrática discutida y aprobada en el nuevo Parlamento.

¹⁹ En la *democracia liberal*, según Przeworski, la correspondencia con la ley y las prácticas cotidianas hacen la conducta del gobernante predecible. Por el contrario “bajo una dictadura los resultados son impredecibles: solo lo pueden predecir quien conozca la voluntad del dictador acerca del equilibrio entre fuerzas de las facciones en conflicto”. Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 47. Para el caso ruso la incertidumbre institucional ha sido destacada por Bunce (2004) y Shevtsova (2003). Bunce, V.: “Comparative Democratization: Lessons from Russia and the Postcommunist World”, en McFaul, M. y Stoner-Weiss, K. (eds.) (2004): *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 212; Shevtsova, L. (2003): *Putin’s Russia*, Moscú, Carnegie Endowment for International Peace.

²⁰ Un rasgo de la democracia liberal que desagrada especialmente a Putin desde que organizara la campaña de San Petersburgo de Nuestra Casa es Rusia, y un año más tarde codirigiera la campaña de reelección de Sobchak en la alcaldía de la ciudad. Las dos fueron un fracaso y, tras ser derrotado Sobchak, Putin se quedó sin trabajo. Según las memorias de Yeltsin, cuando le propuso a Putin ser el siguiente Presidente, éste le contestó: “No me gustan las campañas electorales en absoluto”. Yeltsin, B. (2000): *Prezidentskiy marafon*, Moscú, AST, p. 356. De ahí que Putin una vez en el poder, no tardará en poner bajo control directo o indirecto a los medios de comunicación, un “sistema que el propio Putin llamaba *Vertical de Poder*”. Baker, P. y Glasser, S. (2005): *Kremlin Rising: Vladimir Putin’s Russia and the End of Revolution*, Nueva York, A Lisa Drew Book, pp. 83-84.



e informalidad en el ascenso al cargo de Dmitriy Medvedev. La incertidumbre institucional ha desvirtuado por completo el proceso electoral por el que los ciudadanos escogen a su máximo mandatario, desplazando en los hechos esa capacidad a los despachos de unos pocos individuos que compiten entre sí por el favor de un patrón común.

En el contexto de Putin, la principal lucha política fue entre candidatos, al tiempo que, Putin, una vez designado candidato, recibió todo el apoyo de los grupos de presión más influyentes sobre la élite dirigente, especialmente de la *Familia yeltsiniana*²¹. Yeltsin facilitó así el acceso de un hombre *suvo* al poder que garantizará posteriormente su inmunidad. Por el contrario, Medvedev no ha encontrado contienda electoral alguna, pero su contexto ha estado caracterizado por una lucha feroz entre los diferentes grupos que han accedido a posiciones de influencia claves bajo el paraguas de Putin.

En la elección de Putin primó la improvisación —la designación de un desconocido Putin como Primer Ministro con la creación de *Unidad* tres meses antes de las elecciones parlamentarias²², y su paso a Presidente en funciones y candidato oficialista— y la aparición de acontecimientos efectistas, capaces por sí solos de cambiar el signo del votante —los más de doscientos muertos que causaron las bombas atribuidas a los chechenos, la segunda guerra chechena²³—. Todo ello aderezado por una fuerte campaña de su persona que encubrió la ausencia programática²⁴.

Sin embargo, la sucesión de Medvedev ha ofrecido un panorama radicalmente distinto: ninguna improvisación, *aggiornamento* de la actualidad política, y distanciamiento del candidato del proceso electoral. En contraste con el contexto de sucesión de Putin, el absoluto dominio del partido del poder, Rusia Unida, ha sido producto de una exitosa estrategia a medio y largo plazo. El nombre de Medvedev estaba en todas las quinielas para ser el sucesor de Putin desde que éste lo nombrará Vicepresidente en 2006, pero el interés del semestre preelectoral ha sido copado por el futuro de Putin. Mientras, Medvedev se mostraba distante a la campaña, excluyendo toda participación en ella (ni mítines, ni participación en los debates televisivos), y continuando con las obligaciones de su cargo.

²¹ Kryshstanovskaya, Olga y White, Stephen: “Putin’s militocracy”, *Post-Soviet Affairs* 19:4 (October-December 2003), p. 291.

²² La creación de *Unidad* fue una operación para apoyar al Primer Ministro a la vez que debilitar a *Patria Toda Rusia*. Con su principal eslogan, “Apoyamos a Putin”, lograron un veintitrés por ciento de los votos, lo que fue interpretado como una victoria aún quedando tras el PCFR.

²³ En el momento álgido de las acciones militares en Daguestán, Yeltsin destituyó al Primer Ministro Stepashin y lo reemplazó por Putin. En septiembre unas bombas volaron por los aires varios bloques de viviendas en Moscú y Volgodonsk. Los más de doscientos muertos conmocionaron al país. Tras aquello “Rusia era un país diferente, en el que casi nadie se atrevía a hablar de una solución pacífica y política a la crisis de Chechenia”. Kovalev, S. (2000): “La Rusia de Vladimir Putin”, *Política Exterior*, nº 74 (marzo-abril 2000), p. 47.

²⁴ Las inversiones discursivas para elevar la figura de Putin no se restringieron a los medios de comunicación; medios de difusión educativa y cultural también se han visto afectados. Entre otros ejemplos (levantamiento de memoriales a su paso, renombrando calles y escuelas con su nombre, o una avalancha de merchandising de objetos con su rostro y nombre); a continuación se muestran dos significativos. Primero, un texto extraído de un libro de texto escolar financiado por *Unidad* meses después de la elección de Putin como Presidente. “Entonces él hizo muchos amigos —toda Rusia entera— y ellos le eligieron a él Presidente. Ahora todo el mundo dice: ¡Rusia, Putin, Unidad!”. En segundo lugar una canción pop titulada *Yo quiero un hombre como Putin* se hizo popular al poco de llegar Putin a la presidencia, su estribillo decía así: “Y ahora quiero un hombre como Putin. Un hombre como Putin, lleno de energía. Un hombre como Putin, quien no beba. Un hombre como Putin, quien no me haga daño. Un hombre como Putin, quien no me deje”. Ambos ejemplos citados en Baker y Glasser, *op. cit.*



Sin duda, para comprender adecuadamente el funcionamiento del régimen político ruso y la lógica de sus dinámicas es necesario no sólo examinar sus instituciones formales reguladas constitucionalmente sino también el conjunto de relaciones de poder establecidas en el interior del sistema político. Con tal fin, a continuación, se examinarán la evolución del ejecutivo ruso, los efectos de los proyectos de *democracia dirigida y vertical de poder* sobre el legislativo y la construcción del sistema de partidos. Igualmente, se analizará la lógica institucional informal presente entre la elite política rusa, examinando la configuración de las bases y grupos de poder llevada a cabo con Putin en la presidencia. Por último, se abordarán las perspectivas de evolución del sistema político ruso tras el establecimiento del tándem Medvedev-Putin en la cúpula de la estructura del poder.

2. Instituciones y régimen político en el primer mandato de Putin (2000-2004)

2.1. El poder Ejecutivo, la “Dictadura de la ley” y el restablecimiento del orden

En los términos planteados por Putin, el predominio de la ley no se refiere tanto a una versión radical del Estado de Derecho, sino al imperio del ejecutivo y su principal institución, la presidencia, que siguiendo a la Constitución de 1993, es decir, conforme a la *ley suprema*, tiene más poderes que cualquier presidente en un sistema presidencialista. El orden fue señalado, al comenzar el primer mandato de Putin, como la principal responsabilidad del Estado, por encima, si así era necesario, de las libertades y derechos civiles y políticos que dotan de contenido al Estado de Derecho, lo cual no dejaba de ser contradictorio ya que el orden no es sólo un marco que haga predecible la vida diaria sino que también compete al nivel de arbitrariedad, independencia e igualdad ante la ley así como a la corrupción que puede generarse en un Estado, en sus instituciones y en sus gobernantes. A favor de Putin se puede alegar que el legado de Yeltsin en el respeto a la ley no era el más deseable²⁵. En cualquier caso, con el énfasis en la dictadura de la ley y el restablecimiento del orden se quiso transmitir que los tiempos de debilidad del Estado habían pasado, siendo traducido este mensaje en dos objetivos concreto: la centralización del poder y la liberalización del ejecutivo de la influencia particularista de la oligarquía yeltsiniana.

A) Centralización del poder

El primer y más decisivo movimiento de Putin hacia lo que él mismo denominó *cadena vertical de mando*, es decir, hacia la centralización del poder, se da el 13 de mayo de 2000 con la creación por el Decreto Presidencial n° 849 de siete distritos federales encabezados por Representantes Plenipotenciarios del Presidente (RP)²⁶. Los límites territoriales de los distritos corresponden con los de los siete distritos de mando militares del Ministerio del

²⁵ Un informe sobre la predictibilidad y conformidad con la ley de su gobierno del Banco Mundial de 1997 situaba a Rusia por debajo de países sub-saharianos, latinoamericanos, de Oriente Medio y del sureste asiático. Citado en Rose, R. y Munro, N. (2002): *Elections without order: Russia's challenge to Vladimir Putin*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 41.

²⁶ No obstante, Yeltsin había intentado institucionalizar un tipo de relación similar a la finalmente conseguida ya en 1991, pero el contexto no era el más adecuado. Mangott, *op. cit.*, p. 67.



Interior²⁷. Inicialmente cinco de los siete RP —popularmente conocidos como *supergobernadores*— tenían un pasado, bien ligado al ejército, bien a los servicios de inteligencia, entre los cuales destacaban Cherkesov y Ledbed. Sergey Kiriyenko, fugaz Primer Ministro de Yeltsin también estaba entre los elegidos. El diseño de los distritos, como era lógico, se ha guardado mucho de reproducir diferencias étnicas, diluyendo las distinciones histórico-territoriales en un trazado originalmente pensado para la estrategia militar.

Los RP son miembros de pleno derecho del Consejo de Seguridad e informan directamente al jefe de la Administración Presidencial. Cuentan con un alto presupuesto para conformar su equipo si bien sus poderes no están claramente definidos, permitiéndose sobrepasar las competencias estipuladas por la administración jerárquica constitucional²⁸. Además, Putin, indujo a la Duma a aprobar una ley que permite a los RP cesar gobernadores regionales electos si un tribunal declara que ellos han violado una ley federal más de una vez, también los gobernadores pueden hacer lo propio con los alcaldes de su región²⁹.

Una de las principales tareas de los RP fue crear un *espacio legal unificado* a través de la armonización legal entre la legislación federal y regional, esta misión se consideró tan relevante que una vez concluida el rango del cargo disminuyó significativamente³⁰. Otras actividades desarrolladas son la coordinación de los órganos federales de las regiones del distrito, y observar la recaudación de impuestos, así como las transferencias del Estado a las regiones. La cuestión impositiva es particularmente importante por que en mitad del 2000, cuando Putin aprobó la reforma de los impuestos dirigida a cerrar la fuga de capitales y animar a los inversores con el impuesto único sobre la renta del trece por ciento, la acompañó con el traslado de impuestos recaudados por los gobernadores locales al tesoro general.

No obstante, existen dudas de cuales han sido los resultados obtenidos, si estos permiten hablar de un centro federal capaz de hacer cumplir su autoridad en el conjunto de las regiones, o si se ha cursado únicamente la neutralización de la tendencia centrífuga y desafiante al centro en que se hallaba la Federación en 1999³¹. Además, a pesar de algunos alcances, Rusia continúa sin desarrollar una administración estatal bien articulada, basada en normas aplicables. La administración rusa, como la política rusa, permanece en manos de los hombres, no de las leyes, por lo tanto desafía el ejercicio incluso de un poder ejecutivo altamente centralizado. Su funcionamiento es más retórico que real, pero a cambio de un centro que no se inmiscuye en el gobierno regional Putin obtiene lealtad a su persona y al Estado ruso, objetivo principal de Putin al entrar en la presidencia. Es decir, el control no es tanto sobre lo que se hace en cada rincón de Rusia, sino sobre lo que no se hace. Todo parece indicar que en esta primera fase Putin buscó asegurar la lealtad a la Federación, sin pretender alcanzar un cumplimiento modélico de las políticas, legislación y directivas de las instituciones federales. Si hasta hoy el funcionamiento interno de los ejecutivos y

²⁷ Estos son el Central (capital en Moscú); Noroccidental (San Petersburgo); Sur (Rostov del Don), Volga (Nizhni Novgorod); Ural (Yekaterinburg); Liberia (Novosibirsk); y Lejano Oriente (Jabárosk). Hyde, M.: "Putin's federal reforms and their implications for presidential power in Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 53, nº 5 (2001), p. 719.

²⁸ Reddaway, P. (2001) "Will Putin be able to consolidate power?", *Post-Soviet Affairs*, vol. 17, nº 1, p. 32.

²⁹ Lynch, A.C. (2005): *How Russia is not Ruled: Reflections on Russian Political Development*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 155.

³⁰ Incluso Sergey Kiriyenko, todavía en el cargo, manifestó en 2003 dudar de la utilidad del RP una vez alcanzado el objetivo de la armonización legal e impositiva, propósito que se realizó con franca celeridad ya que en 2001 ya se había uniformado el ochenta por ciento de la legislación en conflicto. Taibo, Carlos (2006): *Rusia en la era de Putin*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 92-97.

³¹ Shevtsova, *op. cit.*; Stoner-Weiss, K. (2006). "Russia: Authoritarianism without Authority", *Journal of Democracy*, vol. 17, nº 1; Taibo, *op. cit.*

administraciones regionales no ha variado en gran medida, al menos se ha conseguido dominar su relación con el centro.

De hecho el dominio de las relaciones personales y la tradicional creencia de “Lo que cuenta es estar cerca del Rey”³², también se reproduce en las relaciones entre el centro y las regiones en la era Putin. Una vez fue aparente que Putin se consolidaría como Presidente en las urnas se inició una oleada de adhesiones de gobernadores a su figura: en marzo de 2000, Putin ya había recibido el apoyo de cuarenta y nueve gobernadores de las regiones rusas³³. Más tarde cuando se confirmó la creación de Rusia Unida como un partido efectivo del poder, los gobernadores hubieran apoyado o no a Putin tres años antes movieron al unísono hacia la nueva organización.

Fig. 1: Estructura del Ejecutivo ruso tras la reforma federal de 2000³⁴.



B) Reforma del Consejo de la Federación

Un segundo elemento de la reforma federal es la revisión de la ley de 19 de mayo de 2001 que regula el Consejo de la Federación. A partir de ella el ejecutivo regional y los líderes del legislativo regional no son *per se* miembros del Consejo; en su lugar éstos tienen el derecho

³² Oversloot, Hans y Verheul, Ruben: “The Party of Power in Russian Politics”, *Acta Politica*, vol. 35 (Summer 2000), p. 133.

³³ Rose y Munro, *op. cit.*, p. 172.

³⁴ Elaboración propia.



de delegar su puesto a un representante, el resto son elegidos por las asambleas regionales. Esta reforma priva a las elites políticas de los ejecutivos regionales de una arena política federal institucionalizada, de acceder al proceso legislativo federal, y de la inmunidad a ser procesados que disfrutaban por tener acta de senador. Sus sustitutos en el Consejo de la Federación han fracasado en el objetivo de representar los intereses de las comunidades regionales, presa de las influencias del Kremlin, por un lado, y de oligarquías regionales y moscovitas, por otro. Este resultado, no es de extrañar si, como comenta Taibo, “muchos son moscovitas que nunca han pisado las repúblicas o regiones que se supone representan”³⁵. En cuanto a su constitucionalidad, la mayoría de los gobernadores no la cuestionaron³⁶. Para completar la centralización, el gobierno, en octubre de 2001, eliminó el Ministerio de Asuntos Federales, pasando sus responsabilidades a ser desempeñadas por el poderoso Ministerio de Asuntos Internos.

Como contrapartida, Putin, ha creado el Consejo de Estado, que reúne a los jefes de cada ejecutivo regional y sirve como órgano de consulta para la presidencia, además cuenta con otros miembros directamente escogidos por la presidencia³⁷. Los asuntos tratados son realmente de máxima relevancia en la organización y gobierno del Estado, aunque resulta evidente que la condición de órgano de consulta ante la Presidencia no deja poder de maniobra ante un eventual conflicto entre ambas instituciones.

En conclusión, en esta fase de reformas de la administración territorial Putin ha tendido hacia una centralización del poder, pero al mismo tiempo ha favorecido el cambio desde lo que se podría denominar un *federalismo asimétrico* -con cuarenta y dos acuerdos bilaterales sustentándolo, de la etapa Yeltsin- por uno más *simétrico* mediante la unificación legal, política y económica.

C) Equilibrio entre el Consejo de Seguridad, la Administración Presidencial y el gabinete ministerial

Durante el primer mandato de Putin dos instituciones eclipsaron la capacidad de gobierno y toma de decisiones del gabinete ministerial y del propio Primer Ministro: la Administración Presidencial y el Consejo de Seguridad.

La interpretación maximalista que de su cargo hizo Yeltsin provocó que la Administración Presidencial se pareciera más a “una corte zarista que a la administración de una presidencia democrática”³⁸. Con Putin la administración en los primeros años, hasta su reforma en marzo de 2004, no superó la carencia de transparencia y responsabilidad en el proceso de toma de decisiones. Lo impidieron la duplicación de carteras y la cantidad de burocracia de cada secretaría, propia de un ministerio al uso, y lo más importante: la capacidad de toma de decisiones políticas —nada transparente y libre de control alguno— que socavó la autoridad del gabinete ministerial y la posición del gobierno en su conjunto.

³⁵ Taibo, *op. cit.*, p. 93.

