

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

La nueva doctrina militar y la transformación en la industria de
defensa rusa.

Antonio Sánchez Andrés

La nueva doctrina militar y la transformación en la industria de defensa rusa

*Antonio Sánchez Andrés

La Unión Soviética, hasta 1991, ha jugado un papel de potencia mundial. La industria de defensa ha contribuido a sustentar esta posición político-militar. La desintegración de la URSS ha alterado sustancialmente las condiciones políticas internacionales y Rusia ha pretendido establecerse en la heredera directa de la Unión Soviética. Sin embargo, que Rusia adquiera el rango de potencia mundial dependerá del tamaño y estructura de su industria de defensa. Existe, pues, una relación directa entre la evolución de la industria de defensa y el papel que desempeñará Rusia en el contexto internacional.

A finales de 1993 se aprobó la nueva doctrina militar que debería expresar los intereses nacionales de Rusia. De estos intereses se podrían deducir las características de la futura industria de defensa y, por tanto, la doctrina militar crearía un marco idóneo para reformar este sector de la economía.

El objetivo de este trabajo consiste en determinar en qué medida la doctrina militar está contribuyendo a transformar la fisonomía de la industria de defensa rusa. En un primer término se analiza el impacto de la crisis económica y de las reformas introducidas en la etapa Gorbachov sobre la industria de defensa soviética. A continuación, se destacan cuáles son los efectos más importantes que la ruptura de la Unión Soviética ha tenido sobre este sector económico así como los cambios que se han presentado en el ámbito productivo especialmente en lo que respecta a la conversión (el aspecto más destacado). Posteriormente, se ponen de manifiesto los rasgos esenciales de la nueva

doctrina militar y se subrayan las tendencias surgidas dentro de la industria de defensa en 1994, pudiéndose deducir ciertas conclusiones acerca de la relevancia práctica de la doctrina militar aprobada.

ANTECEDENTES:

EL NUEVO MARCO DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA

A finales de los años ochenta, la degradación generalizada de la situación económica en la URSS afectó a la industria de defensa, a pesar del especial sistema de aislamiento de que disponía: autosuficiencia tecnológica, abastecimiento prioritario de suministros y la posibilidad de ofrecer salarios elevados así como servicios sociales especiales para atraer y retener a la mano de obra necesaria.

Por otro lado, la aplicación de las reformas de Gorbachov¹, en particular, la reorganización de la estructura administrativa y la autonomía concedida a las empresas, agravaron el declive de la economía soviética, con las consiguientes repercusiones negativas para la industria de defensa: irregularidades en el abastecimiento, pérdida de calidad en la producción, reducción en los niveles de rentas ofrecidos (salariales o en especie), descontento social, etc.

A estos elementos mencionados, es conveniente añadir otros relacionados con los cambios acaecidos en las relaciones exteriores de la URSS. En primer lugar, el gobierno de Gorbachov contribuyó realmente a la distensión con Occidente y esto favoreció el desarme a escala mundial. En 1987 se firmó un acuerdo de supresión de misiles nucleares de alcance intermedio; en 1988, la URSS adoptó el compromiso unilateral de renunciar a la realización de pruebas nucleares y disminuir parte de sus fuerzas convencionales; en 1990, se firmó un tratado de reducción de fuerzas convencionales que afectó a EEUU, la URSS y a la mayoría de países europeos; en 1991, se acordó reducir los arsenales estratégicos de ambas potencias mundiales.

En segundo lugar, el bloque del Este se desmoronó durante el año 1989 e, inmediatamente, se consolidó dicha descomposición. El primer resultado de esta nueva situación política se manifestó en el repliegue de las fuerzas soviéticas ubicadas en los países del antiguo Pacto de Varsovia, mientras que el segundo efecto se materializó en la pérdida de un importante mercado de armas: el constituido por la mencionada organización militar y por los propios países centroeuropeos que, individualmente, la integraban.

En tercer lugar, el Gobierno cuestionó las tradicionales relaciones que mantenía la URSS con el Tercer Mundo. La manifestación más espectacular de este cambio se reflejó en la finalización de la guerra de Afganistán, con la consiguiente retirada de las

tropas soviéticas de aquel país, en 1989. También a este nivel destacó la pretensión soviética de reducir la politización en sus relaciones comerciales exteriores, de forma que pasó a un primer plano la capacidad de pago de los clientes como condición fundamental para efectuar las exportaciones.

