

Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia

*Cesáreo R. Aguilera de Prat

RESUMEN

La desintegración de la URSS favoreció el desarrollo de tendencias centrífugas en la Federación Rusa, sobre todo por la falta de una estrategia concertada para culminar la transición hacia un sistema poliárquico. En la práctica se ha dado paso a un federalismo asimétrico para acomodar los diferentes intereses de las élites centrales y regionales que va más allá de las previsiones constitucionales formales. La singularidad y el bilateralismo se han convertido en la regla a la hora de distribuir de modo desigual las competencias, toda vez que las élites procedentes de la antigua *nomenklatura* se han reciclado en su mayor parte con éxito para continuar en el poder. La novedad está ahora representada por la política federal del presidente Putin, favorable a un refuerzo del poder central, aunque respetuoso en lo esencial con el acuerdo fundacional postsoviético.

RUSIA EN BUSCA DE UNA NUEVA IDENTIDAD

La crisis terminal de la URSS y la pugna entre élites políticas durante el *interregno* de 1991-1993 reforzaron las tendencias centrífugas de la Federación Rusa haciendo cada vez más difíciles los intentos recentralizadores. De un lado, las diferentes unidades territoriales internas se atribuyeron muy amplios poderes –en varios casos se proclamaron soberanas y dejaron de contribuir al presupuesto federal– y, de otro, el poder central careció de estrategia durante la inmediata fase de la transición postsoviética. A la vez que el presidente ruso Yeltsin, enfrentado al Parlamento, animó a los

*Catedrático de Ciencia Política, Universidad de Barcelona

Este artículo tiene su origen en el curso "Problemas nacionales y del federalismo en Rusia" impartido en la Fundació CIDOB durante los días 10, 11, 12 y 13 de enero de 2000.

territorios a que asumieran toda la autonomía que pudieran creció el temor a una eventual disgregación de la Federación Rusa (Mandrillon, 1992; Radvany, 1996: 6). La crisis política central y el apoyo instrumental que Yeltsin dio a los “barones regionales” tendrían efectos perdurables pues, a cambio de una alianza coyuntural de intereses, se consolidó una singular estructura territorial. Las circunstancias políticas y económicas reforzaron las tendencias autónomas y el poder de las élites locales, lo que significa que el proceso de construcción del federalismo ruso postsoviético se basó en la dispersión centrífuga del poder y en la ausencia de pacto global detallado, de ahí la impresión de incoherencia y el alcance desigual de autogobierno en los diversos territorios.

Los problemas para la plena integración de la Federación Rusa hacen difícil su configuración como moderno Estado-nación pues el fin de la URSS ha mostrado las limitaciones de la legitimidad de la idea de Rusia al respecto. En realidad, edificar un Estado-nación de ciudadanos, es decir, plurinacional y pluriétnico, está vinculado al hipotético alumbramiento de un genuino Estado democrático realmente equilibrado y garantista, objetivo hoy todavía bien lejano. La no resolución de la “cuestión nacional” en Rusia ha hecho de su federalismo algo indefinible y es que, tras los fracasos históricos del zarismo y el sovetismo, sigue pendiente la formación de una nueva identidad socialmente aceptada (Urban, 1998: 969). Desde esta perspectiva, Rusia no puede pretender basar su legitimidad nacional en la dimensión étnica pues: 1) la Federación Rusa no reúne a todos los rusos étnicos (entre 25 y 28 millones de rusos residen permanentemente en el “extranjero cercano” formado por los países de la Comunidad de Estados independientes [CEI]); y 2) no es homogénea desde tal criterio por la presencia de numerosos pueblos diversos (alrededor del 18,5% de la población). La Rusia postsoviética conoce también una intensa proliferación de nacionalismos, desde el ruso hasta el de diversas nacionalidades internas (siendo explosivo, al respecto, el recurrente conflicto ruso-checheno) y no es irrelevante para el futuro de la Federación el hecho de que esté formada en algo más del 80% por rusos étnicos, lo que hace más difícil una posible desintegración (Sfikas/ Williams, 1999; Chulos/ Piirainen, 2000).

UN FEDERALISMO ASIMÉTRICO SINGULAR

Salvo los ultranacionalistas, ninguna otra formación política discute el *principio* federal en Rusia pues, como Estado plurinacional y pluriétnico de vocación democrática, sólo puede basarse en tal fórmula si aspira a ser viable. Los ciudadanos de la Federación Rusa, 147 millones, están formados por unos 120 millones de rusos étnicos (81,5%) y unos 17 millones (18,5%) repartidos en unas 175 nacionalidades y colec-

tividades étnicas más (de éstas, el 12% sobre el total de la población rusa representa a las “nacionalidades titulares” y el 6,5% restante a las “no titulares”) (Romer, 1999: 33). La estructura interna de la Federación Rusa es compleja, al estar formada por 89 *sujetos* territoriales muy desiguales no sólo por su ámbito espacial, volumen de población y recursos, sino también por su naturaleza jurídica y política. Tales entidades son de seis tipos (repúblicas, territorios/*krai*, regiones/*oblasti*, regiones autónomas/*oblasti* autónomas, distritos autónomos/*okrugi* y ciudades federales), pero lo más relevante es la distinción –de herencia soviética– entre sujetos federales *nacionales* (21 repúblicas, una región autónoma y diez distritos autónomos) y sujetos federales simples, *administrativo-territoriales* (49 regiones, seis territorios y dos ciudades, Moscú y San Petersburgo). Un tercio de todo el territorio de la Federación Rusa está formado por las repúblicas, que sólo representan al 8% de la población total, quince sujetos territoriales sobre 89 tienen el 45% de la población, el 47% del territorio está repartido sólo entre cuatro sujetos, la mitad de la producción procede de ocho y casi toda la energía de cuatro (Raviot, 1996–97: 806).

