

Un nuevo enroque en la política interior de Rusia

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal del Real Instituto Elcano y profesora asociada de Russia's Foreign Policy del Instituto de Empresa (IE University) | @MiraMilosevich1 

El pasado 15 de enero el presidente Vladimir Putin se dirigió a los miembros de la Asamblea Federal de Rusia en su tradicional discurso del Estado de la Nación. Lo que parecía el discurso rutinario de cada comienzo de año (aunque llamaba la atención que lo pronunciara en enero y no en febrero, como es costumbre) se convirtió en tema de especulación sobre el futuro del presidente Putin y el destino de Rusia a causa de su propuesta de cambiar la Constitución de 1993, de la dimisión al completo del gobierno de Dmitri Medvedev, del nombramiento exprés de Mijaíl Mishustin, responsable del Servicio Federal de Impuestos, para sustituir a este, y de la promoción de Medvedev a vicepresidente del Consejo de Estado que preside Putin.

Según el presidente ruso, “las modificaciones de la Constitución suponen cambios muy serios en el sistema político” y los rusos tendrán la oportunidad de expresar su opinión sobre ello en un referéndum. Pero para comprender el alcance de los posibles cambios es necesario, en primer lugar, entender los principales aspectos de la Constitución de la Federación Rusa que el Kremlin pretende cambiar.

“Los cambios propuestos y el nombramiento de Mishustin son un paso más en la transición política en Rusia a raíz de la finalización del mandato presidencial de Vladimir Putin en 2024”.

La Constitución de 1993 fue avalada por los ciudadanos rusos en referéndum celebrado el 25 de abril del mismo año, cuando Boris Yeltsin intentaba construir un nuevo régimen político y crear un marco legal para la transición a la democracia. Está inspirada en la Constitución francesa y es el marco legal de un orden presidencialista, con poderes extraordinarios para el presidente (que tiene derecho de veto sobre cualquier decisión del Parlamento por decreto). La Constitución de 1993 fue fruto de la decisión de Yeltsin (enfrentado desde 1991 a una Duma fragmentada y muy poco colaborativa) de asumir poderes independientemente del parlamento para cumplir su agenda de reformas. Fue diseñada para limitar los poderes locales y de la Duma. Pero, como se ha demostrado, si bien aumentó el poder del presidente, no lo capacitó para crear un orden democrático estable.

Los cambios más importantes de la Constitución de 1993 que propone el presidente Putin son:

- Permitir que el parlamento designe ministros del gobierno, incluido el primer ministro (actualmente son seleccionados por el presidente y aprobados por el parlamento).

- Cambiar la Constitución para impedir que los presidentes sirvan más de dos mandatos en general, y no sólo dos mandatos consecutivos (él ha servido cuatro mandatos presidenciales y uno de primer ministro).
- Otorgar más poder al Consejo de Estado, consagrando su papel en la Constitución.
- Introducir restricciones adicionales sobre quién puede postularse para presidente, para evitar que lo haga quien que no haya vivido en Rusia durante los anteriores 25 años o que haya tenido un pasaporte extranjero o permiso de residencia.
- Dar prioridad a la Constitución rusa sobre el Derecho Internacional.

Los cambios propuestos y el nombramiento de Mishustin son un paso más en la transición política en Rusia a raíz de la finalización del mandato presidencial de Vladimir Putin en 2024. La carrera para la sucesión del presidente ruso había empezado en 2018 (al comienzo de su cuarto mandato, el máximo que permite la Constitución), pero Putin nunca se comportó como un “pato cojo”, esto es, como un presidente con una fecha de caducidad que nadie tomaba en serio.

Putin está haciendo una *rokirovka* –un “enroque”, jugada en ajedrez que consiste en el cambio de la posición entre la torre y el rey, para proteger a éste último– con el objetivo de permanecer en el poder de una u otra forma después de 2024. Ya lo había hecho con Dmitri Medvedev en 2008, cuando la Constitución rusa no le permitía un tercer mandato consecutivo, de modo que entre 2008 y 2012 Medvedev fue el presidente y Putin el primer ministro. Yeltsin, a su vez, había hecho otra *rokirovka* con Putin en 1999, cuando lo nombró primer ministro, aunque su idea no era tanto mantenerse en el poder como proteger a la “Familia”, el pequeño círculo de sus familiares y de los oligarcas que le apoyaron en las elecciones de 1996, a fin de impedir que fueran perseguidos y juzgados por corrupción.

“Que Putin se garantice un futuro no es sorprendente, por lo que la cuestión más importante atañe al sentido de los cambios en la Constitución y el nombramiento de Mishustin”.