Estos cambios en el contexto internacional condujeron a la aparición de un exceso de producción de armas, que puso de relieve la idea del sobredimensionamiento de la industria de defensa. Esta percepción resulta más grave en la medida en que comenzaba a extenderse la presunción de que la industria de defensa, más que constituir un beneficio para la sociedad en su conjunto, se había transformado en una detractora de recursos económicos, empobreciendo al resto de la economía. Con este escenario de trasfondo, el Gobierno estimó que la industria de defensa estaba incapacitada para responder a la Iniciativa de Defensa Estratégica -SDI- (conocida como la *Guerra de las Galaxias*) y en caso de que se pretendiera dar vía libre a tal proyecto, esto acarrearía enormes perjuicios al resto de la economía.

Como consecuencia del impacto producido por todos estos factores que se acababan de apuntar, los dirigentes soviéticos redujeron progresivamente los gastos relacionados con cuestiones militares. La primera decisión política al respecto se plasmó en la congelación de los gastos militares durante 1987-1988 y, además, se planificó la reducción de éstos en un 14,2% en 1991. Por otra parte, debería disminuir la producción de armas en un 19,5% entre 1988 y 1990, afectando a diverso tipo de armamento convencional, y prolongándose el recorte hasta 1995. Además, se previó una reducción en los gastos de defensa hasta mediados de los años noventa, entre un 30% y un 50%².

La desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del Partido Comunista (PCUS) supuso la aparición de un conjunto de problemas de naturaleza singular. Ambos factores tuvieron una incidencia muy negativa en la industria de defensa a tres niveles:

- Político: desaparición de la estructura administrativa que poseía, la cual se extendía a todos los centros de poder del país. El efecto inmediato se reflejó en la pérdida de influencia política.

- Productivo: la industria de defensa constituía un complejo productivo muy integrado horizontalmente y cuyas partes se encontraban dispersas por todo el país. La ruptura de la URSS colapsó parte de la actividad económica de la industria de defensa.

- Económico: pérdida de su tradicional prioridad dentro de la economía, limitando la cantidad de recursos económicos que gestionaba.

EL DESCONCIERTO EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA

El nuevo contexto mencionado ha alterado los parámetros donde se encontraba inmersa la industria de defensa y ha propiciado la aparición de cambios en el seno de este sector industrial, especialmente de tipo organizativo y productivo. Dentro de los primeros destaca el surgimiento de fenómenos de privatización de las empresas ubicadas en esta industria. Respecto a los segundos, los cambios se han manifestado en una alteración en la producción de armamento y en la aparición de la necesidad de reconducir la utilización de recursos empleados en fines militares a destinos civiles. A estos últimos, y específicamente a la conversión, se le ha concedido una especial atención tanto desde las esferas gubernamentales como desde el interior de la propia industria de defensa. Así, la pretensión de acometer una conversión constituye el principal estímulo de cambios dentro de la industria de defensa en el periodo postsoviético en Rusia.

En 1992, con el nacimiento de Rusia como un Estado independiente, se pretendió acometer los problemas de la industria de defensa mediante la aprobación de un programa de conversión. En este sentido, el Gobierno dilucidó que el principal problema de la industria de defensa estaba relacionado con la disminución en la producción de armamento y, por tanto, el gran reto que se presentaba aparecía vinculado con la reasignación de los recursos productivos hacia fines civiles (conversión). Sin embargo, más que un programa de conversión, se aprobó una serie de prioridades que debían conducir el proceso de reorientación de recursos productivos desde fines militares a civiles. Estas prioridades ascendieron a seis y representaban la voluntad de definir más concisamente la conversión en Rusia. Tales objetivos se pretendieron alcanzar estimulando indirectamente a las empresas: éstas propondrían proyectos de conversión y, en función de los criterios establecidos por el Gobierno (prioridades), recibirían subvenciones estatales o créditos preferentes.