El Tratado de la Federación (31.3.1992) hizo de las 21 repúblicas estados semi-soberanos, con amplios poderes no sólo domésticos, sino incluso internacionales (relaciones diplomáticas autónomas, comercio exterior, licencias de exportación privilegiadas), además de dotarlas de exenciones fiscales y beneficios económicos diversos. Los demás sujetos territoriales criticaron tales privilegios y se organizaron regionalmente a modo de *lobbies* para presionar al centro y arrancarle nuevas concesiones con el fin de igualarse a las repúblicas. Se extendió la percepción de que la debilidad del poder central había favorecido arreglos desiguales, de ahí que las regiones rechacen los tratos especiales tanto para territorios como para grupos étnicos específicos. En particular, crecieron las protestas contra el principio, de matriz soviética (legitimado en su día por la supuesta *cientificidad* de la teoría leninista de las nacionalidades), de la “nación titular” puesto que, por ejemplo, en muchos territorios el grupo étnico que les da el nombre sólo representa el 20% o 30% del total de la población local, pero, por el mero hecho de tener la categoría citada tiene preferencia por “cupos” nacional a los puestos de mayor responsabilidad en los más diversos ámbitos políticos, administrativos y socio-económicos. En consecuencia, no puede sorprender que los sujetos “no nacionales” preconicen la existencia de un solo tipo de entidades territoriales que ponga fin a los derechos privilegiados de la “nación titular” y que garantice la igualdad general (Radvany, 1994: 28-29). Es más, las entidades menores son aún menos iguales pues, por ejemplo, un distrito autónomo puede estar incluido en una Región o Territorio bajo su jurisdicción, lo que da lugar a bastantes conflictos. Sin embargo, los sujetos nacionales siguen exigiendo nuevos derechos adicionales en comparación con las entidades no nacionales cuyas atribuciones han aumentado por su fuerte capacidad de presión (Stoner-Weiss, 1997: 249). En realidad, un federalismo uniforme o integral es imposible en

Rusia porque sus sujetos nacionales lo rechazarán, ya que su especificidad *nacional* es precisamente el principal fundamento legitimador de su mayor autonomía. Aunque la Constitución de 1993 no distingue entre los 89 sujetos territoriales a la hora de distribuir las competencias y les confiere un trato igualitario, sólo las repúblicas tienen Constituciones propias (el resto de los sujetos se rige por estatutos) y sólo en ellas las lenguas no rusas son oficiales (Raviot, 1996-97: 805).

El federalismo ruso es, pues, un híbrido muy *sui generis*, fruto del acomodo práctico entre el centro y la periferia y que va más allá de los textos normativos que, por lo demás, no siempre son coincidentes entre sí. Rusia es el principal ejemplo internacional existente de federalismo asimétrico como resultado de los diferentes grados de vinculación de sus sujetos y, por tanto, de los repartos de poderes específicos. El trato diferenciado singular ha sido el único posible para mantener unida a una Federación muy heterogénea que se basa en la existencia de categorías diversas y de regulaciones específicas pactadas caso por caso (Raviot, 1994: 3; Crosnier, 1995: 71; Ilishiev, 1998: 732). La ausencia de modelo ha hecho que el federalismo asimétrico ruso haya seguido un proceso un tanto caótico y, a juicio de algunos analistas, con rasgos incluso *neofeudales* ya que, como señala Nikolai Petrokov (economista y antiguo consejero de Gorbachov), “todo ocurre como si el Estado hubiera desaparecido” (Raviot, 1998). El tipo de federalismo oligárquico que se ha generalizado bloquea la evolución democrática pues no hay participación popular pluralista genuina, ni reales equilibrios constitucionales internos (Tiraspol'sky, 1994: 435). Este federalismo genera inseguridad jurídica y retrasa el logro de un eventual Estado de derecho ya que la incertidumbre sobre las reglas invita a no aplicar ninguna y todos los problemas de interpretación se remiten a la informalidad de los acuerdos políticos. En cualquier caso, frente al pasado la gran novedad es, desde luego, la ruptura del centralismo soviético (Raviot, 1996-97: 812).

Uno de los principales problemas del federalismo ruso es el de armonizar la igualdad de trato de los 89 sujetos con los “hechos diferenciales” de los territorios nacionales, toda vez que no hay criterios normativos precisos al respecto. El propio Tribunal Constitucional ha señalado que le corresponde al presidente de la República y a las autoridades territoriales adoptar las normas necesarias para organizar el reparto vertical del poder, remitiendo así el problema a los políticos. En efecto, es escasa la precisión jurídica de los principales textos que regulan estos ámbitos y, además, son frecuentes las contradicciones entre los mismos, de ahí que el acomodo mutuo requiera la institucionalización fáctica de la negociación política permanente en la que las diversas partes buscan consolidar su estatus y hacer prevalecer la interpretación más favorable para sus intereses. De un lado, las leyes son escasamente operativas —lo que tiene asimismo efectos disuasorios sobre los potenciales inversionistas extranjeros— y, de otro, negativos y generalizados fenómenos como la corrupción, el clientelismo y la criminalidad organizada ensombrecen las perspectivas de modernización política de Rusia (Favarel-Garrigues, 2000: 56-59).

Los numerosos tratados bilaterales suscritos entre la Federación y cerca de la mitad de sus sujetos, además de la amplia autonomía territorial fáctica, hacen que diversas entidades posean competencias semi-soberanas que incluyen el eventual derecho a suspender las leyes federales, exenciones fiscales, el comercio exterior, el monopolio de los recursos e incluso el control del espacio aéreo. A la vez que las barreras aduaneras y comerciales entre sujetos de la Federación son un grave obstáculo para su integración funcional, los órganos de control centrales (Procuraduría, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia) o se inhiben o ven impotentes como sus resoluciones se incumplen en numerosos casos. Y esto es así porque el Estado federal, que carece de verdadero poder de arbitraje, ha cedido a las presiones territoriales *periféricas* (Crosnier, 1995: 70; Chiesa, 1998: 28). En suma, en el federalismo ruso se han impuesto dos lógicas de actuación, la de la negociación política centro/periferia y la de la competición interterritorial para arrancar continuamente nuevas concesiones. Esto no siempre significa que el poder central esté del todo inerte, pues tiene margen de maniobra para proceder de acuerdo con sus intereses beneficiándose de las contradicciones de los 89 sujetos (Westlund/ Granberg/Snickars, 2000).