³⁶ Nikolai Fyodorov, Presidente de Chuvashia señaló, sin embargo, que Putin: “esta haciendo enmiendas a la constitución, por medio de la aprobación de leyes ordinarias” Tropkin, O.: “Amending the constitution is the only way out for the Kremlin”, *Nezavisimaya Gazeta*, 6 de mayo de 2002. No obstante, el Tribunal Constitucional no encontró ningún conflicto de constitucionalidad a la ley.

³⁷ Artículo 3.8 del Decreto [Ley] n° 602.

³⁸ Mangott, *op. cit.*, p. 62.



El ejecutivo de Yeltsin había estado caracterizado por un deliberado faccionalismo de su aparato que permitió al Presidente jugar el rol de un árbitro, previniendo cualquier desafío a su persona. Una estrategia, no obstante, que permitió a las elites dirigentes en conflicto bloquear las decisiones del ejecutivo³⁹. Putin, a diferencia de aquel, confió más en su capacidad para dictar competencias y responsabilidades.

Según la Constitución Rusa el Presidente, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y Presidente del Consejo de Seguridad, dirige a través de decretos e instrucciones las actividades de los ministerios federales y otros órganos responsables del poder ejecutivo de defensa, seguridad, asuntos internos, asuntos exteriores y la prevención de emergencias. De modo que la bifurcación del gobierno ruso puede ser formalmente institucionalizada, y así lo fue; en mayo de 2003, veinte de los sesenta y un órganos federales del poder ejecutivo habían sido subordinados al Presidente. El gobierno, limitado de alguna manera al Primer Ministro, se reducía a la gestión económica, dejando las estructuras más pesadas del Estado, aquellas que forman el núcleo del Consejo de Seguridad, bajo mando único del Presidente⁴⁰.

D) Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad, en su número y composición, es un órgano semejante, salvando las distancias, al antiguo Politburó de la Unión Soviética. Como aquél, reúne a quienes están al mando de las instituciones clave del Estado para configurar un segundo nivel de gobierno liderado por el Presidente. En los últimos años las figuras políticas con una presencia más asidua han sido: jefes de los departamentos de la Administración Presidencial, las personas que han cada momento regían las cuestiones económicas e ideológicas, el Primer Ministro y los viceprimerministros, el Ministro de Defensa, el Ministro de Asuntos Exteriores, los portavoces de la Duma y el Consejo de la Federación, y algunos gobernadores regionales. El Consejo de la Federación, no obstante, tiene dos tipos de miembros: cinco miembros permanentes y diecinueve miembros selectivamente convocados. Los miembros permanentes según decreto presidencial de abril de 2001 son: el Presidente del Gobierno, el Secretario del Consejo de Seguridad, el Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Defensa, y el director del FSB (antiguo KGB). Dicha selección expone a las claras que opiniones son las que primaron en el primer mandato de Putin. Por ejemplo, los portavoces de ambas cámaras del legislativo, con un rango constitucional mayor, tienen una posición inferior a los Ministros de Defensa y Exteriores.

E) Ejecutivo y Poder Judicial

Aunque Putin emprendió una más que necesaria reforma del poder judicial en este primer mandato, ni la situación de subordinación al ejecutivo ni la mala fama acerca del “nihilismo legal” reinante en Rusia se ha superado⁴¹. Al menos, mediante la reforma la justicia se ha

³⁹ Mangott, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁰ Kryshtanovskaya y White, “Putin’s militocracy”, *op. cit.*

⁴¹ El “nihilismo legal” ha sido reconocido por Medvedev como uno de los principales desafíos que debe afrontar durante su mandato presidencial. También en la primavera de 2006 fue introducida una reforma para introducir la rotación de puestos susceptibles de recibir “soborno intensivo”. *Vremya Novostei*, 21 de junio de 2006. Lo cierto es que meses después tanto el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado, y la cúpula del poder judicial identificó la lucha contra la corrupción como el principal trabajo a desarrollar. El Ministro del Interior afirmó que en los cinco años anteriores (2001-2006) el cobro de sobornos había crecido un cuarenta por ciento,



agilizado, y entre otros logros de tipo administrativo, se ha dado un mayor reconocimiento a los magistrados mediante la subida de sus emolumentos, medida de la que a su vez se esperaba redujera el índice de sobornos⁴².

Sobre la subordinación del poder judicial al ejecutivo el caso más claro es la figura del Fiscal General del Estado. El Fiscal General del Estado es designado por el Presidente y está sujeto a la aprobación del Consejo de la Federación, siendo la Fiscalía General una rama más del poder ejecutivo. El Fiscal General es una figura que ha ganado mucho peso en la estructura del poder político ruso, haciéndose muy visible gracias a los procesos contra oligarcas como Berezovsky, Gusinski o Jodorkovsky. Según algunos analistas, Vladimir Ustinov, Fiscal General entre el 2000 y 2006, transformó la Fiscalía de órgano procesal ordinario a la segunda estructura del Estado con más poder efectivo, por encima del Ministerio del Interior y otras agencias de los servicios de seguridad⁴³. Para acabar de cerrar el círculo, la Duma votó en 2004 una ley que refuerza aún más el control presidencial sobre la alta magistratura⁴⁴.

La aplicación selectiva de la ley utilizada para procesar a los oligarcas mencionados, y no a otros con similar pasado, se extiende más allá de los casos mediáticos. Dmitriy Kozak, persona cercana al Presidente y uno de los arquitectos de la reforma judicial, admitió su fracaso a comienzos de 2005: “El público está convencido de que el sistema es corrupto hasta la punta de las uñas (...). Los tribunales parecen hoy en día sucursales de las empresas. Las principales empresas logran siempre infiltrar el sistema e instalar en él a sus representantes. La situación es demasiado seria”⁴⁵. Por último, la administración ha tomado por costumbre actuar por encima de la ley cuando lo considera necesario como las actividades en Chechenia y los abusos contra organizaciones de la oposición y movimientos sociales han demostrado.

2.2. Legislativo

Omitiendo aquí los amplios poderes legislativos de la presidencia, las principales instituciones que toman parte en el proceso legislativo son la Duma Estatal (Cámara Baja del Parlamento), y el Consejo de la Federación (Cámara Alta del Parlamento). La Duma, según establece la Constitución de 1993, se compone de cuatrocientos cincuenta miembros elegidos por vía electoral cada cuatro años. La Duma puede influir en el proceso político por medio de aprobación de legislación, apertura de comisiones de investigación, resoluciones legislativas y financiación extrapresupuestaria. Sin embargo, el control que ambas cámaras ejercen sobre la aprobación de legislación es neutralizado por los poderes legislativos del ejecutivo⁴⁶. En el

siendo contabilizados un total de treinta y cinco mil delitos de corrupción; si bien el 15 de noviembre de 2006 había sido presentado en la Duma un informe del PCFR que cifraba el aumento de la corrupción desde 2002 en un seiscientos por ciento. *Nezavisimaya Gazeta*, 16 de noviembre de 2006.

⁴² Sin embargo, el Presidente de la Corte Suprema, V. Zorkin, declaró que “los resultados de las reformas hace que los jueces sean ahora más corruptibles y más dependientes del Gobierno”. Gryaznevich, V.: “Subjugated Court System Stifles Battle With Corruption”, *St. Petersburg Times*, 28 de diciembre 2004.

⁴³ *Vremya Novostei*, 5 de junio de 2006. El deber de la Fiscalía es observar que las agencias del gobierno cumplen con la ley, incluyendo el control de las actividades del FSB y de las agencias de inteligencia en el extranjero. Las violaciones han de ser refrendadas por un tribunal o un cuerpo gubernamental con competencias para ello. Tsykin, M.: “Russia’s Failure”, *Journal of Democracy*, vol.17, nº 3 (2006), p. 72.

⁴⁴ Page, J.: “Judges Take Stand against Putin”, *The Times*, 19 de marzo de 2005; Finn, P.: “Putin Close to Winning New Power Over Judiciary”, *Washington Post*, 2 de octubre de 2004.

⁴⁵ Nikitina, L. y Kolesov, Y.: “Yuridicheskaya ugroza”, *Vremya Novostei*, 28 de enero de 2005.

⁴⁶ El Presidente puede iniciar el proceso legislativo, goza de veto legislativo, y posee el poder de iniciar el proceso de decreto legislativo unilateralmente.



establecimiento de la agenda legislativa, la Constitución de 1993 establece que los anteproyectos de ley presupuestarios pueden ser solo considerados por el Parlamento una vez recibida la aprobación del gobierno, que tiene la exclusividad para iniciar la aprobación de los presupuestos anuales del Estado⁴⁷. En cuanto a las normas internas, la autoridad última sobre la agenda parlamentaria descansa en los legisladores en asamblea plenaria. Ello ha facilitado que la agenda haya sido vulnerable a las enmiendas y rechazo de la asamblea. Una consecuencia es la presencia de numerosos *actores de veto* (*veto players*)⁴⁸, quienes ganaron progresivamente peso en la asamblea durante toda la década de los noventa⁴⁹.

La Duma cuenta con dos tipos principales de órganos internos, ambos carentes de estatus constitucional: el Consejo de la Duma, y los Comités de la Duma. El Consejo de la Duma se ha compuesto por diputados de una coalición de partidos que, debido a la ausencia de unas normas establecidas constitucionalmente, no ha acabado de consolidar ni normas de sus funciones ni de su composición. En las tres primeras Dumas postsoviéticas, de 1993 a 2003 sin una mayoría estable, los líderes de todos los partidos de la Duma, más el portavoz de la Duma tenían el mismo valor en su participación⁵⁰.

Es habitual la interpretación que sitúa la influencia de la Duma Estatal en la política rusa como marginal⁵¹, aunque algunas investigaciones realizadas en el último periodo de Yeltsin sobre el ritmo de aprobación legislativa encuentran un crecimiento de la legislación generada desde el Parlamento y un declive paralelo en el uso de decretos por parte del ejecutivo en los asuntos más relevantes⁵².

Por su parte, el Consejo de la Federación está formado por dos representantes de cada entidad territorial de la Federación Rusa, tiene el derecho exclusivo de aprobar el uso presidencial de los poderes de emergencia, convocar elecciones presidenciales y de decidir sobre los cargos iniciados por la Duma de *impeachment* contra el Presidente. La Cámara, con ciento setenta y ocho miembros, también posee el poder de designar a los jueces de los Tribunales Constitucional, Árbitro y Supremo; designar y destituir de su cargo al Fiscal General y al Vicepresidente de la Cámara Auditora; así como a autorizar y confirmar en sus cargos a los componentes territoriales de la estructura federal⁵³. El establecimiento de la agenda en el Consejo de la Federación permanece al margen de los partidos, son el portavoz y

⁴⁷ El Presidente ruso no tiene *de iure* el poder para forzar el voto en el legislativo de muchos ejemplos latinoamericanos; ni ha tenido el gobierno ruso el control sobre la agenda parlamentaria disfrutada, por ejemplo, por la V República francesa. Aunque los poderes de firmar decretos del Presidente han fortalecido al ejecutivo para conducir la agenda legislativa en otro modo, por lo que el Parlamento goza de control formal sobre su propia agenda de un sistema presidencialista.

⁴⁸ Actores, individuales o colectivos, que pueden influir en la cámara decisivamente para introducir cambios en la composición de mayorías necesarias para introducir reformas y aprobar leyes de significativo impacto. Chaisty, Paul (2006) *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, Basingstoke, Palgrave, p. 8. Originalmente definidos como *veto players* en Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.

⁴⁹ En cuanto a las competencias no legislativas, la Cámara baja se reserva el poder de aprobar al Primer Ministro previamente nominado por el Presidente y proponer un voto de no confianza en el gobierno, si bien ambos son contrarrestados por el poder del Presidente de disolución del Parlamento; a su vez puede cesar de su puesto al Presidente de la Comisión Auditora, el Comisionado para Derechos Humanos y el Presidente de Banco Central; por último puede declarar amnistías.

⁵⁰ Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, *op. cit.*, p. 17.

⁵¹ Chaisty, P. y Schleiter, P. (2002): "Productive but Not Valued: The Russian State Duma, 1994-2001", *Europe-Asia Studies*, vol. 54, nº 5, pp.701-724.

⁵² Haspel, M., Remington, T. F. y Smith, S. S.: "Electoral Institutions and Party Cohesion in the Russian Duma", *Journal of Politics*, vol. 60, nº 2 (1998).

⁵³ Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, *op. cit.*, p. 15.



diputados de la presidencia de la cámara, y los comités de la asamblea los que determinan la agenda.

En relación con el funcionamiento de las instituciones previo a la entrada de Putin, en primer lugar destaca la dificultad para construir coaliciones estables producto de la naturaleza del sistema de partidos ruso hasta 2003, un sistema fragmentado y flotante⁵⁴. El número efectivo de partidos en el legislativo en Rusia ha variado sustancialmente dentro y entre ambos parlamentos. La combinación de un sistema legislativo que produce un gran número de puntos de veto con mecanismos en el sistema de partidos débiles para organizar coaliciones mayoritarias ha hecho al proceso legislativo ruso vulnerable a las influencias de intereses extra-parlamentarios. Los actores externos han explotado los múltiples puntos de acceso proveídos por el disperso sistema de toma de decisiones legislativo. En definitiva, la presión al legislativo emergida en los años noventa tiene efectos políticos típicos de los sistemas presidenciales⁵⁵.

A) El funcionamiento de las instituciones durante los primeros cuatro años de Putin en el poder

En este primer mandato Putin expuso una estrategia de dominio del ejecutivo sobre la esfera legislativa basado en la construcción de una mayoría favorable en la Duma que le permitiera, por un lado, afianzar su particular égida contra los intereses regionales, y por otro lado, superar la permanente relación de conflicto que caracterizó la relación de Yeltsin con la Cámara Baja. En cuanto al desafío de hacer al Estado más fuerte, en esta ocasión, frente al *lobbismo* particularista presente en la Duma, Putin, directa o indirectamente desvió a la Duma todos los intereses a los que cerró la puerta de la Administración Presidencial. Apenas iniciado el primer mandato de Putin la Duma “se transformó de ser un *club de discusión* en un *supermercado de lobbying*”⁵⁶.

En el objetivo de obtener una mayoría favorable que redujera los actores de veto, un elemento central han sido las reformas legislativas y las iniciativas de construcción de un sistema de partidos estable y más coherente, pero dirigido a dar con mayorías pro presidencialistas. No obstante, hasta que esa estrategia comenzó a dar resultados, en la primera parte de la legislatura, de 2000 a 2002, Putin, se apoyó en una coalición de grandes partidos aparentemente enfrentados ideológicamente —PCFR, Unidad y Diputados del Pueblo⁵⁷—, cuya lógica respondía al hecho de que juntos estos tres partidos tenían mayoría absoluta.

Con esta estrategia, Putin dejó de depender de decretos, haciendo a los diputados de la Duma corresponsales de políticas en ocasiones controvertibles. Durante este periodo el gobierno y la presidencia prestaron más atención a los anteproyectos y a su discusión con los partidos antes de enviar una iniciativa presidencial directamente para su aprobación⁵⁸. Fueron dos años de una actividad legislativa frenética en la Duma. Las materias, muy amplias,

⁵⁴ Según los índices *Laakso y Taagepera* y *Molinar* la fragmentación del sistema de partidos es similar a la de Brasil. *Ibid.*, p. 19.

⁵⁵ “Comunidad política fragmentada e incoherente que usurpa la voluntad de la mayoría y la transforma en beneficios para múltiples minorías”. Cox y McCubbins, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁶ *Ekspert*, 17 de abril de 2000.

⁵⁷ Formación creada *ex profeso* en la Duma posteriormente a la cita con las urnas por diputados independientes.

⁵⁸ Rose y Munro, *op. cit.*, p. 198.



abarcaron reformas que continuaban la labor inacabada de liberalización de la economía rusa en la etapa Yeltsin⁵⁹, asimismo, reformas administrativas pendientes como la reforma militar o la reforma del sistema judicial también fueron concluidas. A pesar de las consultas, el sistema de gobernanza legislativa mantuvo su debilidad por la inconsistencia partidaria y la pervivencia de las formas particularistas ya que los únicos actores que impidieron a Putin no gozar de un absoluto control eran oligarcas que se resistían a aceptar las nuevas condiciones. La presión de corporaciones se hizo más prominente que en ningún otro periodo anterior, al menos hasta el arresto de Mijaíl Jodorkovskii. Como consecuencia de ello, y de la irrealidad una coalición presidencial en la Duma, el Kremlin tuvo que invertir considerables recursos en la construcción de coaliciones mayoritarias. La frustración del Kremlin por tener que negociar acuerdos con grupos con intereses regionales motivó la enmienda de la constitución de la Duma y condujo a la decisión de reformar el sistema electoral hacia uno totalmente proporcional para 2007.

La segunda mitad del mandato fue bien distinta tras la creación de Rusia Unida por medio de la fusión de Unidad y Patria-Toda Rusia en 2002. La estrategia del *mayoritarismo* había tenido éxito definitivamente y aunque los inicios de la formación no fueron fáciles, el nuevo “partido del poder” supo imponer su ley antes de pasar por las urnas en diciembre de 2003. Al margen del rodillo legislativo que a partir de aquel momento existió en la Duma, se produjo la reasignación de los puestos en el Consejo de la Duma y en los Comités de la Duma, premiando al partido pro presidencial y reduciendo la influencia del PCFR.