Este proceso de transformación industrial se ratificó cuando se aprobó la Ley sobre conversión, en abril de 1992³. En ésta se reconoce a las empresas como el núcleo activo de la conversión, las cuales promoverían los correspondientes cambios en sus respectivas plantas, con apoyo de las autoridades rusas.

A principios de 1993 se discutió con más profundidad el conjunto de prioridades establecidas así como los instrumentos aplicados y se introdujo una serie de cambios, entre los que destaca la ampliación de prioridades hasta 13, aunque con la pretensión de concederles una mayor relevancia incluyéndolas dentro del Programa Federal de Reformas⁴.

Se corroboró el papel de las empresas como impulsoras del proceso de conversión, mientras que el Estado aparecía como un acicate de las propuestas previamente presentadas por aquéllas. Es decir, se pretende definir una política industrial no intervencionista como guía del proceso de ajuste económico que significa la conversión.

Durante los dos primeros años de la conversión rusa los resultados obtenidos han sido escasos. Los factores que explican tal situación no sólo son de naturaleza técnica sino también económica. Respecto a los primeros, al inconveniente de obtener resultados sustanciales en un plazo tan breve de tiempo se le ha de añadir las dificultades intrínsecas de la realización de la propia conversión.

Los problemas de carácter económico están relacionados con la incapacidad de establecer una adecuada estrategia de política económica. En concreto, las prioridades fijadas eran muy generales y no significaron nunca un criterio de selección de proyectos presentados por las empresas. En gran medida, las últimas prioridades definidas y concretadas para 1993, eran una actualización de las aprobadas en el programa de conversión de 1990 y de las establecidas en 1992. En este sentido, la determinación de prioridades no se ha guiado por la de filtrar proyectos de conversión, sino por la pretensión de acoger a cualquier propuesta de transformación productiva relacionada con la reasignación de recursos productivos hacia destinos civiles.

Una dificultad a la que se alude constantemente cuando se trata el problema de la conversión es la cuestión financiera. Ésta resulta más acuciante en el caso ruso debido al gran tamaño del sector de defensa y pone de relieve la incapacidad de disponer de una financiación suficiente para resolver el problema del transvase de recursos. Por tanto, parte de la industria de defensa no podrá disponer en ningún caso de fondos financieros relevantes y se acentuarán las tensiones sociales y políticas dentro de este sector productivo. Las asignaciones monetarias movilizadas a este fin han sido de modesto tamaño y, adicionalmente, sólo se han ejecutado parcialmente las cantidades presupuestadas, además, la ley de Conversión no ha definido unos criterios donde realizar este tipo de cambios. Dicha ley fue aprobada de forma aislada, sin un marco legal en el que ubicarse y, por añadidura, no se legisló una normativa complementaria que la hiciese aplicable.

Desde los círculos vinculados a la industria de defensa se argumentó, cada vez con mayor insistencia, que la única manera de imprimir una cierta coherencia a los cambios que estaban aconteciendo en el seno de este sector económico, al tiempo que reconducirlos de forma controlada, era mediante la aprobación de una nueva doctrina militar. En este sentido, la doctrina militar y también el programa de armamento a largo plazo se transformaban en piedras angulares de la reforma de la industria de defensa rusa y, en particular, de la conversión.

DE LA NUEVA DOCTRINA MILITAR AL PROGRAMA DE ARMAMENTO A LARGO PLAZO

Los profundos cambios acontecidos en el ámbito internacional y la posición de Rusia como un Estado independiente, obligaba a este país a definirse acerca de sus relaciones político-militares con el exterior. La doctrina militar debería concretar estas relaciones y, al mismo tiempo, contribuiría a establecer el nuevo marco económico-militar de Rusia. En la doctrina militar se recogen las ideas referentes al concepto de seguridad nacional, las direcciones de construcción de las fuerzas armadas, el equipamiento del ejército, la definición de conflictos bélicos y la perspectiva rusa respecto a éstos, la colaboración internacional y otras similares. Así, ésta permite desarrollar no sólo los aspectos relacionados con necesidades de armamento sino aquéllos vinculados a la reducción de capacidades militares y conversión. Se trata de una normativa político-administrativa fundamental para desarrollar el proceso de conversión con un mínimo de coherencia, evitando un desmantelamiento descontrolado de la industria de defensa. Por este motivo, desde el nacimiento de Rusia como un Estado independiente, continuamente se ha reivindicado la necesidad de su aprobación, puesto que se consideraba una condición necesaria para establecer un orden dentro del aparato económico-militar del Estado.