LA CONFUSA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Las normas fundamentales que rigen las relaciones entre el centro y la periferia en Rusia son el Tratado de la Federación de 1992, la Constitución de 1993 y los tratados bilaterales. Todos ellos son textos plagados de ambigüedades y contradicciones que expresan la correlación política de fuerzas existente en cada coyuntura. El principal problema interpretativo a la hora de interrelacionar estas normas radica en el hecho de que descansan en principios diferentes: así como todos los tratados tienen una fundamentación contractualista y, a menudo, cosoberana, la Constitución se basa en la supremacía del derecho federal, de acuerdo con la tradición clásica de derivación occidental, y en la proclamación de la soberanía rusa basada en la existencia de *un solo pueblo plurinacional*. El Tratado general de 1992, fruto de la alianza de conveniencia entre Yeltsin y los “barones regionales” sienta las bases del nuevo federalismo ruso postsoviético con un alcance muy favorable para los intereses territoriales, de tal suerte que fue suscrito por todos los sujetos de la Federación con las únicas excepciones de Chechenia y Tatarstán, pues Bashkortostán —que inicialmente no se adhirió— se sumaría al mismo con el añadido de nuevas concesiones especiales. Por su parte, la nueva Constitución de 1993 suprime la noción de *soberanía* de los sujetos nacionales para atribuirla al conjunto de sus ciudadanos rusos, a la vez que perfila en sentido tendencialmente recentralizador y verticalista la distribución de competencias.

La Constitución de 1993 es más restrictiva que el Tratado de 1992, pero éste sigue plenamente en vigor pese contradecir a un texto teóricamente *supremo*. Esta coexistencia es posible sólo por razones políticas en el juego de los actores centrales y periféricos y por el carácter secundario atribuido a las normas jurídicas. En efecto, la Constitución establece *una sola soberanía* en toda la Federación, iguala a todos los sujetos territoriales –sin merma de sus *singularidades*– y otorga la primacía al derecho federal (Radvany, 1994: 3 y 29). Pero si ya la coexistencia del Tratado y de la Constitución es problemática, más chocante resulta el análisis de los tratados bilaterales, el tercer pilar normativo del federalismo ruso. A finales de 1996 nada menos que la mitad de los 89 sujetos territoriales había suscrito estos acuerdos con el poder central y nada hace pensar que esta modalidad de regulación vaya a detenerse. Aunque la Duma expresara serias reservas ante la proliferación y generalización de los tratados bilaterales, tan diferentes entre sí que pueden fragmentar de facto el espacio ruso, el presidente Yeltsin los impuso con el pleno apoyo del Consejo de la Federación, la cámara alta de representación territorial que es feudo de los “barones regionales”. Precisamente lo único que dejó claro Yeltsin fue su neta preeminencia frente a la Duma en las negociaciones bilaterales entre el centro y los sujetos territoriales, a la vez que también se comprometió con éstos a no reglamentar en exceso, a fin de favorecer la flexibilidad en los acomodos mutuos (StonerWeiss, 1997: 241).

Por tanto, es cierto que en el federalismo práctico ruso no ha habido imposición unilateral aunque, *a sensu contrario*, la Constitución de 1993 sí lo sugiere, pero en este ámbito su potencial recentralizador está frenado por la fuerza de todos los tratados que reflejan la realidad de los poderes territoriales en Rusia. Ante este panorama, no pocos nacionalistas rusos se preguntan con inquietud qué quedará del poder central, toda vez que la Federación acabe acordando tratados bilaterales diferentes con todos y cada uno de sus 89 sujetos (Ilishiev, 1998: 734). Más aún, siendo intensa la presión de los sujetos no nacionales para alcanzar el mismo nivel de autogobierno que los nacionales, la completa equiparación al alza reduciría el poder central a poco más que a una coordinación confederal. En el federalismo ruso se ha procedido, en consecuencia, a una redefinición radical de la distribución de competencias, toda vez que se ha tratado de invertir la tradición soviética y de desreglamentar numerosos campos. Así, los ámbitos más polémicos han sido los de la definición de los poderes del centro y el alcance de las competencias conjuntas, y ello a partir del “vaciado” previo que los territorios hicieron en favor de la exclusividad propia de las más diversas materias y funciones. Puesto que el Tratado de 1992 es muy genérico al respecto y la Constitución de 1993 descansa en la atribución, también genérica, del grueso de los poderes, han tenido que ser los tratados bilaterales los que han precisado el alcance del principio *mixto* caso por caso. Esto hace que cada distribución de competencias sea única y, por tanto, diferente según los territorios; de ahí la impresión de un federalismo a la carta. Es la negociación bilateral específica la que concreta el reparto y, en este sentido, es imposible reconocer un *orden* federal pues no

hay criterio jerárquico alguno (vertical) y las contradicciones son constantes. Sin embargo, cualquier intento central de *racionalizar* este panorama estuvo bloqueado durante los años noventa dada la sólida estabilidad del nuevo tipo de relaciones centro-periferia (Raviot, 1996/97: 807). Por lo demás, ni siquiera la Constitución menciona la posibilidad de intervención federal en caso de incumplimiento manifiesto de sus obligaciones legales por parte de alguno de sus sujetos, tal como se establece en el ordenamiento alemán, por ejemplo. La clave del asunto radica, como de ordinario, en las bases presupuestarias y fiscales que fueron las de más difícil negociación. El esquema adoptado es complejo aunque en última instancia todos los territorios acepten resolver los conflictos de acuerdo con las prescripciones de la Constitución de 1993, salvo Tatarstán –que remite al acuerdo mutuo bilateral– y Chechenia, que sólo admite el derecho internacional para relacionarse con Rusia (Treisman, 1996: 299–335; Varios, 1998: 38–41).

TERRITORIOS ESPECIALES

Aunque en la Federación Rusa todas y cada una de las relaciones entre el poder central y sus 89 sujetos son singulares, sin duda sobresalen las excepcionales situaciones de Tatarstán y Bashkortostán, cuyos vínculos con aquélla tienen elementos de tipo confederal. En cambio, no se analizará el conflicto ruso-checheno, pues se sitúa en parámetros que van más allá de las relaciones centro-periferia en el marco del federalismo ruso y que exigiría un amplio tratamiento pormenorizado que no es el objeto de este estudio (Aguilera, 2000). Tatarstán y Bashkortostán se definen como Repúblicas soberanas y esto ha sido aceptado por el poder central en sendos tratados bilaterales, al margen del principio constitucional. Se trata de dos pequeños enclaves (los ciudadanos tártaros son unos 3,8 millones, de los cuales la mitad forman la nacionalidad titular –que convive sin problemas con las otras, casi todos rusos– y los bashkiris unos 1,5 millones de los que sólo poco más del 20% pertenecen a la nacionalidad titular). Ambos territorios poseen una economía bastante más desarrollada que la de la media federal rusa (Tatarstán representa el 10% de la producción química y petroquímica federal y Bashkortostán ocupa el primer puesto en refinado de petróleo y el tercero en extracción) y con un sustrato cultural musulmán en un entorno circundante cristiano ortodoxo. En Rusia, por cierto, residen de 13 a 15 millones de musulmanes, el 12% de la población, aproximadamente, que están concentrados en tres grandes áreas: el Volga, el Cáucaso norte y Moscú. Tras la desintegración de la URSS se ha asistido a un renacimiento islámico cuantitativamente espectacular, pero se trata más de un referente simbólico instrumental de la clase política que de una vivencia social real. En cualquier caso, es significativo constatar el hecho que en 1990 sólo hubie-