Los efectos de este *mayoritarismo*⁶⁰ en la Duma trascienden el primer mandato de Putin y por ello se volverá en el siguiente apartado a su tratamiento. No obstante hubo algunos efectos inmediatos. En primer lugar, la mayoría estable redujo la necesidad de construir coaliciones con una multiplicidad de actores de veto. En segundo lugar, se produjo un declive en las leyes vetadas por el Consejo de la Federación y el Presidente, del diez por ciento de la tercera Duma al tres por ciento en la cuarta; después de 2002, sólo un anteproyecto fue vetado por ambos, Presidente y Consejo de la Federación, mientras en el segundo mandato de Yeltsin esta cifra superó los cien. Por último, se ha producido una centralización de la agenda legislativa, aliviando el problema previo de sobrecarga del legislativo, de modo que si en la segunda Duma hubo una media de doscientos cincuenta anteproyectos priorizados en una sesión parlamentaria, en 2002, cayó a ciento treinta⁶¹.

En el otro gran problema en los años noventa en la Duma, la perversa influencia del *lobbismo* particularista, Putin no ha obtenido réditos significativos. Y eso que según no pocos analistas la presidencia se ha dirigido a fortalecer la capacidad del Estado frente a los intereses particularistas⁶². Los hechos dictan que en la Duma hubo un notable incremento de la implicación de los grandes hombres de negocios en la producción legislativa, con expertos de compañías participando en la preparación de legislación en una escala antes no presenciada⁶³. El número de Comités creados para presionar en nombre de intereses específicos aumentó

⁵⁹ Como las leyes sobre la propiedad privada, el equilibrio presupuestario, impuesto unificado, pensiones, código de la tierra, o el código laboral.

⁶⁰ Arend Lijphart distingue entre modelos de consenso y mayoritarios: “el modelo mayoritario concentra poder político en manos de una mayoría, mientras que el modelo de consenso intenta compartir, dispersar, y limitar el poder en una variedad de formas”. Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.

⁶¹ Chaisty, Paul: “Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin’s Russia”, en Pravda, Alex (ed.) (2005): *Leading Russia: Putin in Perspective*, Oxford, Oxford University Press, pp. 130-138.

⁶² Sakwa, Richard (2002): *Russian Politics and Society*, 3ª ed., Londres, Routledge. Pravda, *op. cit.*

⁶³ *Ekspert*, 17 de abril de 2000.



exponencialmente⁶⁴, transformando los Comités en uno de las principales formas de acceso de los *lobbistas*⁶⁵.

En cuanto a la situación en el Consejo de la Federación, la reforma de Putin atrajo a un buen número de representantes del mundo de los negocios⁶⁶. En ambas cámaras los sectores que más fuertemente se asentaron como *lobbistas* fueron el de la energía, extracción de metales, producción de bebidas alcohólicas y la industria tabacalera, precisamente los sectores que más elevaron su nivel de productividad en este periodo. No obstante, persistió la división interna de los intereses sectoriales. En cuanto a la proporción de los diferentes grupos de intereses representados en la Duma, el mundo de los negocios siguió aumentando considerablemente en un proceso que se inicia ya en la financiación de los propios partidos en periodo de campaña⁶⁷. A pesar del aumento de actividad *lobbista* del mundo de los negocios los intereses regionales se han mantenido como los más insistentes, siendo su principal objetivo la aprobación de los presupuestos generales del Estado⁶⁸.

2.3. Sistema de Partidos: ¿Del sistema de *Partido único* al sistema de un *Único partido*? (I)

El sistema de partidos ruso hasta la llegada de Putin al poder destacaba por ser un sistema muy fragmentado, flotante y débil. La debilidad de los partidos, y con ellos, rol de los partidos en la mediación y canalización de las distintas demandas e intereses sociales, es antes que nada resultado del propio diseño institucional que al menos hasta 2008 los miembros de la elite dirigente no se han preocupado en enmendar. En primer lugar, por el desplazamiento de los partidos de instituciones clave del ejecutivo —como la Presidencia, la propia Administración Presidencial en la mayor parte de su corta historia— y del legislativo —del Consejo de la Federación—; a los que habría que sumar la marginalidad en los ejecutivos y legislativos regionales así como la ausencia de requerimiento formal para ligar la composición del gabinete ministerial a la mayoría de la única institución cuya composición está directamente influida por los partidos: la Duma Estatal⁶⁹. En consecuencia las principales instituciones de decisión política y de la acción del Estado no dependen en absoluto de los

⁶⁴ Según una estimación, había más de treinta grupos inter-partidarios a finales de la primavera de 2001, los cuales incorporaban a más de la mitad de los miembros de la asamblea. *Nezavisimaya gazeta*, 13 de septiembre de 2001, p. 11.

⁶⁵ Los canales de acceso en el proceso legislativo son, primero, los legisladores individuales, dado el limitado control que han ejercido sobre ellos los partidos como organización colectiva y el propio ejecutivo, por la carga de actividad legislativa acumulada en la Duma. En la prensa rusa es habitual encontrar listados con los precios pagados por los *lobbistas* por enmiendas, preguntas a los ministros o aprobación legislativa. Ejemplos en: *Moskovskii komsomolets*, 28 de octubre de 1997; *Rossiiskaya gazeta*, 8 de abril de 2000; *Vedomosti*, 11 de marzo de 2002. Segundo, los *lobbistas* profesionales, es decir, legisladores con una especial reputación, en total unos treinta o cuarenta diputados. Tercero, los comités legislativos (sectores financieros, manufactureros, metalúrgicos, compañías de petróleo y gas) tuvieron, en la tercera Duma, representantes en los comités de política económica destinados a discutir las reformas de sus propios sectores. *Rossiiskaya gazeta*, 14 de junio de 2000.

⁶⁶ *Profil*, 4 de febrero de 2002, p. 16.

⁶⁷ En las elecciones a la tercera Duma el PCFR amplió sus fuentes de financiación, más de diez empresas estaban representadas en la lista del partido, incluida Yukos y varios bancos. Gazprom y Lukoil apoyaron la formación de Patria Toda Rusia, UFD recibió el apoyo del monopolio eléctrico RAO UES y Yabloko el apoyo de Yukos. Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, op. cit., p. 134.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 126.

⁶⁹ McFaul, M. (2001): “Explaining Party Formation and Nonformation in Russia”, *Comparative Political Studies*, vol. 34, nº 10, pp. 1159-1187.



partidos y éstos no han penetrado en ellas. En segundo lugar, el propio sistema electoral ruso cuya combinación de un componente proporcional y de reparto uninominal habría jugado en contra del establecimiento de un sistema de partidos eficaz.

La lejanía del propio sistema de partidos con las instituciones más poderosas del sistema político ruso ha contribuido a producir un sistema cuya forma ha experimentado cambios vertiginosos. Si la salida del sistema de *Partido único* soviético fue continuada en los noventa por un sistema especialmente fragmentado y flotante; todo parece indicar que éste en la primera década del milenio ha tomado el curso inverso, es decir, el regreso a lo que podría denominarse un sistema de *Único partido*. La fragmentación del sistema de partidos se puede interpretar como un rasgo propio de los sistemas en transición pero también se debió a la combinación de los rasgos proporcionales y uninominales del sistema electoral⁷⁰. Con todo, el número de partidos que se presentaban a las elecciones a la Duma se redujo de cuarenta y tres en 1995 a veintiséis en 1999⁷¹; mientras, el umbral de los votos perdidos (con el establecimiento del límite del cinco por ciento) pasó del cincuenta por ciento en 1995 a un dieciocho por ciento en 1999⁷². Las consecuencias de que sea un sistema flotante⁷³ han sido la escasez de responsabilidad y control (*accountability*) que los votantes pudieron ejercer sobre los partidos y los candidatos independientes, dado que si los partidos van cambiando en cada proceso electoral, se pierde la capacidad de hacer responsable a los diputados de sus éxitos o fracasos⁷⁴.

Con este marco, Putin, identificó la reforma del sistema de partidos como una de sus metas prioritarias, argumentado tres objetivos específicos: el establecimiento de un sistema de partidos más estable y coherente que permitiera una relación funcional con la Duma; impedir el nacionalismo autoritario y el separatismo⁷⁵; y por último, el fortalecimiento de los partidos. No obstante se puede objetar que mientras el primer objetivo no ha sido desmentido por los hechos; el segundo es directamente sustituido por la intención de neutralizar la influencia de intereses regionalistas en el sistema de partidos federal; y en lo que respecta al fortalecimiento de los partidos, en su versión más amable, ha resultado ser mera retórica, y en la más perversa, ha escondido el verdadero objetivo de fortalecer únicamente a los partidos favorables al Kremlin o directamente creados desde él, por lo que la actividad de la Presidencia ha sido más la de intervención interesada en el sistema de partidos que la del fortalecimiento de los partidos como institución.

⁷⁰ La mitad de los diputados de la Duma eran elegidos por listas proporcionales de los partidos, con un cinco por ciento como barrera para poder acceder a la Duma. La otra mitad de la asamblea era elegida por distritos con mandatos uninominales que cultivaban el voto más personalista y menos partidista. Al respecto, De Andrés, J.: "Pluralismo, partidos y elecciones en Rusia", en Colomer, A. y Flores, C. (eds.) (2002): *Rusia, en vísperas de su futuro*, Valencia, Universidad de Valencia, pp. 71-95.

⁷¹ Bunce, *op. cit.*, p. 227.

⁷² Moser, R. (2000): *Unexpected Outcomes: Electoral Systems, Political Parties, and Representation in Russia*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

⁷³ En un sistema de partidos flotante, los partidos en competición por el apoyo popular cambian de una elección a otra. Algunos partidos desaparecen, nuevos partidos aparecen, otros alteran sus nombres o bien se combinan en bloques que difuminan o eliminan su anterior identidad. Rose y Munro, *op. cit.*, p. 118.

⁷⁴ Wilson, A. (2005). *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*. Londres: Yale University Press; Rose y Munro, *op. cit.*, p. 101; Moser, *op. cit.*; Rose, R.: "A Supply Side View of Russia's Elections: How Floating Parties Frustrate Democratic Accountability", *East European Constitutional Review*, vol. 9 (2000), pp. 53-59.

⁷⁵ El propio Presidente de la Comisión Electoral Central en aquel periodo, Aleksandr Veshnyakov, aseguraba que los dos objetivos principales de la ley eran excluir a partidos de tipo autoritario-nacionalista y prevenir el desarrollo de tendencias separatistas. *Partinform*, 14 de febrero de 2001.



Las actuaciones concretas en este primer mandato de Putin fueron la ley electoral de 2001 y la intervención directa en el sistema de partidos mediante la gestación de un triunfante *partido del poder* como Rusia Unida, y la creación en la sombra de pequeños partidos dirigidos a proporcionar apoyo esporádico en la Duma y a debilitar electoralmente al PCFR. A estas reformas hay que añadir otras que limitan derechos y libertades civiles que dificultan la capacidad de desarrollar oposición política.

La idea de una reforma de la ley electoral y la base de las normas que regulan el sistema de partidos ruso fue planteada por Putin al poco de llegar a la Presidencia, concretamente en su *Discurso Anual a la Nación* ante la Asamblea Federal en julio de 2005. Putin en aquella ocasión apeló a los beneficios de tener un sistema con partidos fuertes e independientes, “con apoyo de las masas y una autoridad estable” y no “partidos de funcionarios ligados al gobierno”⁷⁶.

El principio rector de la ley fue la preocupación de Putin por el control de los intereses regionales en la Duma Estatal. Existen críticas convincentes que identifican elementos de la ley inherentemente antidemocráticos. En primer lugar, el hecho de que sea contraria a los intereses de los partidos con una base regional o inter-regional y no nacional⁷⁷. En segundo lugar, la ley de partidos también excluye ciertas categorías de partidos, en concreto el artículo nueve prohíbe la creación de estos sobre una base profesional, racial, nacional o religiosa. En tercer lugar, existe el riesgo de que las autoridades abusen de la ley para excluir partidos selectivamente, ya que de acuerdo con la ley un partido puede ser suspendido o liquidado al no cumplir los principales requisitos de la propia ley, si así lo estima el Tribunal Supremo (art. 41)⁷⁸. Para muchos analistas el problema estribaba en que la complejidad y ambigüedad de la ley “provee bases para descalificar a cualquier organización que los actuales dirigentes encuentren problemática”⁷⁹. Además la ley, tampoco fue un movimiento claro dirigido a fortalecer a los partidos, ya que ni incrementa su influencia en los ejecutivos regionales, ni en el Consejo de la Federación, ni requiere que el Presidente o el gabinete pertenezcan a un partido. Por lo que, como apunta Wilson (2006:322), “El sistema de partidos de la Duma, entonces, puede estar mas consolidado pero el Kremlin permanecerá definitivamente como el centro del poder político en Rusia”.

Otras reformas que Putin llevo a cabo fueron el cambio en la ley “Sobre la elecciones de los diputados de la Duma” (2002, art. 99), que determinaba que después de 2003 el umbral de votos necesario para acceder a la Duma pasaba del cinco al siete por ciento, una barrera muy alta en términos comparativos pero de la que se esperaba saliera un sistema de partidos estable; y una enmienda que eliminaba la posibilidad a asociaciones cívicas de integrar coaliciones electorales (2003, art. 2)⁸⁰. En cuanto a su funcionamiento en las elecciones

⁷⁶ *Rossiskaya gazeta*, 25 de abril de 2005, pp. 1-8.

⁷⁷ Como señala Wilson, la incidencia de esta ley no es tanto sobre los partidos regionales como sobre el tipo de formación inter-regional surgidas en 1999 como Patria Toda Rusia, Unidad, y la Voz de Rusia. Wilson, K.: “Party-System Development Under Putin”, *Post Soviet Affairs*, vol. 22, nº 4 (October-December 2006), p. 318. Además, los partidos con expectativas electorales de índole federal salen beneficiados también ante los regionales por la enmienda a la ley “Sobre las garantías básicas de los derechos electorales” (2002, art 35.16), que introduce un sistema electoral mixto en las regiones (distrito uninominal - proporcional mayoritario) que asegura a los partidos con base federal la mitad de las cámaras regionales.

⁷⁸ Bacon, E.: “Russia’s Law on Political Parties: Democracy by Decree?”, en Ross, C. (ed.) (2004): *Russian politics under Putin*, Manchester, Manchester University Press. El propio secretario general del PCFR, Guennadi Ziuganov, advertía de que la reforma sofocaría la actividad de los partidos. Wilson, *op. cit.*, p. 315.

⁷⁹ Balzer, H.: “Managed Pluralism: Vladimir Putin’s Emerging Regime”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 19 (2003), pp. 189-227.

⁸⁰ Wilson, “Party-System Development Under Putin”, *op. cit.*, p. 320.



parlamentarias en 2003, lo cierto es que no hubo un abuso sistemático de la ley por parte de la administración Putin. Pero se dieron otros problemas que llevan a considerar el resultado de las elecciones como abiertamente manipulado⁸¹. Especialmente el respaldo del Kremlin y administraciones regionales a determinadas formaciones y la manipulación e irregularidades del proceso electoral⁸². Rusia Unida como nuevo partido del poder, recibió el apoyo público del propio Putin. Además, el Partido de la Vida, el Partido del Pueblo, el Partido de los Pensionistas, el Partido del Renacimiento de Rusia y Rodina (Patria) fueron proyectos de ingeniería electoral directamente creados bajos los auspicios del Kremlin. Los objetivos de dicha creación fueron, esencialmente dos: formar una capa de partidos que sirvieran de apoyo a Rusia Unida en la Duma y tomar votos y diputados del principal partido de la oposición, el PCFR.

Estas estrategias formaron ya parte del proyecto de creación de un “partido del poder” y un “bipartidismo del poder”. Putin, al contrario que Yeltsin, tuvo éxito en el primer cometido con la formación a dos tiempos de Rusia Unida: la creación de Unidad y su éxito tres meses más tarde en las elecciones parlamentarias de 1999; y el nacimiento de Rusia Unida con la fusión de Unidad y Patria Toda Rusia en 2002. Cierto es que en enero de 2002 Rusia Unida sólo estaba unida en el nombre: a los problemas de una unificación objetiva le siguieron los derivados de la distribución de cargos dentro del partido. Aleksandr Belpasov se hizo con el liderazgo del partido y rápidamente las relaciones empeoraron; tras su expulsión al comienzo de 2003 Vladislav Surkov tomó el control de Rusia Unida con Boris Grizlov, Yuri Volkov y Valeri Bogomolov a su lado⁸³. Por otra parte, de la fusión del Partido de la Vida, el Partido del Pueblo, el Partido de los Pensionistas, el Partido del Renacimiento de Rusia y Rodina (Patria) surgiría en 2006 Rusia Justa, partido creado para completar el tándem bipartidista pro presidencial.

Un examen de los resultados de las elecciones parlamentarias a la Duma muestra bien patente que el Kremlin alcanzó sus objetivos⁸⁴. Las dos conclusiones principales a extraer son: por un lado, que el Presidente pasó a controlar dos tercios del Parlamento, aquellos que le permitirían cualquier cambio legislativo; y por otro lado, destacó –paralelamente a la pérdida de peso de fuerzas interregionalistas o regionales- el punto en común de los cuatro partidos con grupo parlamentario: el nacionalismo ruso (Rusia Unida, PCFR; LDPR y Rodina)⁸⁵.

En conclusión, durante el primer mandato de Putin hubo una gran disonancia entre las reformas institucionales, que introdujeron algunas mejoras reales en el sistema de partidos, y

⁸¹ *Ibid.*; Mangott, *op. cit.*

⁸² Gelman, V.: “The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 56 (2004), pp. 1021-1040; Wilson, A. (2005): *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, Londres, Yale University Press.

⁸³ Ivanov, V. (2008): *Partiya Putinayu Istoriya Edinoy Rossii*, Moscú, OMMA Media Group, p. 85.