El hecho de que se otorgue más poder al Consejo del Estado, hasta ahora un órgano de carácter honorífico, sugiere que Putin podrá usar esta institución para conservar su poder y seguir manejando los hilos de la política interior y exterior rusa. El Consejo de Estado fue creado por Putin durante su primer mandato (2000-2004) con el objeto de centralizar el poder y ubicar los “miembros de oficio” de la Cámara Alta –dos representantes de cada una de las 89 regiones, que bloqueaban cualquier intento de restablecer el poder central en aquellas–. Con los cambios constitucionales, el Consejo de Estado ganará más atribuciones y Medvedev seguirá presente en la política rusa.

Que Putin se garantice un futuro no es sorprendente, por lo que la cuestión más importante atañe al sentido de los cambios en la Constitución y el nombramiento de Mishustin.

Las propuestas de cambios constitucionales reflejan la seguridad que tiene Putin en mantener el control –aun sin grandes poderes presidenciales (a diferencia de Yeltsin)– de las dos Cámaras, en las cuales los representantes de Rusia Unida conservan una mayoría absoluta. Las condiciones restrictivas a los candidatos a la presidencia están dirigidas a neutralizar a opositores populares como *Aleksey Navalny* (quien estudió en EEUU).

La propuesta de dar prioridad a la Constitución rusa sobre el Derecho Internacional es otro paso en la “imitación de apariencias” que Rusia practica desde 2008 en su relación con Occidente. El Kremlin justificó su intervención militar en Georgia en 2008, así como la anexión de Crimea en 2014, como una necesaria “intervención humanitaria”, porque lo mismo hizo EEUU tras el bombardeo de la OTAN en Serbia en 1999 para blindar la proclamación de Kosovo como Estado independiente en contra de la Resolución 1244 de la ONU que garantizaba la integridad territorial serbia. Dar prioridad a la Constitución rusa sobre el Derecho Internacional no persigue directamente el desacato al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (pues hace tiempo que el Kremlin no respeta sus decisiones), sino confirmar la *excepcionalidad rusa*, siguiendo en ello el ejemplo de EEUU, que no reconoce ninguna institución jurídica superior a la de su propio Tribunal Supremo.

“Los cambios anunciados son más un golpe de efecto propio de la “democracia imitativa” (...) dirigido a una población cada vez más descontenta con el gobierno y la situación económica del país”.

El nombramiento de Mijaíl Mishustin, jefe del Servicio Federal de Impuestos desde 2010 y descrito por analistas como un “*tecnócrata anónimo*”, ha sorprendido a todos. Sin embargo, Putin era aún más desconocido para sus propios compatriotas cuando fue nombrado primer ministro por Boris Yeltsin. Sin duda, Mishustin es un hombre de confianza del presidente ruso. No sabemos si tendrá la misma experiencia que Putin – que se convirtió en presidente tras haber sido primer ministro entre 1999 y 2000– pero le será leal, como lo ha sido Medvedev. Mantendrán la *tandemocracia* y Mishustin le protegerá, como hizo el propio Putin con Yeltsin. Lo más interesante del nombramiento de Mishustin es el simbolismo del cargo que ahora abandona. Una señal clara del colapso del poder estatal en 1998 fue la incapacidad de recaudar impuestos, que equivalían a un 41% del PIB de Rusia entre 1989 y 1997.¹ Fue un factor clave de la bancarrota virtual del gobierno de Yeltsin y uno de los mayores éxitos de la presidencia de Vladimir Putin, que cambió la Ley de Impuestos y, de esta manera, contribuyó decisivamente a la estabilidad económica. El nombramiento de Mishustin subraya dicho éxito y sugiere la garantía de que la fiscalidad estatal no se colapsará de nuevo.

¹ Mira Milosevich (2017), *Breve historia de la Revolución Rusa*, Galaxia Gutenberg, p. 254.

Los cambios anunciados son más un golpe de efecto propio de la “democracia imitativa” (sistema político que imita los procedimientos democráticos de la democracia formal, pero cuyas reformas no llevan hacia una democracia sustancial) dirigido a una población cada vez más descontenta con el gobierno y la situación económica del país. Son los instrumentos de un nuevo enroque cuyo fin es proteger la autoridad y poder de Vladimir Putin tanto en la política interior como la exterior. El sistema político ruso es autocrático, por lo que el cambio de la Constitución no va a minar *el putinismo*. Los cambios de la Constitución de 1993 no conducirán a un sistema político democrático estable, como tampoco lo hizo el texto original.