se 94 mezquitas en toda la Federación Rusa, mientras que en 1997 sólo Tatarstán tenía ya cerca de siete mil y Bashkortostán unas quinientas (Malasenko, 1998: 72).

Tatarstán, bajo la presidencia de Mintimer Chaïmiev –elegido en 1991 con cerca del 70% de los votos y reelegido con el 94% en 1996 como candidato único–, decidió no suscribir el Tratado de la Federación de 1992 y organizar un referéndum soberanista ese mismo año. Con una participación del 82%, el 61,4% optó por el soberanismo y el 37,2% por el autonomismo, aprobándose así la formulación que define a Tatarstán como “Estado soberano, sujeto de derecho internacional, que funda sus relaciones con la Federación de Rusia y de las demás Repúblicas y estados sobre la base de tratados que reconozcan la igualdad soberana” (Kahn, 1998: 40-41). Se trata de una auténtica proclamación de un Estado dentro de otro Estado, lo que no hace incompatible –a juicio de los dirigentes de Tatarstán– el encaje al modo de alianza estable mutuamente beneficiosa. Aunque un diputado nacionalista tártaro sometió a debate parlamentario la propuesta de formar una confederación tártaro-bashkir para dar paso a un Estado que pidiera el ingreso en la CEI como tal, los parlamentos de ambos territorios la rechazaron por inviable puesto que, a juicio de la gran mayoría de sus políticos, la cuestión clave no es permanecer o abandonar la Federación Rusa, sino construir relaciones completamente nuevas y ecuanímes entre aquéllos y Rusia (Drubisheza, 1996: 205). Además de no sumarse al Tratado de 1992, en Tatarstán el referéndum constitucional ruso de 1993 tuvo un índice de participación local muy bajo (14%), de ahí la importancia del Tratado bilateral de 1994, puesto que es el único documento que vincula Tatarstán a Rusia, además de una docena de acuerdos económicos específicos. Las presiones del poder central en el único ámbito en el que podrían ser eficaces (amenazar con cerrar el oleoducto que atraviesa el enclave) y el temor de Chaïmiev al auge de Zhirinovski llevaron a Tatarstán a apoyar a Yeltsin. El acuerdo mutuo consistió en la renuncia del poder central a que Tatarstán firmara el Tratado de 1992 y en la aceptación por parte de este territorio de ciertas obligaciones para con la Federación en defensa, comunicaciones y transportes supralocales y, sobre todo, en recursos energéticos.

El Tratado bilateral de 1994 reconoce a Tatarstán el derecho a tener su propia política internacional y el comercio exterior, la posibilidad de regular la ciudadanía doméstica (caso único en la Federación Rusa), un sistema bancario y fiscal semiconfederal y la excepción militar, ya que los ciudadanos del territorio pueden sustraerse al servicio militar ruso prestando un servicio civil local. En consecuencia, Tatarstán tiene un estatus realmente singular en la Federación Rusa si bien el alcance teóricamente *soberano* de muchas de sus competencias es limitado: por ejemplo, en la producción, transporte e intercambios externos del petróleo no puede decidir unilateralmente pues ha de pactar cuotas y costes (Radvany, 1994: 17). En materia fiscal Tatarstán paga a la Federación el 13% del impuesto sobre los beneficios, el 1% del impuesto sobre las personas físicas y una parte del IVA que cada año se fija de común acuerdo (en 1997 fue del 50%) y tiene el pleno

control sobre los impuestos del alcohol, el petróleo, el gas, la propiedad y el medio ambiente (Kahn, 1998: 41). En consecuencia, Tatarstán es uno de los territorios más desarrollados de Rusia, con indicadores económicos superiores a los de la media y con recursos energéticos que le permiten mantener las principales prestaciones sociales, de ahí su estabilidad (su índice de desempleo es del 8,5% frente al 19,2% federal). Beneficiándose de su amplísimo autogobierno, el territorio ha creado numerosas empresas mixtas con capital extranjero (de Alemania, el Reino Unido y los EUA, por este orden), teniendo que afrontar ahora problemas inflacionarios y ciertas carencias en telecomunicaciones, pero en condiciones mucho mejores que las del resto de la Federación (Kahn, 1998: 42 y 47).

Bashkortostán declaró su soberanía en octubre de 1990 al afirmar su derecho a poseer y explotar sus propios recursos naturales y a adoptar políticas socioeconómicas en exclusivo interés de sus habitantes. Este territorio es un ejemplo de las disfunciones que produce el principio de la “nación titular” frente al criterio estrictamente cívico universal, puesto que los rusos representan el 39,3% (son la primera minoría étnica), los tártaros el 28,4% y los bashkiris que dan nombre al enclave son tan sólo el 21,9% (de ellos, el 74,7% tiene el bashkir como primera lengua) (Ilishiev, 1998: 737). Aunque Bashkortostán sí acabó suscribiendo de hecho el Tratado de 1992 condicionó su presencia a las cláusulas del específico Tratado bilateral, rubricado en 1994. Este documento parte de la base de que, en principio, las leyes locales son superiores a las federales en su territorio, salvo en aquellas cuestiones voluntariamente delegadas al poder central. Bashkortostán admite que la separación de soberanías no es absoluta pues ambas están interrelacionadas en pie de igualdad. El territorio está asociado a la Federación Rusa mediante un reparto de poderes pactado y, por tanto, reversible si Bashkortostán decidiera denunciar los tratados. La situación actual proporciona el máximo desarrollo y autogobierno territorial, puesto que las atribuciones del poder central se han restringido a defensa, política exterior, financiación federal, transportes y comunicaciones supralocales y gestión de algunas industrias federales en el territorio. Aunque la soberanía de Bashkortostán está limitada, es expresión irrenunciable por razones de principio para sus dirigentes —empezando por su presidente, Murtaza Rachimov— y tal estatus no se pondrá en cuestión localmente si Rusia no pretende cambiarlo unilateralmente (Ilishiev, 1998: 731).