⁸⁴ Rusia Unida con algo más del treinta y siete por ciento de los votos obtuvo 222 escaños, 117 en la lista de partidos y 105 de sus candidatos vencedores en las circunscripciones unipersonales. Apenas cuatro menos de los 226 que hacen la mayoría absoluta. El Partido Comunista fue la segunda fuerza más votada, pasando del 24 por ciento de hace cuatro años al 12,7 por ciento y 53 escaños. El Partido Liberal Demócrata, los ultranacionalistas de Vladimir Zhirinovski, alcanzó el 11,6, consiguiendo 38 asientos en la Duma. La gran sorpresa la produjo Ródina con un 9,1 por ciento de los votos y 37 escaños. Los grandes derrotados serían los partidos liberales, Yábloko y la Unión de Fuerzas de Derecha, que únicamente conseguirían tres escaños respectivamente, en ambos casos de los distritos uninominales ya que ninguno traspasó la frontera del cinco por ciento en las listas de partido.

⁸⁵ Los otros dos grandes partidos de ámbito federal, Yabloko y la Unión de Fuerzas de Derecha (UFD), en los que el elemento nacional no es destacado, prácticamente quedaron fuera del juego político.



la práctica política de la manipulación electoral, la cual aseguró resultados favorables al Kremlin.

2.4. Élités y actores: oligarcas y siloviki

Hay que distinguir dos dimensiones a la hora de explicar el acceso de determinados grupos de elites o presión a posiciones de influencia sobre las decisiones tomadas desde las instituciones del Estado. Una primera remite a la situación de privilegio de influencia en la sombra, carente de toda institucionalización formal por lo tanto, por medio de la cual miembros o colectivos de miembros ejercen influencia decisiva sobre aquellos que desempeñan los principales cargos dentro del Estado. Una segunda dimensión es el propio sistema de reclutamiento de elites que en un Estado funciona, bien en relación con los principales cargos de las instituciones centrales (Administración Presidencial, Consejo de Seguridad, Parlamento, Consejo de la Federación, Gobernadores, Fiscalía General, Tribunal Constitucional, Gobierno y gabinete ministerial, Fuerzas Armadas); bien atendiendo a un núcleo más amplio de burocracia con calado político. La escasa institucionalización formal desarrollada en el sistema político ruso permite a los grupos que se hacen con una porción significativa de esos cargos influir en modo en que sus intereses de facción y/o colectivos quedan mejor defendidos que los de la ciudadanía en su conjunto.

Entre 1995 y 1998 un grupo de unos quince oligarcas no sólo controló los flujos financieros, sino que dominó las decisiones políticas cruciales. Tomaban parte en la formación de los gobiernos y recibían prebendas de éstos. La oligarquía se basaba así en la interacción de dos grupos de la elite, el *establishment* político, que quedaba financiado por los principales magnates de la economía, y los propios magnates o *big businessmen*. Según Krishtanovskaya y White, “dentro del gobierno mismo llegaron a tener sus propios ministerios, funcionarios y personal”⁸⁶. Su influencia había crecido a sobremanera tras ayudar a Yeltsin en la campaña electoral presidencial de 1996⁸⁷. Sin embargo, la crisis económica y la caída del gobierno de Kiriyenko en agosto de 1998 marcaron el final de su particular *siglo de oro*⁸⁸. La tónica general fue un retiro de su actividad hacia lo meramente económico, irse al extranjero, o tratar de influir políticamente en espacios más modestos como las administraciones regionales. Sin embargo hubo quien se resistió a ese cambio⁸⁹. La llegada de Putin al poder, con declaraciones como que la oligarquía iba a “dejar de existir como clase” estableció un claro antes y después en su actividad política (Sevodniya 20 de marzo de 2000: p. 1).

Los casos más sonados abiertos por la Fiscalía General contra miembros de la oligarquía, los de Boris Gusinski⁹⁰, Boris Berezovsky⁹¹ y Mijaíl Jordorkovsky⁹², son bien conocidos.

⁸⁶ Kryshtanovskaya, Olga y White, Stephen: “The rise of the Russian business elite”, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 38, nº 3 (September 2005), p. 294.

⁸⁷ Incluso Boris Berezovsky llegó a asegurar que la reelección de Yeltsin fue posible gracias a su campaña mediática. *Financial Times*, 1 de noviembre de 1996, p. 17.

⁸⁸ Krishtanovskaya, Olga: “Kremlin Regulars”, *Vremya MN*, 13 de febrero de 2002.

⁸⁹ Algunos, como Vladimir Vinogradov de Inkombank y Alexander Smolensky de SBSAgro incluso llegaron a arruinarse. Kryshtanovskaya y White, “The rise of the Russian business elite”, *op. cit.*, p. 294.

⁹⁰ Gusinski era dueño del grupo Media-Most. Canal, tras el proceso, él acabó en el exilio en Israel, y se procedió a la liquidación de NTV, NTV-plus, the Sem Dnei Publishinhe House y la propia Media Most. Al mismo tiempo se embargó sus posesiones en España al declararse insolvente. *Izvestia*, 16 de diciembre de 2000, p. 2.

⁹¹ Según Sergey Dorenko, amigo de Berezovsky, éste llegó a decirle a Putin tras ser elegido Presidente que él sería una figura temporal, que el Presidente permanente sería escogido en 2004. Dorenko tras presenciar la



Cabe destacar, no obstante, que cuando Putin actuó contra oligarcas lo hizo por motivos particulares, la oligarquía no fue atacada como *clase*, más bien se le integró en el sistema una vez identificados claramente donde estaban los límites. Para Krishtanovskaya y White, autores que han desarrollado los estudios más detallados de la elite postsoviética, en el periodo de Putin ha habido una renegociación más que disolución de la forma que los grandes empresarios rusos intervienen en la política. Su influencia directa en el proceso político se ha reducido con el fortalecimiento de la autonomía de las elites que hoy ocupan los altos cargos del Estado, más que del propio Estado. Según estos mismos autores, otros movimientos se habrían verificado: un proceso de concentración del poder a nivel regional favorecido por la exclusión de la oligarquía en Moscú; una focalización de los intereses de los oligarcas en obtener privilegios para sus propias compañías⁹³.

El sistema de reclutamiento de elites bajo Yeltsin y Putin no ha sufrido en los hechos una gran distorsión: ambos se hicieron rodear de gente de confianza a quienes habían conocido en instituciones y comunidades donde desarrollaban sus ocupaciones previas⁹⁴. Los lazos personales y la lealtad fueron los factores predominantes en las designaciones de cargos políticos llevados a cabo por Yeltsin, lo que llevó a conocer al núcleo del régimen como la *Familia*. Cuando Putin se convirtió en Presidente en funciones heredó ese mismo sistema, no existiendo canales institucionalizados de reclutamiento de elites disponibles en un entorno altamente personalista. A ambos ese tipo de sistema les ha servido para repartir puestos y componer combinaciones en las que ellos siempre mantenían el centro de la estructura. Putin inició la carrera de nombramientos por quienes mejor conocía. Sus antiguos colegas del KGB de San Petersburgo y otros altos funcionarios del actual FSB⁹⁵. Sin embargo un buen número de puestos, si bien siguieron esta misma lógica de amistades, pertenecían a la esfera civil, abogados, economistas liberales, y otros funcionarios de los tiempos en los que Putin trabajó bajo las órdenes de Anatoly Sobchak en la alcaldía de San Petersburgo⁹⁶. A pesar de lo cual, Putin, mantuvo por un tiempo a miembros de la *Familia* como Alexander Voloshin como jefe

fanfarronada de Berezovsky le dijo: “Hoy te has sentenciado a ti mismo”. Pero, como según se dice también ocurrió en el caso de Jodorkovsky, lo que liberó a Putin de sus dudas sobre cómo proceder con Berezovsky fue el intervencionismo de éste en la reforma del Consejo de la Federación que habría estado preparando la Administración Presidencial mediante el pago de sobornos a los diputados de la Duma. Baker y Glasser, *op. cit.*, pp. 84-87.

⁹² El caso Jodorkovsky quizás sea el más conocido en Occidente, en primer lugar porque de manera interesada se le convirtió en el nuevo adalid del liberalismo ruso, y en segundo lugar porque ha sido el único oligarca en ingresar en prisión. En julio de 2003, su compañía Yukos, la más importante petrolera rusa del momento se convirtió en el objetivo del Fiscal General Vladimir Ustinov. Los esfuerzos por influir de manera mediante sobornos en las decisiones de la Duma y su pretensión última por aspirar a la presidencia de Rusia habrían forzado su procesamiento. Sakwa, R. *¿El enigma ruso?* En *La Vanguardia*, 3 de marzo de 2006.

⁹³ Kryshtanovskaya y White, “The rise of the Russian business elite”, *op. cit.*

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 293-307.

⁹⁵ En los últimos meses de vida de la URSS, el KGB se dividió en distintas agencias: el Servicio de Seguridad Federal (FSB), a cargo de las actividades de inteligencia en el interior y la seguridad de fronteras; la inteligencia exterior queda a cargo del Servicio de Inteligencia Externa (SVR) y el Directorio Principal de Inteligencia (GRU) de las Fuerzas Armadas; el Servicio de Protección Federal (FSO) se ocupa de la vigilancia de edificios públicos y escolta a altos cargos; la Agencia Federal de Comunicaciones Gubernamentales e Información (FAPSI), la cual se integró durante el mandato de Putin en el FSB, mantiene la seguridad de las comunicaciones; y el Departamento de Proyectos Especiales de la Presidencia, encargado de garantizar la seguridad de los líderes políticos en caso de guerra. Tsykin, *op. cit.*, p. 72.

⁹⁶ Petrov, N. y Slider, D.: “Putin y las regiones”, en Herspring, Dale R. (ed.) (2003): *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*, Nueva York, Rowman and Littlefield, p. 219. Según una entrevista a Olga Krishtanovskaya, el veinticuatro por ciento del personal federal ha sido reemplazado en el periodo de Putin. El veinticinco por ciento de la elite gobernante actual son peterburgueses, datos que superan a las cohortes que trasladaron Brezhnev desde Dnepropetrovsk y Moldavia, Gorbachov desde Stavropol y Yeltsin desde Sverdlovsk. *Nezavisimaya gazeta*, 19 de agosto de 2003.



del equipo presidencial, y Mijaíl Kasyanov como Primer Ministro. Otros incluso todavía continúan entre la élite como Anatoly Chubais o el propio Vladislav Surkov⁹⁷.

Mientras el ala civil del clan peterburgués, economistas liberales, abogados y otros tecnócratas, ha estado en los puestos claves que tratan con la política macroeconómica⁹⁸, Putin ha completado el *staff* de la Administración Presidencial, gobierno y Parlamento con aliados y clientes que provienen de organizaciones militares y, especialmente, de los servicios de seguridad. Es necesario aclarar varios puntos sobre la posible *silovikización* de las instituciones del Estado que se habría llevado a cabo en los años de Putin en el poder.

Primero, la presencia de miembros de las fuerzas de seguridad e inteligencia rusas entre la burocracia y la elite política rusa tenía ya una tendencia ascendente previa la llegada de Putin. Los servicios de seguridad tuvieron ya un papel relevante a la hora de apoyar a Yeltsin en su conflicto con el Parlamento en 1993 y colaborando con la Administración Presidencial para cubrir ciertos casos de corrupción⁹⁹. Yeltsin buscó desde el principio de su mandato el apoyo de las instituciones que tomaron el testigo de la extinta KGB y designó a una larga serie de antiguos oficiales de la KGB para servir en su gobierno, si bien durante los primeros años de su mandato estos quedaron apartados de los puestos con mayor visibilidad pública. También Yeltsin ganó el favor de los servicios de seguridad, cooptando oficiales de los servicios de seguridad y situándolos en puestos de la administración, y aumentando los poderes de las agencias de seguridad. A finales de los años noventa la presencia de elementos de los servicios de seguridad era ya un prominente rasgo de la administración Yeltsin. De hecho sus últimos tres primeros ministros habían formado parte de la KGB o de sus instituciones sucesoras: Yevgenni Primakov, Sergey Stepashin y Vladimir Putin¹⁰⁰.

Segundo, si bien es cierto que, tanto en lo que concierne a puestos claves del Estado, como en el conjunto de la burocracia política, se ha instalado una capa importante de miembros *siloviki*, no lo es menos que no han sido el único colectivo en adelantar posiciones y visto lo visto en el reciente contexto de sucesión, no ocuparían el primer lugar en el escalafón de grupos con influencia política. Entre el conjunto de la elite política, igualmente hay que destacar el permanente crecimiento del empresariado ruso entre la elite política. De hecho existe un debate en torno a si son unos u otros el principal grupo que ha visto aumentada su influencia y presencia entre la elite política en estos años con Putin en el poder. La inicial y extendida versión de Krishtanovskaya y White¹⁰¹ sobre el riesgo de una *militocracia* en la Federación Rusa habría obtenido respuesta de autores como Renz¹⁰² o Rivera y Rivera¹⁰³ según quienes no se estaría produciendo una *FSBitización* del poder, y más bien, existiría una tendencia mayor a la presencia de representantes del mundo de los negocios

⁹⁷ Chubais preside el monopolio parcialmente privatizado de la electricidad. Él ha disfrutado del favor de Putin y gozó de gran influencia en la reforma del sector.

⁹⁸ Makarkin, A.: "Drugkiye pitertsy", *Sovershenno sekretno*, nº 2 (2003).

⁹⁹ Knight, A.: "The Enduring Legacy of the KGB in Russian Politics", *Problems of Post-Communism*, vol. 47, nº 4, pp. 3-15.

¹⁰⁰ Yevgenni Primakov (10 de septiembre de 1998, antes Ministro de Exteriores), Sergey Stepashin (12 de mayo de 1999, hasta ese momento Ministro de Interior) y Vladimir Putin (8 de agosto de 1999, hasta ese momento secretario del Consejo de Seguridad y director del Servicio Federal de Seguridad (FSB, agencia sucesora de la KGB).

¹⁰¹ Kryshantovskaya y White, "Putin's militocracy", *op. cit.*, pp. 289-306.

¹⁰² Renz, B.: "The *Siloviki* in Russian Politics: Political Strategy or a Product of the System?", *Russian Analytical Digest*, nº 17 (2007); Renz, B.: "'Putin's Militocracy'? An Alternative Interpretation of the Role of *Siloviki* in Contemporary Russian Politics", *Europe-Asia Studies*, vol. 18, nº 6 (2006), pp. 903-924.

¹⁰³ Rivera, S. W. y Rivera, D. W.: "The Russian Elite Under Putin: Militocratic or Bourgeois?", *Post-Soviet Affairs*, vol. 22, nº 2 (2006), pp. 125-144.



entre la elite política, en el gobierno y en la sociedad en general. No obstante, Krishtanovskaya y White¹⁰⁴ apuntan una diferencia importante entre ambos grupos y es que los miembros provenientes del mundo de los negocios no son activamente reclutados, sino que comienzan su ascenso en la jerarquía desde abajo; mientras, muchos *siloviki* han sido trasladados directamente a puestos de máxima responsabilidad. En conclusión, si ningún análisis del sistema político ruso debe dejar de lado que las instituciones del Estado ruso tienen hoy un claro sesgo *securitario*, denominaciones efectistas como las de *militocracia* pueden ser excesivas y dar una imagen distorsionada de la realidad rusa.

Puede ser más apropiado visualizar a las distintas instituciones heredadas de la KGB como las únicas que, en mitad del caos de los noventa con el colapso de todas las instituciones que dependían del Estado, y a falta de estructuras partidarias nacionales o una sociedad civil fuerte, fueron capaces de mantener su cohesión territorial y política para después proporcionársela de nuevo a un Estado carente de ellas. Cuando al final de la era Yeltsin no pocas voces clamaron por el establecimiento de una dictadura militar, e incluso el mundo académico discutía la posibilidad de que en Rusia emergiera un Pinochet¹⁰⁵ que llevará a cabo las reformas liberales con mano de hierro, fueron las fuerzas de seguridad y no el ejército — con una tradición de sometimiento a la autoridad civil—, como había ocurrido al final de la era *brezhneviana* con Andropov, las que tomaron posiciones. Además, en su seno era posible extraer una base de funcionarios preparados a nivel de la administración, por más que su reclutamiento respondiera a criterios patrimonialistas.

3. Instituciones y régimen político ruso en el segundo mandato de Putin (2004-2008)

Según la opinión de Putin, confirmada por los propios rusos, en este periodo se ha recobrado cierta capacidad de predicción en la provisión de servicios básicos y sobre el funcionamiento en general del sistema. Pese a ello, el ciudadano ruso en la segunda dimensión del orden no ve una clara mejoría, y aun cuando la hubiera, su estado está muy lejos de ser óptimo¹⁰⁶. Una opinión que no se desajusta de la sostenida públicamente tanto por el Presidente saliente, Putin, quien llenó su campaña a las elecciones de la Duma con alusiones a la corrupción que reinaba entre la nueva burocracia rusa y los neófitos que buscan beneficio en Rusia Unida; como el nuevo Presidente Medvedev, quien tuvo a placer en una de sus primeras intervenciones tras vencer el nueve de marzo identificar el famoso nihilismo legal ruso como una de las primeras tareas a acometer.

¹⁰⁴ Kryshstanovskaya y White, “The rise of the Russian business elite”, *op. cit.*, pp. 293-307.

¹⁰⁵ Reddaway, *op. cit.*, p. 25; Pashentsev, Yevgueni y Miniar-Beloroutchev, Constantine (eds.): *Armies and Politics*, Moscú, Charitable Fund “Slovo”, Russian Progressive Review (2002).

¹⁰⁶ Según una evaluación los ciudadanos gastan en total al menos treinta y siete mil millones de dólares por debajo de la mesa, pagados a diversos funcionarios, mientras que las empresas pagan al menos treinta y tres mil millones de dólares por debajo de la mesa. Las más corruptas son las oficinas de Estado encargadas de las licencias y de las cuotas de exportación, de las subvenciones, del control de los impuestos, de las cuentas bancarias en el Banco Nacional, del cálculo de las deudas regionales y de la privatización. El estudio de *Transparency Internacional* de 2005 sobre la percepción de corrupción, sitúa a Rusia en el 90º puesto junto con Gambia. (Barómetro Global de Transparency Internacional 2005). Citado en: Nemstov, B. y Pribylovskiy, V.: “Prezident prostoi i lozhnyi”, *Novaya Gazeta*, nº 10 (2005).

Fig. 2: Estructura del poder político final en el mandato de Putin¹⁰⁷.

3.1. El Ejecutivo en el segundo mandato de Putin

A) Cambios en el gobierno y reforma de la Administración Presidencial

Hacia 2005 los pronósticos sobre la fórmula que habilitaría a Putin para seguir en el poder se dispararon. Dos alternativas principales pasaban por la reforma constitucional: derogar la imposibilidad de llevar a cabo más de dos mandatos presidenciales consecutivos, y reformar el sistema de gobierno desplazando buena parte de los poderes presidenciales hacia un gabinete ministerial donde Putin fuera Primer Ministro. Finalmente ninguna se llevaría a cabo a pesar de que el inicio del segundo mandato de Putin fue especialmente enérgico coincidiendo la esperada reforma de la Administración Presidencial con cambios significativos en los principales puestos del gobierno. La reestructuración de ambas instituciones sin embargo no estableció todavía un claro dominio del Primer Ministro y el

¹⁰⁷ Elaboración propia.



gabinete ministerial, como algunas voces demandaban, pero, como argumenta Petrov, seguía siendo lo más parecido a un sistema de *checks and balances* en el régimen político ruso¹⁰⁸.

En verdad, el primer gran cambio en el gobierno se produjo un mes antes de ganar las elecciones presidenciales del catorce de marzo, con la destitución de Mijaíl Kasyanov como Primer Ministro, uno de los últimos miembros de la *Familia* yeltsiniana que quedaba entre la elite dirigente. Su sustituto fue Mijail Fradkov, tecnócrata ligado tangencialmente también a los círculos *yeltsinianos* y cuya primera tarea fue reorganizar el gobierno, labor en la que según Putin, Kasyanov había fracasado durante el último año¹⁰⁹. Putin deseaba una reforma de la Administración Presidencial que hiciera a ésta una institución más compacta y efectiva, al tiempo que esperaba que el nuevo gobierno entendiera que el Consejo de Seguridad debía tener más influencia en el diseño de las grandes estrategias del Estado.

La reforma de la Administración Presidencial consistió antes que nada en el recorte de personal, siendo su cambio más destacable la reducción del equipo del Presidente jefe de la Administración Presidencial de ocho a dos miembros, Vicepresidentes, con la retirada total del departamento de economía. Los seis miembros retirados fueron reasignados como asistentes presidenciales¹¹⁰. Los dos Vicepresidentes de la Administración Presidencial encabezada por Dmitriy Medvedev pasaron a ser Igor Sechin y Vladislav Surkov, los tres cabezas visibles de dos de los principales grupos bajo el patronazgo de Putin, pero enfrentados entre sí: los liberales y abogados peterburgueses, los *siloviki*, y un grupo de oligarcas y miembros de la elite *yeltsinista* liderados por Roman Abravamovich. De ahí que muchos analistas comentaran entonces que Putin estaba utilizando las reformas para adaptar la correspondencia del peso contemporáneo de cada grupo a su presencia en las instituciones. Después se produjo la transferencia del jefe de la Administración Presidencial al gobierno, Medvédev, junto con el nombramiento de Sergey Ivanov, ambos como viceprimerministros. Esa salida fue interpretada como un primer movimiento hacia el fortalecimiento del gobierno, y su restauración como órgano de decisión política¹¹¹.

Finalmente la reforma definitiva de las relaciones entre la presidencia y el gobierno, no se produjo en el curso de este segundo mandato de Putin. Un cambio en la estructura del ejecutivo que planteaba redefinir las funciones del gobierno, ampliando sus competencias, y su independencia de la presidencia. Esta reforma —que parece va a ser uno de los puntos clave de la reestructuración en el sistema político con el paso de Putin al cargo de Primer Ministro— fue en varias ocasiones planteada por el Primer Ministro Fradkov. Putin, en cambio, no solo no accedió sino que, con o sin relación, inmediatamente después de la última ocasión en que Fradkov insistió, el primero le hizo destituir sustituyéndolo por su allegado Viktor Zubkov¹¹². Zubkov reemplazaría a Fradkov como Primer Ministro en septiembre, disparándose las apuestas sobre las posibilidades de este burócrata desconocido para el gran público como posible sucesor de Putin.

¹⁰⁸ Opinión del analista del Centro Carnegie de Moscú, Nikolai Petrov, en “Putin Cuts Back Presidential”, *Moscow Times*, 26 de marzo de 2004, p. 1.

¹⁰⁹ “Putin Praises New Government”, *Moscow Times*, 29 de marzo de 2004, p. 4. Es de conocimiento público que las quejas de Kasyanov en relación con el arresto de Mijaíl Jodorkovsky no le ayudaron a mantener el puesto.

¹¹⁰ Vladimir Ivanov, Alexander Abramov, Sergey Prijodko, Dzhakhan Pollyyeva, Igor Shuvalov y Larisa Brycheva. Por su parte, Alexey Gromov continuó como portavoz presidencial e Igor Shuvalov como jefe del departamento de protocolo.

¹¹¹ *Kommersant*, 15 de noviembre de 2005.

¹¹² *Vremya novostei*, 6 de febrero de 2007.



De este modo, se puede asegurar que Putin ha utilizado también la potestad adquirida de deponer y designar a los representantes del gobierno a fin de seguir alimentando las dudas sobre cuál sería la resolución al enigma de su sucesión y así evitar tomar la posición de un *lame duck* en el tramo final de su mandato. Y es que el debate sobre el futuro del cargo presidencial en marzo de 2008 se mantenía: ¿Se las arreglaría Putin para continuar en el puesto a pesar del límite constitucional a dos mandatos? Y, de no ser así, ¿quién y en que condición sería el sucesor de Putin? Ciertamente es que Putin en verano de 2006 manifestó que no modificaría la Constitución para poder presentarse a un tercer mandato, pero dicha revelación no neutralizó las dudas sobre lo que en verdad había en su mente. Y esto fue así por dos motivos, el primero, la insistencia con que buena parte de la nueva nomenclatura ha solicitado, sino rogado, la permanencia de Putin en el cargo, quedando en el aire si todo era una estrategia para dotar de legitimidad su definitiva permanencia pudiendo afirmar aquello de: “me quedo porque el pueblo me lo pide”; el segundo aspecto que añadió suspense fue la obscura actitud de Putin, quién hasta dos meses antes de las elecciones presidenciales de marzo no confirmó cuál sería su futuro una vez fuera del cargo, abriendo la veda para todo tipo de cabalas acerca de reformas institucionales y estrategias que burlasen la legalidad vigente sin violarla que le permitieran seguir dirigiendo el país, si bien no presidiéndolo.

B) Reformas tras Beslan para la mejora de la seguridad nacional y el fortalecimiento del Estado

Tras la tragedia de la escuela de Beslan, en septiembre de 2004 el Presidente Putin inició una enérgica serie de reformas necesarias en su opinión para aumentar la seguridad nacional. Entre ellas, destacaron sobre el resto: la creación de un único sistema de autoridad del ejecutivo con la modificación del proceso de elección de los gobernadores desde el proceso electoral a su nombramiento por los parlamentos republicanos y regionales previa recomendación del Presidente de la Federación Rusa¹¹³; en segundo lugar, se aprovechó para introducir un proyecto previo de Putin de implantación de una Cámara que reuniera a ciudadanos independientes y distintos elementos de la sociedad civil rusa; en tercer lugar, las elecciones a la Duma pasaron a estar bajo un sistema enteramente proporcional y a estar únicamente destinadas a partidos políticos, ni asociaciones cívicas ni coaliciones; en cuarto lugar, se estableció una comisión para la observación del Cáucaso Norte; y por último se procedió a instalar un sistema de seguridad unificado en toda la Federación.

De manera inmediata al anuncio de dichas reformas no faltó quien manifestó preocupación sobre su influencia en derechos y libertades políticas, incluso hubo quien etiquetó aquel contexto como el definitivo final de la democracia en Rusia¹¹⁴. En esa dirección, sin duda la más importante de las reformas fue la ley que abolió las elecciones como medio de selección de los gobernadores de las ochenta y nueve regiones rusas. Pero según Stoner-Weiss, estas reformas no han contribuido ni a mejorar la seguridad del pueblo ruso, ni a favorecer la gobernabilidad de Rusia, ni a hacer más efectivas las políticas desplegadas en las regiones, ni a frenar la corrupción. Por el contrario, en vez de apartar a los

¹¹³ Si el Parlamento de una república o región rechaza tres veces el Presidente puede disolverlo y designar un gobernador en funciones. Unido a la potestad adquirida en el primer mandato por el Presidente de poder de cese a gobernadores y disolución de parlamentos en caso de violación severa de la ley, lo cierto es que difícilmente estas instituciones podrán sostener un conflicto de ahora en adelante con la Presidencia. Ciertamente es que el Tribunal Constitucional ha establecido requisitos severos para que tales acciones se puedan llevar a cabo. Taibo, *op. cit.*, p. 95.

¹¹⁴ Stoner-Weiss, *op. cit.*, p. 104.



que supuestamente eran gestores ineficaces y corruptos, Putin confirmó a más del ochenta por ciento de los gobernadores, con la salvedad de que ahora ellos debían la seguridad de su cargo a Putin y no a los votantes¹¹⁵. Hasta la fecha, no obstante, ya han sido objeto de presiones los siguientes gobernadores: Aleksandr Rustkoi (Kursk), Yevgueni Nazdratenko (Primorsk), Vladimir Yakovlev (San Petersburgo), Ruslan Aúshev (Ingushetia), y Mijaíl Nikolaev (Saja). Además, cabe señalar que casualmente, de una forma u otra, los siete gobernadores del Cáucaso Septentrional han sido sustituidos¹¹⁶.

Entre la puesta en marcha de la reforma y el tiempo presente se ha consumado un proceso que vendría a completar la oleada de adhesiones a Putin del año 2000: una escalonada pero firme y segura incorporación de la mayor parte de gobernadores en la estructura de Rusia Unida. No obstante, sobre la autoridad y capacidad que Putin y el centro del Estado ruso han conseguido acumular en las provincias existe cierta división. Mientras los hay que opinan que la vuelta de tuerca autoritaria no ha ido acompañada de mayor autoridad, es decir que se ha dado *un autoritarismo sin autoridad*¹¹⁷, no faltan especialistas que avalan el aumento de la certidumbre con la que Putin ha finalizado su mandato respecto al cumplimiento de sus ordenes y las leyes federales en las regiones. Según la opinión de los primeros, la autoridad del gobierno federal ha visto como sus leyes son evadidas e ignoradas. Así desde 2005 los gobernadores han continuado con los similares niveles de corrupción y comportamiento nepotista, habiéndose añadido ahora, la ausencia de rendimient de cuentas en proceso electoral alguno. A ello se debe agregar la falta de resultados que ha producido la labor de los Representantes Plenipotenciarios introducidos en 2000 una vez finalizada la uniformización legal. Sea como fuera, los RP todavía presentes experimentan las consecuencias de la ambigüedad de sus competencias económicas y financieras que bien se traducen en una recaída en círculos clientelares con normas arbitrarias, bien en una franca dejadez ante la acción de las elites locales.

C) La creación de la Cámara Pública

Tras lo sucedido en Beslan, Putin justificó la necesidad de una Cámara que ejerciera control civil sobre las fuerzas de seguridad y otras agencias estatales encargadas del cumplimiento de la ley en sus labores de combatir el terrorismo, la Cámara actuaría como un puente entre las autoridades y la población, debido a la “necesidad de incrementar la influencia real ejercida sobre el gobierno por parte de ciudadanos e instituciones cívicas”¹¹⁸. Putin envió la primera proposición de ley para la formación de una Cámara Pública el nueve de diciembre de 2004, y su primera lectura se aprobó el veintidós de ese mismo mes. Previamente, no se realizó ninguna consulta o sondeo sobre que organizaciones estarían dispuestas a formar parte de ese nuevo órgano estatal compuesto por representantes de *organizaciones no gubernamentales*. En febrero de 2005 se consumaba la creación de la Cámara Pública con la aprobación de la Duma Estatal. La Cámara Pública está compuesta por cuarenta y dos compromisarios escogidos por la presidencia, quienes escogieron a su vez cuarenta y dos representantes de organizaciones no gubernamentales a nivel federal, y otros cuarenta y dos representantes de organizaciones sociales de regionales o interregionales escogidos por los anteriores ochenta y cuatro. Un mecanismo encadenado que no pierde la verticalidad en ningún estrato de la selección. La creación de la Cámara Pública Federal ha sido continuada con la constitución de Cámaras Públicas regionales a lo largo de toda la Federación.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 105.

¹¹⁶ Taibo, *op. cit.*, p. 96.

¹¹⁷ Shevtsova, *op. cit.*; Stoner-Weiss, *op. cit.*, p. 112; Taibo, *op. cit.*

¹¹⁸ *Vremya novostei*, 23 de enero de 2006, pp. 1-2.



Con Yeltsin se había producido marginación de la sociedad civil, selectiva presión y amenaza a determinadas organizaciones y categorías de organización como fue el sindicalismo. Un periodo, en conjunto, de desordenada obstrucción al desarrollo de la sociedad civil rusa, quedando ésta incapaz de ejercer influencia y control sobre las autoridades rusas. Con Putin ha existido mayor determinación por la sistematización de previsibilidad en las relaciones entre el Estado y las diferentes esferas en que los derechos y libertades políticas se ejercen (medios, sociedad civil, organizaciones políticas y religiosas). De hecho, el objetivo de reunir un conjunto de organizaciones sociales en un órgano ligado de alguna manera a las estructuras del Estado, tiene su origen ya en 2001, cuando desde el poder se planteó el establecimiento de una tercera cámara con carácter consultivo como la aprobada en 2004. Entonces el rechazo de algunas de las principales y más prestigiosas organizaciones provocó que se desechara esa opción y en su lugar se sostuviera un encuentro de tres días que sirviera como primer contacto entre Estado y organizaciones. Este encuentro, denominado Foro Cívico, fue presidido por el propio Putin, si bien no llevó a grandes avances.

En aquel periodo ya se pudo identificar dos dinámicas de actuación permanentes por parte de la administración Putin. Dinámicas cuyas lógicas se hayan íntimamente relacionadas: la marginalización consciente de algunas de las ONG más grandes y representativas en sus ámbitos de actuación, y la proliferación de ONG organizadas parcial o completamente por el gobierno, GONGOs¹¹⁹. El enfrentamiento y división latente entre los dos sectores de ONG, materializado en la composición del Comité, fue en aumento ya en las semanas previas al forum por la insistencia de Gleb Pavlovsky en que la principal tarea de la sociedad rusa tras el *11 de Septiembre*, debía ser apoyar al gobierno a apuntalar la seguridad nacional, ampliando los poderes del Presidente¹²⁰. Una vez comenzó el trabajo en las comisiones las consultas no fueron transparentes y la dinámica de la actuación de los activistas se convirtió en tratar de evitar la opción menos mala. La oleada de legislación que llegaría poco después para establecer un mayor control sobre las organizaciones confirmó que las verdaderas intenciones de la presidencia no era el desarrollo de una sociedad civil *desde arriba*, pero independiente y preparada para exigir responsabilidades a las autoridades, sino establecer una tutela explícita.

Pocos meses antes de la tragedia de Beslan, en la primavera de 2004, se produjo un recrudecimiento de las relaciones entre ONG y autoridades federales. En aquel contexto, el Ministro de Exteriores Sergey Lavrov desveló la formación de un órgano en el que se dieran cita la ONU, el Consejo de Europa, y organizaciones no gubernamentales rusas y extranjeras, en un movimiento aparentemente dirigido a acallar las quejas sobre el alto volumen de violaciones de los Derechos Humanos en el espacio ruso. Previamente, Lavrov debía reunir al grupo de ONG rusas que formarían parte de lo que él denominó la *Plataforma de Cooperación*. Para ello seleccionó a 48 organizaciones no gubernamentales *gubernamentalistas*, algunas de ellas auténticas GONGOs. Mientras, ninguna ONG mínimamente crítica fue invitada.

De nuevo, la Cámara Pública Federal ha quedado compuesta de forma selectiva con ciertas ONGs leales, y la mayoría de GONGOs creadas por iniciativa de las autoridades en los últimos cuatro años. La Cámara por diseño no es un cuerpo político, y carece de capacidad de toma decisiones o control político, pero su estructura pretende semejar un *Parlamento de la Sociedad Civil*¹²¹, exactamente lo que las organizaciones trataron de impedir en el 2001 con el

¹¹⁹ Abreviatura de su denominación en inglés, *Government-Organized "Non-Governmental" Organizations*, (GONGO's).

¹²⁰ Pinsker, Dmitriy (2001): "Kremlin Tames Civil Society", *Russia Journal*, 17 de noviembre de 2001.

¹²¹ La Cámara tiene un total de ciento veintiséis miembros divididos en diecisiete comisiones de trabajo, equivalentes a los comités de la Duma. La temática de las comisiones recoge todas aquellas cuestiones que



Forum Cívico¹²². Las organizaciones de Derechos Humanos y otros críticos del Kremlin han definido a la Cámara como una mera marioneta orquestada para legitimar las políticas autoritarias del gobierno.