Finalmente, aunque su situación no es equiparable a la de los dos territorios analizados, es de interés mencionar el caso de Krasnoyarsk, no sólo por ser una de las regiones siberianas emergentes, sino —más en particular— por estar gobernada por Lébed, el tercer candidato más votado en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1996 que fue decisivo para la reelección final de Yeltsin. Tras su efímera colaboración con éste y con el logro del acuerdo de Jassaviurt que detuvo la primera guerra de Chechenia, Lébed ganó las elecciones a gobernador de Krasnoyarsk en 1997, al recoger el voto de todos los descontentos. Se trata de un enorme territorio (cuatro veces Francia) que representa el 13,6% del espacio ruso (es el segundo sujeto de la Federación tras Yakuzia), con poco más

de tres millones de habitantes y alta homogeneidad étnica (el 86,3% son rusos) e inmensas riquezas naturales (madera en primer lugar, pues el 69% de su territorio está formado por bosques, electricidad, petróleo, gas, carbón, hierro, plomo y metales preciosos). Las fábricas siderúrgicas funcionan de modo bastante estable, los obreros reciben sus salarios a un ritmo aceptablemente regular y los impuestos se van pagando dentro de parámetros altos para la media rusa. Sin embargo, Lébed tropieza con dos tipos de dificultades: el carácter muy minoritario del grupo político que le apoya en la asamblea legislativa local (Honor y Patria, con el 13% en comparación con el 35% del PC) y su estilo más bien continuista de gestión del poder, lo que implica que ni la corrupción ni la criminalidad organizada han sido erradicadas tal como prometió durante la campaña electoral, al margen de deficiencias no subsanadas en los servicios públicos (Nelyubin, 1998: 80).

Los sujetos de la Federación controlan la relevante Cámara alta, formada por 178 miembros (dos por territorio, el jefe del Ejecutivo y el del Legislativo), que es el contrapeso de la Duma, pero, además, se han asociado en ocho entidades que cubren todo el territorio ruso, salvo Chechenia. Estas ocho asociaciones macrorregionales fueron creadas en 1991 para actuar a modo de un gran *lobby* territorial que presiona al centro para seguir ampliando su autonomía con las menores contrapartidas posibles: Noroeste (Volga Viatka), Centro, Gran Volga, Tierras Negras, Sur (Cáucaso Norte), Gran Ural, Carta Siberiana (Siberia occidental) y Extremo Oriente (Radvany, 1994: 21). Combinando criterios económicos y étnicos es posible clasificar en cuatro grandes categorías a los territorios rusos:

1) extractivos (con recursos naturales: petróleo, gas, carbón, metales), en general favorables al poder central siempre que no se entrometa en sus asuntos y mantenga la política de liberalización económica;

2) agrícolas, más cerrados y más independientes frente a Moscú;

3) con neta mayoría étnica no rusa, casi siempre centrífugos y nacionalistas;

4) urbanos e industriales, los más rusos étnicamente, pero reacios a las negativas consecuencias de las reformas económicas centrales (Radvany, 1994: 12; Chiesa, 1998: 30-31).

LAS ÉLITES TERRITORIALES

El nuevo federalismo ruso ha dado paso a un reparto segmentado de los poderes entre las élites centrales y periféricas que negocian bilateralmente de modo continuo el reparto de los recursos y de las competencias. Toda vez que la Duma ha aprobado proyectos para definir criterios generales al respecto, el Consejo de la Federación los ha vetado, contando siempre con el aval del presidente Yeltsin, al ser el órgano de poder federal de los “barones regionales” contrarios a cualquier regulación recentralizadora (Chiesa, 1998: 27; Varios,

1999: 467-486). Los territorios operan de modo centrífugo, con alta evasión de sus deberes fiscales federales, limitaciones unilaterales de exportación de productos internos y reglamentaciones autónomas de los precios. De un lado, el poder central no puede impedir esta realidad, consciente de que sus contraórdenes y prohibiciones se incumplen a menudo (un singular ejemplo práctico de “pase foral”), pero, por otro, los “barones regionales” saben que tampoco pueden cortar sus relaciones con aquél (Silvina, 1998: 43). De acuerdo con una estadística del Ministerio de Justicia federal, una norma sobre tres de cada sujeto territorial contradice la Constitución y las leyes federales (Chiesa, 1998: 26). Todo esto prueba que las instituciones y el derecho no son más que instrumentos maleables en manos de las élites y que el único entramado político que cuenta son los Ejecutivos. Por lo demás, la extrema debilidad de los partidos rusos –que responden, en general, al modelo tipológico de notables o de cuadros– hace que sean los grupos de interés los verdaderos protagonistas del proceso político. En el sistema ruso el único contrapeso verdaderamente eficaz al hiperpresidencialismo federal está representado por los “barones regionales”, de ahí que una de las claves de la política rusa sea siempre el estado de las relaciones entre las élites centrales y territoriales, pues sus eventuales realineamientos la condicionan frontalmente (Kirkow, 1998). Desde las elecciones directas (1996–97) los gobernadores territoriales son aún más autónomos frente al poder central que antes les designaba, pues la base de su fuerza es local. Se ha ido configurando una suerte de “partido de los gobernadores” que acabó cristalizando en la alianza Patria-Toda Rusia dirigida por Primakov, aunque obtuvo discretos resultados en las elecciones a la Duma (el 13,1%, diciembre de 1999), alejados de los esperados.