La primera sesión de la Cámara Pública tuvo lugar el veintidós de enero de 2006. Hasta la fecha ha tenido como principal función abordar la discusión de asuntos como la violencia xenófoba y otras actividades *extremistas* que han servido para proponer variaciones legislativas. Cierto es que la administración de Putin ha querido trasladar al marco de la Cámara Pública otro tipo de formas de concertación, como es la Comisión Tripartita que reúne a nivel federal a autoridades, sindicatos y empresarios¹²³. Aún tratándose de una institución vacía de decisión política, la membresía no ha quedado al margen de la influencia de los principales grupos de poder rusos. Sechin, Surkov, Kudrin y los demás pesos pesados de la política rusa han presionado para introducir allegados a fin de no quedar desplazados en el interior de la cámara.

3.2. El Legislativo en el segundo mandato de Putin

Desde 2002 los efectos institucionales de la construcción de la mayoría en la Duma eran visibles de modo que, tras la abultada victoria de Rusia Unida en 2003, los acuerdos en el legislativo confirmaron un modelo plenamente mayoritario. En la cuarta Duma, los poderes e influencia de los partidos minoritarios han sido marginales. Como era de esperar la composición del Consejo de la Duma tomó la lógica de las mayorías, y desde entonces, Rusia Unida goza de una mayoría aplastante, con el portavoz de la Duma y Presidente de Rusia Unida, Boris Gryzlov, encabezando el cuerpo. La asignación de estos puestos legislativos clave, ha sentado el camino para los de los comités legislativos de la asamblea, igualmente muy favorables para Rusia Unida¹²⁴. En contraste a anteriores dumas los líderes de un solo partido, Rusia Unida, pudieron monopolizar el Consejo de la Duma. La relativa autonomía que el portavoz de la Duma disfrutaba de su partido desapareció tan pronto como Boris Gryzlov ocupó el cargo¹²⁵. El número de grupos de diputados fue reducido por las nuevas normas que elevaron los miembros necesarios desde treinta y cinco a cincuenta al comienzo de la cuarta Duma. De este modo, los diputados independientes que previamente habían tenido voz en la toma de decisiones han sido compelidos a entrar en la facción de Rusia Unida.

afectan a la vida política, social y económica del país: sanidad; competitividad, economía y negocios; defensa; desarrollo cultural; comunicaciones, política de la información y libertad de prensa; filantropía, actividades caritativas y voluntariado entre otras. *Izvestia*, 23 de enero de 2006, p. 1. La Cámara Pública se ubica en el edificio de la Duma, cuyo Consejo cedió el espacio para que las distintas comisiones puedan trabajar, no cerrando la posibilidad de abrir un tipo de colaboración entre las dos cámaras. *Kommersant*, 2 de febrero de 2006.

¹²² La ley establece un procedimiento burocrático por el cual las ONG tendrán que actuar a través de la Cámara y su cuerpo ejecutivo, el *Consejo de la Cámara Pública*, para cualquier diálogo con las autoridades. Las cámaras regionales seguirán el mismo principio y quedarán a expensas de los intereses de los gobernadores regionales.

¹²³ Reemplazaría los principios de representación tripartita reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con principios promocionados por las instituciones financieras internacionales en que el que se establece que el conjunto de ONG deben ser reconocidas como actores sociales, erosionando así el estatus de los sindicatos.

¹²⁴ Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia", *op. cit.*, p. 125.

¹²⁵ Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, *op. cit.*, p. 195.



Consolidada la mayoría clara de Rusia Unida tras elecciones de diciembre de 2003 y con la mayor perspectiva que proporciona el paso del tiempo, se pueden extraer mejor las consecuencias del mayoritarismo en la Duma. El establecimiento de una mayoría proporcional pro presidencial dio al ejecutivo mayor capacidad de influir en la agenda de la cámara baja. El ejecutivo ha seguido siendo responsable de un número grande de legislación, especialmente en cuanto a política económica. Siguiendo la coalición a cuatro de primavera del 2002, el porcentaje de leyes con prioridad económica iniciada por el ejecutivo incrementó desde el cincuenta por ciento al noventa por ciento, quedando a ese nivel desde entonces. Un periodo en el que el ejecutivo inició legislación controvertida como la ley de la monetarización de las prestaciones sociales, y mantuvo su dominio en la agenda legislativa. Incluso un político plenamente partidario de Putin como Sergey Mironov ha expresado su preocupación por el declive de la legislación iniciada desde diputados o autoridades regionales.

A favor se puede argumentar, en primer lugar, que, como ocurrió ya durante el tramo final de la tercera Duma, y es común en otros sistemas mayoritarios, este dominio del ejecutivo permitió limitar la cantidad de interés privados o particularistas en la legislación. En según lugar, el trabajo del legislativo y el gobierno se integró en mayor medida: los conflictos sobre legislación fueron conciliados antes de las lecturas oficiales en la asamblea por medio de estos acuerdos informales antes de que la legislación fuera presentada (sistema *zero readings*), lo cual significó que las oportunidades de presión para distribuir enmiendas con intereses particularistas disminuyó. En tercer lugar, los comités legislativos, como se ha dicho controlados por los legisladores de Rusia Unida, ganaron poder para eliminar anteproyectos que no tenían visos de superar la primera fase. En definitiva la centralización del control político ha eliminado puntos de acceso para corporaciones, grupos de presión regionales y burocráticos y, en su lugar, Rusia Unida se convierte en el principal foco receptor de la actividad de presión, con sus subgrupos canalizado intereses regionales y corporativos¹²⁶.

En contra, en primer lugar se puede argumentar que el tradicional problema de la política rusa con la entrada interesada de individuos no se ha solucionado con el *mayoritarismo* de Rusia Unida. Ya que en la actualidad la siguiente pregunta tiene una respuesta más sencilla: ¿Qué partido me puede dar las mejores opciones de ganar un puesto de diputado en la Duma y una vez dentro defender mejor mis intereses particulares?¹²⁷; por lo que el *mayoritarismo* no ha solucionado los problemas del *lobbismo* por completo y sin embargo ha creado otros nuevos; por otra parte la habilidad del Parlamento a actuar mas decisivamente ha sido a expensas del debate y la discusión; sin necesidad de construir coaliciones inclusivas, el peligro de producir políticas que alienadas de sectores significativos de la sociedad se ha ampliado y algunas reformas como la de la vivienda, la monetarización de las prestaciones sociales son un buen ejemplo; por último, la carencia de responsabilidad que acompaña al dominio del ejecutivo no ha ayudado a solventar el problema del departamentalismo de la economía política¹²⁸.

En cuanto a la actividad del Consejo de la Federación se ha de destacar la fragilidad con la que se ha mostrado durante los últimos años, entre las principales consecuencias de ello ha sido la pérdida de su capacidad para ejercer como arbitro en los conflictos entre la presidencia

¹²⁶ Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia", *op. cit.*, p. 126.

¹²⁷ Rusia Unida reúne a un amplio espectro de preocupaciones particularistas tales como las regionales, empresariales, sindicales o agrarias.

¹²⁸ Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia", *op. cit.*, pp. 124-129.



y la Duma, si bien estos no han sido muchos debido al rodillo producido por la mayoría de Rusia Unida¹²⁹.

3.3. Sistema de Partidos: ¿Del sistema de Partido único al sistema de un Único partido? (II)

Alcanzar la certidumbre en los resultados de los dos actos electorales ha sido un proceso que ha requerido de tres fases: reformas de la ley electoral y de partidos, apoyo incondicional a Rusia Unida, y el uso de recursos diversos que hacen de las elecciones a la Duma un modelo de lo que no es un proceso justo y transparente. Entre las reformas que Putin emprendió tras los trágicos eventos de Beslan en 2004 para, en su opinión, fortalecer al Estado y el nivel de seguridad nacional, dos iniciativas afectaron directamente al sistema de partidos de Rusia. La primera, como se ha comentado ya, situaba la elección de los gobernadores regionales fuera del proceso electoral, una reforma que representa el fortalecimiento del ejecutivo federal, pero que difícilmente puede revertir en el fortalecimiento de los partidos. La segunda reforma es nuevamente, en el contexto ruso, una clara manifestación del deseo de Putin por debilitar los poderes regionales independientes: la transición de un sistema electoral mixto a uno enteramente proporcional que, en opinión del propio Putin definitivamente consolidaría a los partidos *nacionales*.¹³⁰ Aunque es difícil negar que esa medida fortalecerá a este tipo de partidos, no son pocos los analistas que ya entonces argumentaron que la medida, en combinación con el resto de reformas introducidas, iba dirigida a beneficiar a un partido nacional en particular: Rusia Unida¹³¹.

Por lo demás, existen críticas hacia esta reforma desde distintas perspectivas, bien destacando el valor de los distritos uninominales¹³², bien acentuando la neutralización de los intereses regionales y/o republicanos en un Estado con los contrastes y las diferencias sociales, económicas, culturales y políticas como es la Federación Rusa, aspecto que, en verdad, aquí se entiende tiene mayor calado¹³³. Para compensar este hecho, las listas de los partidos fueron divididos en componentes federales y regionales. No obstante, las listas regionales incluyen muchos *outsiders*, combinando miembros de la elite política regional con líderes del partido a nivel federal residentes en Moscú. También se ha reproducido el fenómeno de los llamados *lokomotive*, políticos famosos quienes no tienen pensado entrar en la Duma, pero cuya única tarea es ganar votos para otros miembros del partido, este fenómeno especialmente afecta a Rusia Unida, donde un tercio de sus candidatos declinaron aceptar su mandato para la Duma, entre ellos sesenta y cuatro gobernadores¹³⁴.

¹²⁹ Taibo, *op. cit.*, p. 94.

¹³⁰ *ITAR-TASS*, 18 de noviembre de 2004.

¹³¹ *Kommersant*, 30 de agosto de 2004; *Novaya gazeta*, 2 de septiembre de 2004.

¹³² Defensores del sistema de distrito uninominal argumentan que el votante escoge entre gente e ideas y no por los símbolos partidarios, se produce una pérdida de la competición en base a asuntos locales y los asesores de campaña olvidan las regiones donde menos votos pueden alcanzarse. Un ejemplo en Petrov, N. (2007): "The Consequences of the State Duma Elections for Russia's Electoral System", *Russian Analytical Digest*, nº 32 (2007), p. 5.

¹³³ El propio informe de la OSCE a las elecciones parlamentarias de 2003 incluía la recomendación de reforma del sistema electoral para incluir los intereses regionales y de las minorías. Sin embargo, a Aleksandr Veshnyakov, entonces Presidente de la Comisión Electoral Central, sus críticas a estas reformas sólo le sirvieron para perder su puesto. *Nezavisimaya gazeta*, 30 de noviembre de 2006.

¹³⁴ Petrov, *op. cit.*, p. 5.



Las reformas que afectan al registro de los partidos incluyen: la ley “Sobre partidos políticos” que aumenta hasta un mínimo de cincuenta mil miembros con al menos quinientos en más de la mitad de las regiones de Rusia, lo que pone ya en un serio aprieto la formación de nuevos partidos, e incluso la supervivencia a alguno de los antiguos; los partidos ya no pueden competir electoral agrupados en bloques o coaliciones; la elevación del riesgo de ser anulado por firmas invalidas al haber sido reducido éste a un cinco por ciento; por último el aumentado el depósito económico en la Comisión Electoral (CEC) a dos millones de dólares. Exigencias, todas ellas, que no se aplican a las fuerzas ya presentes en la Duma. En relación con la aplicación de estas reformas habría que apuntar que su uso ha sido selectivo y claramente dirigido para dejar fuera a determinadas fuerzas y/o candidatos que, por los motivos que fuera, resultaban molestos. A pesar de ello la única opción de cierto rango a la que le fue prohibido su registro fue a la coalición *La Otra Rusia*, entre cuyos líderes se incluyen Mijaíl Kasyanov, Gary Kasparov y Eduard Limonov; mientras, a ninguna organización le fue requerida información sobre sus membresía, la cual debía superar los cincuenta mil miembros cuando, como señala Petrov (2007), únicamente Rusia Unida y el PCFR bajo una presión administrativa estarían en condiciones de superar ese nivel.

Con la ley “Sobre la elección de los miembros de la Duma Estatal”, el 18 de Mayo de 2005 la barrera de entrada a la Duma fue elevada al siete por ciento; los partidos ya no pueden competir electoral agrupados en bloques o coaliciones favoreciendo la formación de bloques electorales en torno a los partidos ya presentes en la Duma; y se produjo la desaparición de la opción *Contra Todos*, muy sentida por el electorado ruso.

En definitiva, ¿se puede decir entonces que el ejecutivo liderado por Putin ha mostrado un verdadero interés en fortalecer a los partidos políticos y la estabilización de un sistema de partidos coherente? No se puede afirmar con contundencia porque las acciones desarrolladas muestran lagunas, contradicciones con los principios democráticos, y elementos correctores que conducen a intuir que detrás de las reformas más que favorecer el fortalecimiento de los partidos políticos priorizó el establecimiento de una mayoría favorable en la Duma. En conclusión, la agenda de Putin sobre la reforma del sistema de partidos ha ido dirigida a, en primer lugar, sistematizar un sistema de partidos por medio de un proyecto centralizador que debilitará la influencia independiente de líderes regionales en las instituciones del legislativo federal, en segundo lugar, a fortalecer un verdadero “partido del poder” exitoso, e incluso un bipartidismo del poder si se añade a Rusia Justa; así como a debilitar la oposición en la Duma.

A) Sistema de partidos resultante en la Duma de 2007

Ante la poca incertidumbre sobre la identidad del partido ganador de las elecciones, en los meses previos a las elecciones se generó la duda de si de una vez en Rusia se establecería un bipartidismo pro presidencialista. La creación de Rusia Justa a principios de año tras la fusión de los distintos partidos creados por el Kremlin en 2003 para restar votos al PCFR puso a muchos analistas sobre esa pista. De hecho en los meses siguientes se especuló cual sería la decisión final del Presidente Putin, bien permanecer neutral ante ambos partidos no vinculando ni apoyo ni membresía a ninguno en particular, bien decidirse por una de estas dos últimas posibilidades. La decisión en octubre de Putin desniveló la balanza a favor de Rusia Unida hasta el punto de hacer caer en picado la intención de voto de Rusia Justa llegando



incluso a no superar la barrera del siete por ciento en las semanas previas a las elecciones¹³⁵. El resto de dudas se dirigían a si la Duma saliente mantendría cierta pluralidad; cuántos partidos pasarían el duro corte del siete por ciento; si se daría un bipartidismo Rusia Unida-PCFR¹³⁶; o si algún partido de la oposición real se introduciría en la Duma aparte de los comunistas. Claro está que éstas eran las preguntas directamente relacionadas con la composición de la Duma, porque en realidad el verdadero *móvil* de las elecciones quedó eclipsado por el contexto de sucesión de Putin —quien hizo todo lo que estuvo en su mano para aumentar la incertidumbre sobre su decisión final— y el planteamiento de campaña que Vladislav Surkov diseñó para el mismo Putin y de paso, para la marca electoral tras la que éste se presentaba, Rusia Unida.

La formación de Rusia Justa por medio de la unión del Partido de la Vida, Rodina y el Partido de los Pensionistas el veintiocho de octubre de 2006, tuvo como fin, en palabras de su líder Sergey Mironov, acabar con el feudal monopolio político de Rusia Unida¹³⁷. El primer congreso de Rusia Justa celebrado en febrero 2007 reunió a doscientos noventa y seis delegados de setenta y nueve delegaciones regionales. Los *Mironovitas* escucharon por parte de su líder un discurso que combinó un ceremonial saludo al Presidente Putin, referencias a las ideas socialistas adornadas con objetivos concretos como alcanzar una sociedad de “nivel europeo”, de la cual Rusia estaría hoy lejos, pues “tiene más de veinte millones de pobres con ingresos inferiores al salario de subsistencia mínimo”¹³⁸.

En el verano de 2007, Sergey Mironov dio un giro en el tono de sus declaraciones, tomando la estrategia de oposición al gabinete del gobierno, que no al Presidente Putin. La dialéctica utilizada por Mironov subió de tono al referirse al jefe del *staff* presidencial Vladislav Surkov, ideólogo de la democracia soberana, y con quien ha escenificado un encendido conflicto en el último año. Para muchos analistas éste no era sino el último intento de Mironov por aparecer ante el electorado como el único partido de la oposición por el que merece la pena votar: leal a Putin y crítico con el resto de la elite dirigente. Pero también es cierto que se ha argumentado que Rusia Justa sería el proyecto partidario del núcleo duro *siloviki* bajo mando de Igor Sechin tras quedar al margen de la dirección de Rusia Unida, partido cuya estrategia controla el propio Surkov.

Finalmente Putin manifestó su deseo de encabezar la lista de Rusia Unida en las elecciones a la Duma¹³⁹. Cada lista de partido puede incluir tres nombres, pero él prefirió figurar en solitario, para favorecer la identificación del voto con su persona y no con el partido. Entre los nombres que se barajaron para acompañarle estaban los de Boris Gryzlov, Shoigu y Luzhkov. La estrategia de Rusia Unida a partir de ese momento fue hacer un

¹³⁵ En el último mes las encuestas más fiables, Centro Analítico Levada, daban una Duma compuesta por Rusia Unida y el Partido Comunista de la Federación Rusa (PCFR), dejando fuera al resto de formaciones incluidas las leales a Putin como el LDPR de Zhirinovski y Rusia Justa de Sergey Mironov. El Centro Analítico Levada los resultados eran los siguientes: sesenta y siete por ciento de votos para Rusia Unida, catorce por ciento para el PCFR, y a partir de ahí, sin superar la barrera del siete por ciento el LDPR de Zhirinovski con un seis por ciento, Rusia Justa con un cuatro por ciento, el Partido Agrario con un tres por ciento, Yabloko con un dos por ciento y la UFD con uno por ciento. La agencia de estudios estadísticos estatal VTsIOM situaba a Rusia Unida con un sesenta y tres con ocho por ciento y a los comunistas del PCFR con un escuálido siete con tres por ciento.