Las élites políticas territoriales proceden del viejo aparato del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), de la dirección de empresas estatales y granjas colectivas y, en menor medida, de las nuevas generaciones urbanas. Es perceptible una alta continuidad de la tradicional *nomenklatura* soviética que, apenas reconvertida, se ha reorganizado territorialmente y, en general, sobre bases étnicas homogéneas, pues las actuales élites regionales proceden en cada caso de la “nación titular”, factor que refuerza su cohesión (Raviot, 1996-97: 808). Sobre 67 gobernadores territoriales entre 1991 y 1996 nada menos que 56 habían ocupado funciones en los aparatos locales del PCUS, consolidados después por su lealtad táctica hacia Yeltsin y, sobre todo, por su sintonía con los intereses locales, de ahí que la gran mayoría haya revalidado su puesto en las elecciones territoriales de 1996-97 (Raviot, 1997: 4; Varios, 1997: 1623). A principios de 1997 –es decir, tras las elecciones populares– el 57% de los “barones regionales” procedía del aparato político del PCUS (51 gobernadores), el 20% de los directivos y gerentes de las empresas estatales (18 gobernadores) y sólo el resto (20 gobernadores) tenía unos orígenes distintos (Slider, 1997: 258). Los fuertes vínculos locales de la *nomenklatura* territorial tradicional han permitido una alta continuidad de las élites con muy pocos cambios. En particular, se ha configurado una suerte de “partido territorial” del poder local, a modo de coalición de intereses, que conforma una nueva/vieja oligarquía que determina la política rusa a partir del reparto –corrup-

to— de las propiedades del Estado (Favarel-Garrigues, 2000: 12–15). La “privatización *nomenklaturista*” ha sido el modo de reciclarse de las élites soviéticas, con la importante novedad de la mayor diferenciación centro-periferia, aunque la colaboración desde la plena autonomía sea la norma y esto es lo que ha permitido controlar pragmáticamente los procesos centrífugos (Raviot, 1997: 26; Treisman, 1997: 299–335).

Las elecciones locales (junio 1996-enero 1997) legitimaron democráticamente, por primera vez, a los ejecutivos territoriales, con una participación variable (del mínimo del 35% en Oulionovsk al máximo del 88% en Magadan), competencia abierta y triunfo de los “independientes”. Este es, por cierto, uno de los datos más significativos pues ni la pertenencia partidista ni el explícito apoyo del Kremlin resultaron determinantes para la elección o reelección de los gobernadores territoriales. En efecto, las elecciones locales despolitizaron al máximo a las élites territoriales cuyos miembros se desmarcaron explícitamente de todos los partidos y de los dirigentes centrales (Varios, 1997: 16). La élite territorial se presenta abiertamente como “no política”, con fuertes dosis de pragmatismo “post-ideológico” y populismo clientelar. Los “barones regionales” afirman ser “profesionales” y actuar con un estilo “gerencial” y tecnocrático abierto a la negociación permanente con todos los poderes, lo que no impide una práctica claramente ejecutiva y delegativa aceptada por los ciudadanos mientras las administraciones les proporcionen determinadas prestaciones sociales. En todo caso, la opinión pública es más bien pesimista pues una media del 57% desconfía de las capacidades de las administraciones territoriales para salir de la crisis y democratizar la vida política (Raviot, 1997: 50). Ciertamente hay mayor diversidad de intereses que en la época soviética y, por tanto, más conflictos entre políticos, administradores, empresarios y banqueros, pero la alta sintonía entre el *establishment* local y sus representantes integra sin especiales dificultades los eventuales conflictos. Aunque ha cristalizado una especie de oligarquía corporativa territorial bastante unificada, con todo no pueden minimizarse ciertas diferencias entre las zonas urbanointermedias y las rurales y agrícolas, pues lo cierto es que la actividad empresarial de las administraciones regionales es el fenómeno más característico del peculiar capitalismo burocrático/“de bazar” ruso (Raviot, 1997: 28; Castells, 1998: 163-172; Kirkow, 1998).

LA RACIONALIZACIÓN RECENTRALIZADORA DE PUTIN

Una importante novedad en el federalismo ruso está representada por la política territorial del presidente Putin con objeto de reforzar el control central sobre las regiones. Por decreto (13 de mayo de 2000) se crea una división administrativa federal que se superpone a la heterogeneidad de los 89 sujetos —que se mantienen como antes—,

dando paso a siete macrodistritos –que casi coinciden con las siete regiones militares– con sus respectivos centros y representantes plenipotenciarios del presidente (Volga, Siberia, Cáucaso, Urales, Extremo Oriente y las regiones de San Petersburgo y Moscú). Putin designa a jefes militares o de los servicios secretos de su completa confianza en cinco de tales macrodistritos federales a modo de superprefectos. El objetivo, según el preámbulo del decreto, es el de mejorar “la eficacia de los órganos federales del poder estatal y el control del cumplimiento de sus decisiones”.

De entrada, los “barones regionales” no se opusieron al suponer que este entramado sólo afectaría a la reestructuración del aparato administrativo de la presidencia federal. Por lo demás, el *staff* presidencial adujo que no se trataba de introducir una división administrativa más, sino de reorganizar el aparato federal. Aunque, de hecho, los siete macrodistritos sí suponen una instancia nueva, tal presentación propagandística buscó atenuar su impacto para no atizar un conflicto frontal con los “barones regionales”. De inmediato, las instituciones federales se reorganizaron de acuerdo con estos siete macrodistritos y así se establecieron vicefiscalías generales, superdepartamentos del Ministerio del Interior, secciones del Tribunal de Cuentas y otros órganos, adaptados todos ellos a tal división con lo que el poder central se ha reforzado y ha aumentado sus facultades de control local.

A continuación, Putin envió a la Duma tres proyectos de ley para reformar el Consejo de la Federación y reforzar el poder presidencial. El primero para excluir a los “barones regionales” de la Cámara alta federal y para facilitar su destitución si aprueban leyes contrarias a la Constitución federal (en la práctica 1/5 de las leyes territoriales la contradicen). Este proyecto mantiene inalterado el número de dos representantes de elección popular por territorio en el Consejo de la Federación, pero excluye a sus respectivos presidentes locales (del Ejecutivo y del Legislativo). El segundo proyecto otorga al presidente federal el poder de destituir a los presidentes territoriales y el de disolver las asambleas legislativas si se vulnera la Constitución federal. En compensación, el tercer proyecto concede a los “barones regionales” mayores potestades para destituir a los cargos locales.

La Duma fue aprobando los tres proyectos con poco debate y mayorías abrumadoras, muy superiores a los 2/3 necesarios para impedir la efectividad del previsible veto de la Cámara alta (en la última votación: 399 contra 9). Esta práctica unanimidad muestra el deseo de toda la “clase política” rusa de poner orden en el confuso y centrífugo federalismo heredado del yeltsinismo, y de construir un Estado mínimamente articulado desde el centro. El Consejo de la Federación rechazó esta reforma (129 contra 13) en un intento de renegociar algunas de sus cláusulas, lo que motivó la vuelta a la Duma de los tres proyectos (28 de junio de 2000). La Cámara baja propuso crear una comisión conjunta para alcanzar un compromiso, a la vez que volvió a confirmar la validez de los tres proyectos. Con 363 votos a favor y 35 en contra se desbloqueó el veto del Consejo de la Federación y por 307 contra 88 se introdujo un texto transaccional sobre la renovación de los representantes de la Cámara alta, de tal suer-

te que se pospone al 2001 el cambio de sus actuales titulares que, además, podrán designar a sus sucesores. Este texto fue aceptado por el Consejo de la Federación (119 contra 18) ya que oponerse hubiera supuesto tan sólo un pequeño retraso dada la voluntad inequívoca y aplastante de la Duma de hacer valer su criterio final.

En definitiva, Putin ha conseguido imponer sin dificultades los siete macrodistritos y, sobre todo, reformar el Consejo de la Federación sin topar con una fuerte resistencia de los “barones regionales”, un desenlace a primera vista sorprendente. En realidad, las élites políticas rusas, federales y territoriales, han encontrado un acomodo de conveniencia satisfactorio para todas ellas y han pactado una reordenación parcial del sistema federal para dar una mayor coherencia al Estado, sin limitar excesivamente la autonomía territorial. Por lo demás, los “barones regionales” han obtenido compensaciones notables, lo que contribuye a explicar su escasa beligerancia ante Putin. En primer lugar, no puede ignorarse que ya desde el principio el tercer proyecto de ley se introdujo para aumentar el poder interno de los presidentes territoriales a la hora de cesar y nombrar a numerosos cargos locales. A continuación, se garantiza a los actuales presidentes territoriales su presencia en el Consejo de la Federación hasta el final del 2001 y, además, se les atribuye el nombramiento de sus sucesores que serán escogidos entre miembros del Ejecutivo y del Legislativo local. Finalmente, el tercer mecanismo de compensación será la creación de un Consejo de Estado (decreto del 1 de septiembre de 2000) como supremo órgano consultivo federal, formado precisamente por los dirigentes regionales. Este órgano tendrá un *presidium* formado por un representante de cada uno de los siete macrodistritos que rotará cada seis meses para presidirlo. Con ello, los dirigentes regionales podrán seguir participando en la política federal y Putin ha anunciado que el Consejo de Estado será parte del Ejecutivo federal y que incluso podría asumir algunas competencias actuales del Consejo de la Federación.

¿SE DESINTEGRARÁ RUSIA?

Tras la desintegración de la URSS en 1991 diversos publicistas dieron por supuesto que la Federación Rusa seguiría sus pasos con mucha probabilidad. Sin embargo, salvo en el caso del secesionismo checheno esto no ha sido así. Las guerras contra este pequeño territorio obedecen a la política rusa de mantener el control geoestratégico sobre todo el Cáucaso tanto por razones directamente políticas (evitar el “efecto contagio”, intereses de diversos *lobbies* centrales) como económicos (control de los oleoductos y gasoductos del área). En realidad, estos conflictos étnicos han puesto en peligro los equilibrios entre centro y periferia en Rusia, aunque su aislamiento ha acabado teniendo un efecto

disuasorio anticentrífugo (Etvusenko, 1998: 64; Ilishiev, 1998). Aunque el 50% de la opinión pública rusa ve como “posible” la desintegración de Rusia (Chechenia, el resto del Cáucaso Norte, Extremo Oriente y Sajalín, por este orden), son numerosos los factores de agregación de su Federación e incluso, por extensión, de la CEI (Aguilera, 1998: 17-18; Chiesa, 1998: 20 y 31; Tretyakov, 1998: 38; varios, 2000).

Cabe sistematizar al respecto de modo sintético y comparado los principales factores potencialmente centrífugos y centrípetos de la Federación Rusa de acuerdo con criterios históricos, institucionales, etnoterritoriales, políticos y económicos sociales:

	FACTORES CENTRÍFUGOS	FACTORES CENTRÍPETOS
Historia	Larga tradición autónoma de las élites locales y de conflictos locales. Fomento de la autonomía de los “barones regionales” durante la transición.	Larga tradición de fuerte aparato estatal y de coexistencia interna. Guerra de Chechenia como elemento disuasorio frente a eventuales tentaciones separatistas.
Instituciones	Tratado de la federación y tratados bilaterales basados en una noción contractual de soberanía. Fragilidad de las instituciones de control.	Constitución basada en el principio de soberanía única. Fuerte presencia federal.
Etnoterritorialismo	Las grandes dimensiones espaciales del Estado pueden favorecer su fragmentación. Determinadas minorías nacionales pueden no identificarse con el Estado ruso común	El establecimiento de las macroregiones, el federalismo asimétrico y la inviabilidad de la secesión de enclaves. La alta mayoría étnica rusa.
Política	La influencia del islamismo radical en el Cáucaso. La ineficacia del poder político y administrativo. La autonomía incontrolable de los “barones regionales”.	La desconfianza en Occidente. El arsenal nuclear. El hiperpresidencialismo. El acomodo negociado entre las élites centrales y periféricas. La recentralización.
Economía y sociedad	Autarquía y relaciones comerciales directas con el extranjero. Apatía social.	Dependencia regional del centro por el sistema energético y de transportes. Interdependencia territorial y espacio macroeconómico unitario. Las privatizaciones favorecen a macroempresas transterritoriales. Deseo social de estabilidad.

Desde su independencia Rusia vive una profunda situación de desorden interno dada la ausencia de un genuino Estado social y democrático de derecho: de un lado, el presidencialismo acentuado de la Constitución de 1993 no ha servido al modo *bona-partista* para poner en marcha algún proyecto coherente de sociedad y, de otro, los territorios han optado por el pragmatismo, al serles favorable. En suma, la situación de deterioro constante obedece a la desaparición del Estado en un país en el que fue omnipresente, pero al servicio del partido único. El sistema ha dado paso a una *democradura* (democracia delegativa), con fuertes rasgos oligárquicos, en la que no funcionan ni el pluripartidismo competitivo ni las instituciones equilibradoras y garantistas. Un nuevo Estado ruso homologable a los occidentales requeriría una profunda transformación estructural en todos los ámbitos: dar paso a una economía de mercado socialmente orientada, a un federalismo inevitablemente asimétrico, pero más coherente que el actual (la política de Putin va en esa dirección), a un sistema fiscal efectivo y, sobre todo, a unas instituciones públicas representativas que canalizaran realmente el juego político con las debidas garantías normativas eficaces y con partidos no virtuales, es decir, no camarillas enfeudadas a los *lobbies*. Todo un programa para varias generaciones (Crosnier, 1995: 68 y 69).