¹³⁶ Esta opción fue difundida por Guennadi Ziuganov, líder del PCFR, una vez Putin anunció su apoyo a Rusia Unida y Rusia Justa quedo devaluada.

¹³⁷ “Mironov Will Lead New Center-Left Party”, *Moscow Times*, 11 de octubre de 2006, p. 3.

¹³⁸ *Moskovskiye novosti*, nº 8, 2 de marzo de 2007.

¹³⁹ *Nezavisimaya gazeta*, 2 de octubre de 2007.



llamamiento al electorado para que interpretara las elecciones como un plebiscito a Putin¹⁴⁰. La imagen del partido se dejó en exclusiva a eslóganes como “Plan de Putin, Victoria de Rusia”, al tiempo que se aderezaban los discursos con advertencias sobre los enemigos — Occidente, los comunistas y los liberales *yeltsinianos*— que sueñan con una venganza y quieren humillar al país. Putin, en referencia a las *revoluciones de colores*, aludía a todos ellos al decir “carroñeros que van a las embajadas extranjeras... saldrán a la calle, aprendieron de los especialistas occidentales, se entrenaron en los países vecinos y ahora probarán aquí”.

La campaña de Putin incluyó un sinnúmero de iniciativas por encumbrar su imagen como Líder Nacional. Estas iniciativas emergidas aparentemente al margen del Estado, pero muy bien financiadas, han llevado a cabo el salto cualitativo de afrontar un abierto culto a la personalidad. El movimiento *Za Putina* (Por Putin) creado dos meses antes de las elecciones, afirmó haber reunido treinta millones de firmas para conseguir nombrar a Putin oficialmente *Líder Nacional*, ocupando la presidencia de una nueva cámara de control ciudadano sobre el ejecutivo para el cumplimiento del *Plan Putin*, un conjunto de objetivos para el futuro del país extraídos de intervenciones de Putin presentados por Boris Gryzlov en mayo de 2007¹⁴¹. A esta iniciativa habría que sumar la estrategia de una red de organizaciones de movilización que, como en el periodo soviético, abarca a distintos estratos generacionales y profesionales¹⁴².

En cuanto a los resultados, Rusia Unida, por supuesto, obtuvo una amplia mayoría parlamentaria con trescientos quince diputados de cuatrocientos cincuenta tras conseguir el sesenta y cuatro por ciento de los votos, permitiendo casi confirmar ya la transición desde el sistema de *Partido Único* al sistema de un *Único Partido*. El principal partido de la oposición, el PCFR, recibió el once por ciento de los votos y cincuenta y siete diputados. Finalmente, a pesar de que muchas encuestas lo ponían en cuestión, tanto

¹⁴⁰ Putin en un acto de campaña afirmaba que encabezaba la lista de Rusia Unida “porque no hay nada mejor”. “Estáis votando por mí, no por el partido”; “si la gente vota a Rusia Unida, lista que yo encabezo, significa que confía en mí. Y significa también que tendré la autoridad moral para pedir a cualquiera que ocupe tanto la Duma como el gobierno llevar a cabo las decisiones que han sido establecidas hasta la fecha”. Krasnoyarsk. *Nezavisimaya gazeta*, 14 de noviembre, 2007, pp. 1-3.

¹⁴¹ Sistemática planificación de reformas llevada a cabo por Putin y explicitada como proyecto político de manera vaga y grandilocuente en la obra “El Plan del Presidente Putin, sobre el liderazgo para los futuros presidentes”, sus cinco puntos principales son: 1) Rusia es una gran civilización cuya herencia cultural necesita ser preservada para poder ser disfrutada por las futuras generaciones, incluidas su lengua y la tradición de tolerancia; 2) construir una economía competitiva; 3) alcanzar un estándar de vida de calidad para el conjunto de los ciudadanos; 4) desarrollo de las instituciones de la sociedad civil; 5) desarrollo de un Estado soberano, para lo que es necesario mejorar la capacidad defensiva del país y modernizar el ejército, equipándolo con la última tecnología y armamento. *Vremya novostei*, 23 de mayo de 2007.

¹⁴² La influencia de los patrones de movilización de las cercanas revoluciones de colores se ha hecho notar más que nunca en estas elecciones parlamentarias. Rusia Unida, bajo la dirección de Vladislav Surkov, uno de los principales estrategas ideológicos y de acción social del Kremlin, organizó ya en 2005 la creación del movimiento juvenil *Nashi* para hacer frente a un hipotético intento revolucionario en Rusia. Wilson, A.: “Does Russia Still Opposition?”, *Russian Analytical Digest*, nº 28 (2007), p. 8. En paralelo, la organización creó una asociación de estudiantes que atrajera talentos al partido desde la universidad, *El Equipo Profesional de Rusia*. Más tarde, cerca de las elecciones de diciembre se desarrolló la organización infantil *Mishki* (Ositos), destinada a niños y adolescentes entre ocho y quince años. Como ejemplo de sus actividades, sirva una concentración que realizaron en colaboración con *Nashi* el seis de diciembre en la Plaza Roja en la que uno de los lemas que gritaban los *speakers* era: “¡Amo a los *Mishki*!, ¡Amo a Rusia!, ¡Amo a Putin!”. En las fechas previas al encuentro electoral, las juventudes del PCFR y el propio partido advirtieron de que estaban dispuestos a defender sus resultados electorales en la calle si detectaban un fraude que seriamente dañara sus expectativas. “Estamos preparando solicitudes para organizar piquetes por todo el país el 3, 4 y 5 de diciembre” dijo el Vicepresidente del PCFR, Ivan Melnikov el fin de semana previo a las elecciones. Información consultada en la agencia de noticias *Ria Novosti*, 29 de noviembre de 2007. La respuesta de Rusia Unida fue directamente hacer un llamamiento para a sus bases, incluido el movimiento *Nashi* quienes convocaron varias concentraciones.



LDPR con un ocho con quince por ciento y cuarenta diputados, y Rusia Justa con el siete con setenta y seis por ciento y treinta y ocho diputados, pasaron el corte del siete por ciento. Lo que en conjunto significa una Duma con un pluralismo encubierto, ya que, en los hechos, no conduce sino a colorear cuatro quesitos en el diagrama, pues la mayoría de Rusia Unida excluye una oposición efectiva en la toma de decisiones. Aunque ello no es muy relevante si como el líder de Rusia Unida, Boris Grizlov, afirma “la Duma no es un lugar para discusiones”.

Está claro que Putin ha logrado concluir con bastante éxito los objetivos que se planteó cuando llegó a la presidencia, ocho años después el sistema de partidos ruso ha dejado de ser flotante y fragmentario para, sin duda, ser estable y concentrado. Otra cuestión es si en realidad los partidos son hoy más fuertes que hace ocho años. Incluso Rusia Unida, hasta la fecha, ha demostrado ser un partido del poder, en tanto que apoya al poder y no en tanto que lo disfruta. Su principal cometido ha sido ganar elecciones, permitir ejercer una estrategia de formación de coaliciones en la Duma a la presidencia mayoritaria y vertebrar —si bien de manera precaria— a las elites regionales en torno a un mismo paraguas, unidas en cierto modo por un consenso impuesto por la táctica doble del Kremlin de castigo selectivo y cooptación selectiva, que solo puede ser roto por la propia lucha interna de la elite dirigente. Rusia Unida funciona hoy casi como una institución estatal. Colabora en la centralización del sistema político ruso, en la consolidación de elites, sincroniza el trabajo federal, regional y entre el aparato político, transfiriere más eficazmente la ideología oficial del poder a los estratos administrativos y se pretende que lo haga también con el resto de los estratos de la sociedad. “Rusia Unida ha sido principalmente un instrumento del Kremlin y personalmente de Putin”, sentencia Ivanov (2008: 9); queda ahora por saber si ha llegado la etapa de maduración y el partido que surgió del poder lo toma o continua siendo una herramienta.

El panorama de futuro se asemeja al sistema de partidos que tuvo México durante décadas. En definitiva, una de las conclusiones de este último proceso electoral es que el sistema de partidos no parece consolidarse en un equilibrio bipartidista; además, en Rusia frente a la ley de Duverger¹⁴³, el aumento del sistema proporcional ha producido un sistema con menos partidos¹⁴⁴. Consecuencia sobre todo de la barrera del siete por ciento que en realidad pervierte las bases de los postulados de Duverger.

No son pocos los problemas para que surja una oposición eficiente en Rusia. Gelman señala que las principales explicaciones para el declive de la oposición en Rusia se basan en tratar el asunto bien como una cuestión de suministro, bien como un problema de demanda¹⁴⁵. En el primero de los casos, priman argumentaciones como la carencia de una voluntad de la oposición por aunar intereses electorales (Yabloko y UFD), el impacto del asunto Yukos, o el perfil de la personalidad de algunos líderes políticos (Ziuganov o Zhirinovski). En el segundo caso, se basa sobre todo en apuntalar la popularidad que encuesta tras encuesta goza el Presidente Putin, por lo que, la formación que recibe su apoyo está tocada para la victoria. Pero tal como señala este autor no se puede dejar de lado la propia incapacidad para capitalizar el rechazo y protestas ciudadanas a las reforma neoliberal de la monetarización de las prestaciones sociales en 2004-2005 por los partidos de la oposición, incluido el PCFR que sólo al final y sin mucho ímpetu se sumo a las manifestaciones. A falta de una oposición

¹⁴³ Duverger, M. (1954): *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Nueva York, Wiley.

¹⁴⁴ Likhtenhtein, A. y Yargomskaya, N.: “Duverger’s Equilibrium Under Limited Competition. Russia’s Parliamentary Elections”, *Europe-Asia Studies*, vol. 57, nº 8 (2005), pp. 1169-1188.

¹⁴⁵ Gelman, V.: “Political Opposition in Russia: A Dying Species?”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, nº 3 (2005), p. 227.



plural y coherente en las instituciones se ha producido el aumento de la popularidad de organizaciones pintorescas, extremistas o que directamente rechazan los principios del parlamentarismo. Como parte de este fenómeno habría que destacar, cómo no, al Partido Nacional-Bolchevique y a su líder Eduard Limonov, quienes bien en solitario, bien en la coalición abanderada por Gary Kasparov, *La Otra Rusia*, poseen una presencia permanente en la prensa nacional e internacional. Más preocupante es sin embargo el recrudecimiento de la violencia de grupos ultranacionalistas y neonazis en los últimos años¹⁴⁶.

3.5. Grupos de presión y contexto de sucesión presidencial

Al referirnos anteriormente a la influencia de grupos de presión en el sistema político ruso se habló de dos fenómenos a los que se ha dedicado especial atención, incluso mediática, dentro y fuera de la frontera rusa: la oligarquía¹⁴⁷ y el ascenso de los *siloviki*¹⁴⁸. En este momento, la cuestión de los grupos de presión tuvo especial importancia al tratarse de un contexto de transferencia del poder o sucesión.

Goldstone observó cómo las revoluciones de mediados del siglo XX correspondían con el tipo de Estados definidos por Eisenstadt¹⁴⁹ como *neopatrimonialistas*, dentro de sus instituciones gobernaban redes mediante vínculos personalistas, basados en el patronazgo con una férrea estructura jerárquica en la que el gobernante era el núcleo que mantenía el equilibrio entre los distintos grupos. La sucesión era su momento crítico. Los regímenes se fundamentan en la indispensabilidad del Jefe del Estado, el nuevo líder tiene difícil ser atractivo al resto de sectores de las élites, quienes buscan establecer su autonomía¹⁵⁰. El modelo de *patrimonialismo comunista*¹⁵¹ heredado por la mayor parte de los regímenes

¹⁴⁶ En los tres primeros meses del año han sido asesinados por grupos ultranacionalistas y/o neonazis en Rusia treinta y ocho personas y heridas de gravedad ciento trece. “Bez obyavleniya voiny”, *Novaya Gazeta*, nº 21, 27 Marzo de 2008.

¹⁴⁷ Esto no significa que los miembros de la oligarquía yeltsiniana hayan perdido su capacidad de influencia. Muchos de ellos siguen en la primera parrilla de los hombres más ricos e influyentes (Roman Abramovich, Shvidler, V. Surkov, A. Frolov, A. Abramov, A. Mamut., M. Fridman, P. Aven, G. Jan, A. Kuzmichev, V. Vekselberg, L. Blavatnik, V. Alekperov, O. Deripaska, V. Potanin, M. Projorov, A. Chubais). Por otra parte, entre aquellos que fueron purgados por Putin, Berezovsky es el más activo. Continúa protagonizando las teorías conspirativas más enrevesadas —camino de convertirse en características de la política rusa— como todo lo relacionado con el asesinato del ex espía de la KGB Litvinenko en Londres, el asesinato de la periodista Anna Politkovskaya en Moscú (del que Putin lo hizo responsable de manera velada), o más recientemente, haciéndole el juego al propio Putin asegurando en una entrevista a *The Guardian* que él estaba preparando una nueva revolución naranja en Rusia. *Ria Novosti*, 13 de abril de 2007. Jodorkovsky permanece en una cárcel siberiana, a pesar de lo cual tiene holgada presencia en medios rusos e internacionales; a diferencia de Boris Gusinski quien, retirado en Israel, ha quedado apartado de la actualidad rusa.

¹⁴⁸ La presencia de *siloviki* en puestos de alta responsabilidad del sistema político ruso siguió siendo alta pero se estabilizó, es decir, no se ha alcanzado una ocupación plena de dicha estructura que permita hablar de algo similar a una *militocracia*. Incluso, aparte de la victoria de los liberales peterburgueses sobre los *siloviki* en la carrera de la sucesión, tras la reforma de la Administración Presidencial solamente ocho de cuarenta y seis altos cargos de la misma eran *siloviki*, estando sus ocupaciones directamente relacionadas con aspectos de seguridad. Por otra parte, cinco de los veintiún ministros federales tenían un pasado *securitario*, cifra nada desdeñable, pero pertenecían también a los ministerios tradicionalmente ligados a tareas de seguridad como el Ministerio del Interior, el de Defensa o el de Situaciones de Emergencia.

¹⁴⁹ Eisenstadt, S. N. (1978): *Revolution and the transformation of societies: A comparative study of civilizations*, Nueva York, Free Press.

¹⁵⁰ Goldstone, J. A.: “Revolutions In Modern Dictatorships”, en Goldstone, J. A. (ed.) (1994, 1ª ed. 1984): *Revolutions, Theoretical, Comparative, and Historical Studies*, Orlando: Harcourt Brace & Company.

¹⁵¹ Kitschelt, H. (ed.) (1999): *Post-Communist Party Systems, Competition, representation and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.



postsoviéticos está caracterizado por una administración patrimonial basada en redes personales de lealtad y mutuo intercambio, combinado con el patronazgo, corrupción y nepotismo, que marcaron las pautas de reclutamiento y movilidad por encima de normas impersonales; un poder político concentrado en una pequeña camarilla o un gobernante que goza de culto a la personalidad; y la ausencia de mecanismos formales que constriñan la capacidad de los políticos para transferir su poder o cargos. Rasgos que hicieron de la sucesión el momento más crítico para la estabilidad de los regímenes comunistas debido al enfrentamiento entre coaliciones de élites¹⁵². La persistencia de esta dificultad entre las élites para aceptar la vía competitiva en la transferencia de poder se ha visto verificada en las revoluciones postelectorales que se dieron en Georgia (noviembre 2003), Ucrania (noviembre y diciembre de 2004) y Kirguizistán (marzo 2005).

A buen seguro, la posibilidad de fractura en la Federación Rusa ha sido remota, pero el contexto de sucesión ha estado caracterizado por una férrea lucha interna entre los diferentes clanes que tenían como patrón último a Putin. A su término se puede hablar, en lo relativo a la sucesión nominal, de una derrota *siloviki* ya anunciada años atrás por algún analista¹⁵³. Aunque es difícil sacar conclusiones contundentes, no sería muy arriesgado aventurar que Putin haya aguantado tanto tiempo en resolver la duda de su sucesión no solo por no quedar en la situación de un *lame duck*, sino por el mantenimiento del equilibrio entre los diferentes clanes.

Los movimientos de cara a la sucesión se iniciaron el catorce de noviembre de 2005 cuando Putin promocionó al jefe de la Administración Presidencial, Dmitriy Medvedev, al puesto de Viceprimerministro, e hizo lo propio con Sergey Ivanov, quien conservó la cartera de Defensa. La salida de Medvedev de la Administración Presidencial dejó un desequilibrio entre los grupos influyentes favorable al encabezado por Igor Sechin, vinculado al núcleo *siloviki* y al entonces Fiscal General Ustinov¹⁵⁴.

Tal desequilibrio fue corregido por Putin forzando el cese del Fiscal General del Estado Vladimir Ustinov en junio de 2006 tras unas declaraciones de éste criticando la debilidad del Estado ante el *crimen organizado*. La destitución de Ustinov, hombre clave en la estructura de poder del momento fue interpretada ampliamente como una estrategia para debilitar al grupo *siloviki* de Sechin en el Kremlin. La combinación del poder burocrático del círculo de Sechin con el poder procesal de Ustinov, amenazaba la capacidad de control que el propio Putin deseaba para el contexto de sucesión en 2008¹⁵⁵. El tándem Sechin-Ustinov (cuyos hijos forman matrimonio) estaba enfrentado al grupo de peterburgueses liberales liderado por Dmitriy Medvedev, German Gref y Aleksey Kudrin¹⁵⁶. El sustituto de Ustinov fue el Ministro de Justicia Yuri Chaika. Chaika inicialmente no pertenecía a ningún clan y se dijo que Putin quería liberar al cargo de influencias¹⁵⁷. Esta situación cambió y cuando el contexto de

¹⁵² *Ibid.*; Ra'anan, U. (2006): *Flawed Succession: Russia's Power Transfer Crises*, Lanham, Lexington Books; Voslensky, M. (1984): *Nomenklatura: Anatomy of the Soviet Ruling Class*, Londres, The Bodley Head; Willerton, J. P. (1992): *Patronage and Politics in the USSR*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁵³ "Creo que volverán a fracasar durante el segundo mandato de Putin. De hecho, en los próximos años otras fuerzas tienen muchas más posibilidades de consolidar su poder y utilizarán a los *siloviki* como simple guardia pretoriana propia". Shetsova, L.: "El autoritarismo blando de Putin", *The Project Syndicate* (abril 2004).

¹⁵⁴ *Moskovskie novosti*, nº 44, 18-24 de noviembre de 2005.

¹⁵⁵ Según Aleksandr Kontekov, el representante de Putin en la cámara, el Presidente envió al Consejo de la Federación una carta con la recomendación a lo senadores de aprobación de la dimisión de Ustinov. *Rossiiskaya gazeta*, 3 de junio de 2006, p. 1.

¹⁵⁶ *Vremya Novostei*, 5 de junio de 2006, pp. 1-2.

¹⁵⁷ *Kommersant*, 20 de junio de 2006.



sucesión llegó a su clímax Chaika incorporaba ya el grupo *siloviki* liderado por Viktor Cherkesov y enfrentado con el de Sechin.

En mitad de las intrigas por la sucesión también estuvo el lanzamiento de Rusia Justa. Al parecer en la formación de Rusia Justa estuvieron implicados uno de los principales grupos *siloviki*, el de Sechin, hasta el punto de que cuando el lanzamiento del nuevo partido se bromeaba con presentar el slogan “¡Por la Patria! ¡Por Sechin!”¹⁵⁸. Este movimiento enfrentó a Sechin con el grupo de los Surkov, Medvedev, Kudrin, etc, quienes preferían fortalecer sin competencia ninguna a Rusia Unida, organización controlada por Surkov y Grizlov. Surkov, ideólogo del Kremlin, y uno de los pocos hombres de la Familia *yeltsiniana* que resiste entre la elite dirigente, llegó a afirmar sobre Rusia Justa que se trataba de un “proyecto peligroso”¹⁵⁹.

También desde los círculos de los servicios de seguridad se pidió públicamente la modificación de la Constitución. Vladimir Kolesnikov, perteneciente al grupo de Sechin y Ustinov comentaba bien entrado el 2007 que “la cuestión del tercer mandato todavía está en la agenda del grupo”. Aunque estas declaraciones quizás iban más encaminadas a presionar a Putin para que desistiera de situar a Medvedev —favorito ya entonces— como su sucesor, que a apoyar un hipotético cambio de última hora presidencial¹⁶⁰.

En el contexto último de la sucesión las luchas se recrudecieron, y algunos hablaron incluso de una “represión interna dentro de la élite”¹⁶¹. La disputa entre los clanes *siloviki*, el de Cherkesov y el Sechin (el primero más cercano a Medvedev), alcanzó su clímax el 1 de octubre con el arresto de un grupo de oficiales antinarcóticos liderados por el Teniente General Aleksandr Bulbov. Una semana después, Cherkesov firmó un artículo en el que reconocía la existencia de una “guerra entre los servicios especiales”, entre el Servicio Federal de Seguridad (FSB) y el Servicio Federal de Control de Drogas (FNCS), en la cual dichos oficiales habían sido víctimas. En una corta entrevista, el Presidente pareció mostrar su favor en la batalla por el FSB y criticó a Cherkesov por hablar del tema en público. De manera que, como un buen patrón, Putin habría equilibrado su favor al FSB con la creación de la nueva agencia, proveyendo a Cherkesov con poderes adicionales. Según algunos analistas, la “campaña anticorrupción está fuera de control”, con los servicios de seguridad en una guerra, en palabras de Cherkesov de “todos contra todos”¹⁶². Poco después llegó la disputa por los cargos por corrupción de los que se acusa a Sergey Storchak, asistente del Ministro de Finanzas, Alexei Kudrin (miembro del clan de Medvedev). El *caso Storchak* enfrentó al recién nombrado Jefe del Comité de Investigación (una agencia semiautónoma que trabaja bajo los auspicios de la Oficina del Fiscal General), Alexander Bastrykin, aliado de Igor Sechin, contra el Fiscal General Yuri Chaika, quien pertenece al clan *siloviki* rival liderado por Viktor Cherkesov, así como a Kudrin quien salió en defensa pública de su subordinado.

Concluida la carrera de la sucesión con la victoria de Medvedev queda por saber cómo el clan de Sechin (Sechin, Patrushev, Bastrykin y Viktor Ivanov) acepta la derrota. En cualquier caso, la decisión de Putin de no quedarse tras las bambalinas tomando el cargo de Primer Ministro muestra su deseo por permanecer como arbitro de los diferentes clanes.

¹⁵⁸ *Moskovskiye novosti*, nº 4, 2-8 febrero de 2007.

¹⁵⁹ *Vremya novostei*, 15 de marzo de 2007.

¹⁶⁰ *Moskovskiye novosti*, nº 4, 2-8 de febrero de 2007.

¹⁶¹ *Vremya novostei*, 20 de noviembre de 2007, p. 4.

¹⁶² *Vremya novostei*, 22 de octubre de 2007, pp. 1-2.



Conclusiones. ¿Quién dirige la Rusia del Siglo XXI?

Tras la transferencia de poder consumada el dos de marzo a Dmitriy Medvedev, existían tres posibilidades de desarrollo del sistema político: la primera pasaba por el mantenimiento del sistema político —es decir, continuar con la misma estructura de relaciones entre la presidencia, gobierno y Duma Estatal— en la que el ejecutivo de Medvedev, como había ocurrido con Putin, fuera hegemónico. Esta presidencia hegemónica, no obstante, estaría adornada por el perfil que de Medvedev se ha querido transmitir, sobre todo de cara al exterior¹⁶³: un comprometido liberal que aseguraba el avance de las reformas¹⁶⁴; apartado del círculo *siloviki*, por lo que se le prevé mayor cercanía a las libertades y principios democráticos¹⁶⁵; y abierto a la influencia cultural y de valores occidental, por lo que las hoy enrarecidas relaciones con Occidente —especialmente con el eje atlantista— se podrían ver invertidas.

No son pocos los que opinan que la *operación sucesor* no es más que un espectáculo y que el mayor gusto por el liberalismo y la democracia de Medvedev, en caso de no ser fingido, no le permite desmarcarse de las preferencias del que ha sido su patrón y será Primer Ministro: Putin. Se habla ya de un liberalismo de nomenclatura¹⁶⁶. En cualquier caso, Medvedev difícilmente puede avanzar a mayor ritmo en reformas liberales que Putin, ya que éste lo ha hecho de manera acelerada y bajo criterio de Medvedev y otros miembros de su grupo como Kudrin o Gref. Sobre su defensa de los principios democráticos, hasta el momento, es pura retórica: la represión política ha continuado, como demuestra el arresto en San Petersburgo de Maksim Reznik, activista de Yabloko¹⁶⁷.

La segunda opción para el futuro del sistema político emanó en 2006 de la mente de Vladislav Surkov, y estaba concentrada en el concepto de *Democracia soberana*¹⁶⁸. La Democracia soberana de Surkov plantea —entre otros objetivos de carácter regeneracionista¹⁶⁹— la reforma del sistema de gobierno mediante el fortalecimiento de la

¹⁶³ “De modo que en el extranjero deberán sentirse satisfechos. ... Moscú ha emitido una clara señal de que será elegida una persona con fama de político responsable, que respeta los valores democráticos y apoya el rumbo hacia la integración europea. En pocas palabras, Dmitriy Medvedev sería un Presidente civilizado”. Vara, Andre, *Ria Novosti*, 11 de diciembre de 2007.

¹⁶⁴ Al parecer, Medvedev dejó prendados a los gobiernos occidentales en su discurso en el Foro Económico Mundial de Davos en enero de 2007.

¹⁶⁵ “Medvedev no procede de servicios secretos ni de estructuras militares. Ya este hecho lo hace interesante, por el contraste con la actual situación”, ha manifestado a los periodistas el Viceministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Gernot Erler. *Ria Novosti*, 11 de diciembre de 2007.

¹⁶⁶ *Vedomosti*, 19 de diciembre de 2007.

¹⁶⁷ “Russia’s New President: A Putin-Shaped Throne”, *The Economist*, 6 de marzo de 2008, en <http://www.economist.com>.

¹⁶⁸ El concepto ha sido varias veces traído a colación por Vladislav Surkov en intermitentes artículos. Tomó especial relevancia “Nacionalización del futuro”. Surkov, V.: “Natsionalizatsiya budushchego: paragraphy pro suverennuyi demokratiy” [Nationalization of the Future: Paragraphs on the sovereign democracy], *Expert*, nº 43 (2006). El énfasis en la soberanía acentúa que “nadie se puede apropiarse del poder de la Federación Rusa”, las autoridades “democráticamente” electas no reciben influencia externa. El siete de febrero de 2006 presentó su proyecto a los miembros de Rusia Unida como estrategia para contrarrestar el ataque esperado en el contexto electoral de 2007-08 por parte de la oligarquía, nacionalistas y otro tipo de fuerzas *desestabilizadoras*. La principal medida presentada entonces fue la necesidad de crear una sociedad civil desde arriba dirigida a proveer una élite orientada hacia la nación. *Nezavisimaya gazeta*, 7 de marzo de 2006. Medvedev apareció entre los críticos. *Nezavisimaya gazeta*, 26 de noviembre de 2006.

¹⁶⁹ Entre los objetivos del concepto se reúnen nuevamente un conjunto de buenas intenciones dirigidas a la *modernización* de Rusia como pasar de una economía basada en el petróleo a una económica basada en el conocimiento; afirmación de Rusia en el orden internacional —diálogo con Occidente de igual a igual— y neutralizar las amenazas de la xenofobia y de restauración del orden soviético. *Rossiskaya gazeta*, 21 de



Duma, un reequilibrio del ejecutivo a favor del gobierno (Primer Ministro y resto de gabinete), y que éste pasará a ser responsable ante la Duma y no ante la presidencia. Cambios que requieren, sin duda de una reforma constitucional. La hegemonía del régimen político pasará a la estructura partidaria dominante en la Duma; claro está que Surkov piensa en la hegemonía del partido en el que él es principal estrategia, Rusia Unida. En verdad, gran parte de la no poca polémica que ha suscitado la idea en los dos últimos años se debe al contexto de sucesión en curso¹⁷⁰, máxime ahora que Putin se ha convertido en cabeza visible de Rusia Unida y del nuevo gabinete ministerial, pues devolvería a Putin la mayor parte del protagonismo cedido a Medvedev.

Por último, la tercera opción es en cierto modo un camino intermedio de las dos anteriores. Es decir, llevar a cabo una renovación del sistema de gobierno en el ejecutivo: un reparto de tareas desplazando funciones y competencias que hasta el momento han ostentado la Presidencia y la Administración Presidencial al gabinete ministerial encabezado por Putin como Primer Ministro¹⁷¹. Transferencias que irían acompañadas de una imbricación mayor entre Rusia Unida y los ministerios, tanto a nivel de los propios ministros como del resto de burocracia ministerial. En conjunto estas variaciones crearían un sistema de control sobre la actividad del sucesor, que si bien por el momento recaería en el gobierno (Primer Ministro y gabinete), con el tiempo podría dar lugar a una situación en la que el partido ejerciera tal control. Estos cambios, que de ser ejecutados son sustanciales, no requerirían de una reforma constitucional.

Algunos cambios en la composición de cuadros del gabinete y en la modificación de su estructura proporcionan ya cierta credibilidad a esta tercera alternativa. Los ministerios van a tener más importancia en la elaboración y decisión de las políticas en cada campo. Se conserva el número de agencias y servicios, pero las funciones que desarrolla cada ministerio aumentan. Junto al gobierno aparece un liderazgo peculiar a modo de *presidium* o *maliy sovmarkom*. Dicho *presidium* se compondrá de entre seis y ocho viceprimerministros y, probablemente, ministros de los bloques más fuertes, asegura Mijaíl Delaguin¹⁷². Alexei Kudrin y Sergey Ivanov conservarán sus puestos como viceprimerministros, mientras otros candidatos para ocupar los puestos restantes son: en el Ministerio de las Regiones, Dmitriy Kozak; Asuntos Sociales, Tatyana Golikova; Economía, Arkadi Dvorkovich. En principio, el aparato del gobierno lo encabezará Igor Sechin, actualmente jefe de la Administración Presidencial. En cualquier caso hay que señalar que continua el crecimiento de grupos orientados hacia Medvedev, los antiguos miembros de la *Familia*, juristas y liberales peterburgueses, y otros oligarcas del mundo de los negocios¹⁷³. Queda por ver cómo va a

noviembre de 2006. Una enumeración de los principales puntos de la democracia soberana: derecho del pueblo a hacer su propia elección, operando bajo las tradiciones y leyes existentes; posibilidad de participar efectivamente en la formación de un orden internacional justo; garantizar nuestra seguridad interna y externa; defender nuestras competencias históricas, es decir el derecho a formular públicamente y avanzar en los intereses nacional-estatales; democracia que integre en las instituciones del estado multinacional. (Ivanov, 2008:251).

¹⁷⁰ Para Ivanov, es uno de los acontecimientos internos de Rusia Unida del segundo mandato de Putin. Ivanov, *op. cit.*, p. 43.

¹⁷¹ El 8 de mayo Medvedev pasará el examen de la Duma a la proposición de Vladimir Putin como Primer Ministro y así encabezar el nuevo gobierno. En este periodo se anunciará la estructura y cuadros del nuevo gobierno, y después se formará la Administración Presidencial.

¹⁷² En Sigal, Y. (2008) "Nakanune Inauguratsii". En *RBK n°5* 2008, pp 18-23.

¹⁷³ Una relación de la que también Medvedev obtiene beneficio, por ejemplo, Leonid Reyman, ha liderado la creación del Instituto de Desarrollo Contemporáneo (ISR), dirigido a dotar de diseñar políticas y un programa ideológico acorde a las directrices de Medvedev y, es de suponer, al Plan Putin. La creación de este tipo de instituciones es habitual en la Federación Rusa: por ejemplo, German Gref, Ministro de Economía, tenía a su disposición el Centro de Diálogo Estratégico.



afectar el nuevo sistema de poder del tándem Medvedev-Putin y qué va a cambiar para los principales grupos de influencia económica y política.

Por último, en cuanto a Rusia Unida, se dan dos procesos que merece la pena señalar. El primero de ellos alude a la apertura de un periodo de discusión interna que al parecer se estaría dando en el seno de la organización y tras el cuál serán aprobados objetivos programáticos e ideológicos a seguir por la formación. Con independencia del resultado del proceso de debate la principal novedad es la legalización de la discusión interna. Tres facciones previamente existentes en una calidad facultativa, ahora toman una posición oficial a fin de no acomodarse como un partido de funcionarios (*Partii chinovnikom*): el Grupo Liberal Conservador *4 de noviembre* liderado por Vladimir Pluguin; el Centro Social Conservador encabezado por Andrei Isaev (a su vez líder de la facción izquierdista de Rusia Unida en la Duma y principal ideólogo de la FNPR, aliada de Rusia Unida); y el club Estatal-Patriótico liderado por Irina Yarovaya.

Cada facción tiene como preocupación existencial solucionar distintas actividades en que el régimen de Putin ha encontrado un éxito más discutible. Para Vladimir Pluguin, líder de la facción liberal-conservadora, la principal tarea es mejorar la calidad del Estado ruso, en tanto que sea más permeable a los intereses de la sociedad: “un Estado en el que se pueda vivir, en el que el ciudadano se sienta a sí mismo un completo participante político”. Es decir, unas relaciones Estado-sociedad civil que tiendan hacia un perfil más liberal. La líder de la facción estatal-patriótica centra sus intereses en la lucha contra la corrupción y el burocratismo. Mientras, Andrei Isaev, cabeza visible de la autodenominada ala *izquierdista* de Rusia Unida, enfatiza el desarrollo de políticas sociales, ya que están son esperadas por “los pensionistas y trabajadores que votaron a Rusia Unida”. Todo parece indicar que con Medvedev en la presidencia no va a dar un giro a la política económica del periodo de Putin, tendente hacia el neoliberalismo, y así ha sido expresado por la cúpula del partido de manera interna. La respuesta de Isaev, aunque pueda ser mera retórica, fotografía el actual sistema de partidos ruso: si se dejan de lado las políticas sociales a favor de un continuismo en materia económica, y los partidos de la oposición no tienen una respuesta fuerte y contundente, él se verá obligado a liderar dentro de la Duma la defensa de los intereses sociales.

Por otro lado, el segundo proceso en Rusia Unida al que se hacía referencia es el aumento de la presencia del partido en las estructuras del poder. Todo apunta a que además de ser el partido del Kremlin, se va a convertir en el partido del *gobierno*, es decir, que con la llegada de Putin al puesto de Primer Ministro, los miembros del gabinete ministerial en su mayoría pasaran a formar parte de Rusia Unida. Toda una novedad. Comenzando por el propio Putin —que hasta la fecha no era miembro de la formación—, varios potenciales ministros, según se ha informado en fechas recientes, ya estarían preparando su ingreso en el partido. Aleksey Kudrin, Leonid Reyman y otros han manifestado su deseo de entrar en el partido del “gobierno”¹⁷⁴.

¹⁷⁴ *Vedomosti*, 16 de abril de 2008.