Por lo que hace específicamente a la cuestión nacional-territorial, es constatable que no se ha superado la contradicción entre el viejo modelo ideologizado del federalismo soviético y el nuevo que ha surgido en la práctica. Hay que intentar combinar la igualdad de derechos de los 89 sujetos, pero sin pretender imponer una misma identidad dada la intensa pluralidad diferencial interna rusa. El compromiso debe descansar en la aceptación de la soberanía interna de todos ellos dentro de la unidad e integridad de la Federación Rusa. No se deben repetir los errores que llevaron al fin de la URSS: desarticular de modo autárquico el mercado y el sistema fiscal. La clave consiste en pactar definitivamente con la máxima claridad posible la distribución de los poderes y, más en particular, las competencias conjuntas, por ser las más numerosas. Tales medidas responden a que es inviable la posibilidad de que las 176 nacionalidades rusas puedan autodeterminarse todas con el fin de dar paso a 176 estados étnicamente homogéneos (Radvany, 1994: 47-48).

Referencias bibliográficas

- AGUILERA DE PRAT, C. R. (1998) "Rusia y la CEI: ¿ relaciones de política exterior o interior?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº42.
- AGUILERA DE PRAT, C. R. (2000) "Chechenia, otra vez", *Nacions Unides*, ANUE, marzo.
- BERTON-HOGGE, R. y CROSNIER, M. A. (coords.) (1994) *Russie: la décentralisation aux prises avec l'étatisme*. París: La Documentation Française.
- CASTELLS, M. (1998) *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. I: La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CHIESA, G. (1998) "La Russia esiste ancora?", *Limes* nº4 ("La Russia a pezzi").
- CHULOS, CH. J. y PIIRAIEN, T. (eds.) (2000) "The Fall of an Empire, the Birth of a Nation. National Identities" en *Russia*, Gower ed., Aldershot (Hants).
- CROSNIER, M. A. (1995) "Russie" (monogr. CEI), *Le Courrier des pays de l'Est* nº 397-398, marzo-abril.
- DRUBISHEZA, L., et al. (1996) *Ethnic Conflict in the Post-Soviet World: Case Studies and Analysis*. Nueva York: Sharpe, Armonk.
- EVTUSENKO, A. (1998) "Cecenia e Daghestan sono già indipendenti", *Limes* nº4.
- FAVAREL-GARRIGUES, G. (2000) "La corruption en Russie", *Problèmes politiques et sociaux* nº833.
- ILISHEV, I. G. (1998) "Russian Federalism: Political, Legal and Ethnolinguistic Aspects-A view from the Republic of Bashkortostan", *Nationalities Papers*, vol. 26, nº4.
- KAHN, M. (1998) "Le Tatarstan, une république à part dans la Fédération de Russie", *Le Courrier des pays de l'Est* nº 432.
- KIRKOW, P. (1998) *Russia's Provinces. Authoritarian Transformation versus local Autonomy?* Londres: MacMillan.
- MALASENKO, A. (1998) "Tatarstan e Baschiria, dove batte il cuore dell'islam", *Limes* nº4.
- MANDRILLON, M. H. (1992) "La conquête du pouvoir local en Russie", *Problèmes politiques et sociaux* nº 683.
- NELYUBIN, V. (1998) "Krasnojarsk: nel feudo di Lebed", *Limes* nº4.
- RADVANY, J. (ed.) (1994) "La Russie face à ses régions", *Problèmes politiques et sociaux* nº 742.
- RAVIOT, J. R. (1996-97) "Fédéralisme et gouvernement régional en Russie", *Politique Étrangère* nº 4.
- RAVIOT, J. R. (ed.) (1997) "Russie: qui gouverne les régions?", *Problèmes politiques et sociaux*, nº 783.
- RAVIOT, J. R. (1998) "Mutation du système politique ou déliquescence de l'Etat", *Notes et Études Documentaires*, nº 5083-84.
- ROMER, J. Ch. (1999) *Géopolitique de la Russie*. París: Economica.
- SFIKAS, T. D. y WILLIAMS, CH. (eds.) (1999) *Ethnicity and Nationalism in Russia, the CIS and the Baltic States*. Aldershot: Ashgate.
- SILINA, E. (coord.) (1998) "Le fratture della Russia", *Limes*, nº4.
- SLIDER, D. (1997) "Regional and Local Politics" en S. White et. al *Developments In Russian Politics*. Londres: MacMillan.
- STONER-WEISS, K. (1997) "Federalism and regionalism" en S. White y otros, op.cit.ant.

- TREISMAN, D. S. (1996) "The Politics of Intergovernmental transfers in Post-soviet Russia", *British Journal of Political Science*, vol. 26, nº 3.
- TREISMAN, D. S. (1997) "The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order", *Worlds Politics*, vol. 49, nº2.
- TIRASPOLSKY, A. (1994) "Régions et transition en Russie", *Politique Étrangère*, nº2.
- TRETYAKOV, V. (1998) "Possiamo tornare grandi", *Limes*, nº4.
- URBAN, M. (1998): "Remythologising the Russian State", *Europe-Asia Studies*, vol. 50, nº6.
- VARIOS (1997) "Les chefs de l'exécutif des 89 Sujets de la Fédération de Russie", *Le Courrier des pays de l'Est*, nº424.
- VARIOS (1998) "Le fédéralisme budgétaire en Russie", *Le Courrier des pays de l'Est* nº431.
- VARIOS (1999) "Las regiones: una estructura de poder creciente" en "Perfil de un país: la Federación Rusa", *Anuario Internacional CIDOB 1998*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- VARIOS (2000) "Russia: Center and Regions", *Carnegie Moscow Center Working Papers*, winter.
- WESTLUND, H.; GRANBERG, A. y SNICKARS, F. (2000) *Regional Development in Russia. Past Policies and Future Prospects*. Cheltenham: Edward Elgar Publ.