La aprobación de la doctrina militar se ha realizado en un contexto nacional e internacional que condicionó parte de sus contenidos. Así, no sólo destacan los influyentes aspectos relacionados con el final de la Guerra Fría, sino también, y especialmente, los vinculados a los conflictos en los países de la Comunidad de Estados Independientes (Moldova, Tadjikistán, Georgia, la posición de Ucrania respecto al armamento nuclear) y los acontecidos en el interior de la propia Rusia (los sucesos de principios de octubre de 1993).

Durante octubre de 1993 se aceleraron los trámites para la aprobación de la doctrina militar, después de un largo periodo de aplazamientos sucesivos. Así, el seis de octubre se realizó la presentación de un borrador definitivo de la nueva doctrina militar y, después de una intensa discusión, el dos de noviembre, se aprobó⁵. Se trata de la primera vez que se aprueba oficialmente una doctrina militar y se le da publicidad.

El texto publicado se articula en tres secciones, es decir, fundamentos políticos, militares y económicos (técnico-militares). En él se subraya la disminución del peligro bélico y se indica que las tensiones dependen de las relaciones con los países vecinos y con las potencias mundiales, pero sin apuntar ningún enemigo potencial. En particular, las principales fuentes de peligro militar provienen de la injerencia externa en los problemas rusos, así como de la desestabilización provocada desde el exterior. En definitiva, se apunta una concepción de conflicto bélico cuya naturaleza es esencialmente regional.

Por otra parte, cambia la concepción sobre las armas nucleares, que pasan a jugar un papel disuasivo, pero no agresivo. Se renuncia a su utilización contra países que hayan firmado el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y sobre aquéllos que no dispongan de tal tipo de arsenal, pero se subraya la posibilidad de utilizarlas contra países que dispongan de ellas o que estén asociados a países con armamento nuclear. En cualquier caso, se renuncia a utilizar las armas nucleares en primer lugar y su empleo tendrá lugar, en caso extremo, como respuesta a su uso por países agresores. Además, se apuesta por una reducción en el armamento químico y bacteriológico.

El papel de las fuerzas armadas será el de defender la integridad y las fronteras nacionales, descartando el traslado de tropas al extranjero. No obstante, se manifiesta la voluntad de colaborar en la paz mundial, mediante intervenciones indicadas por las Naciones Unidas, como la participación en ayudas humanitarias, bloqueos, etc.

Junto al ámbito externo, se indica la posibilidad de intervenciones de las fuerzas armadas en el interior como consecuencia de la aparición de desestabilizaciones regionales, actos de terrorismo, etc.

Se apuesta por una reducción en el volumen de las fuerzas armadas, sustituyendo el principio de que debían representar el 1% de la población⁶, por el de mantener un tamaño de dicha institución coherente con las circunstancias existentes. Dentro de este contexto, la nueva prioridad que orientará al ejército ruso será la de aumentar su grado de movilidad, potenciando su capacidad de actuación rápida. Los principios de la “construcción militar” serán la observación de los derechos y libertades de los militares como ciudadanos, la dirección centralizada y única del Ejército y, por último, la subordinación de los órganos militares al Gobierno. Se establece una periodificación para la reconstrucción de las fuerzas armadas, teniendo dos etapas relevantes. La primera, hasta 1996, en la que se retirarán todas las tropas estacionadas fuera de Rusia, se reestructurarán internamente las fuerzas armadas y se introducirán las nuevas formas de reclutamiento. En el segundo periodo, desde 1996 hasta el año 2000, se consolidará la etapa anterior y se reequipará a las fuerzas armadas.

En términos militares se apuesta por el desarrollo selectivo de armamento, aunque siempre bajo el condicionante de mantener la independencia armamentista. Dentro de las nuevas prioridades expuestas destaca la necesidad de consolidar y desarrollar el potencial nuclear y perfeccionar ciertas líneas de armamento convencional. En particular, en relación a este último tipo de armamento se subraya la importancia de mejorar los equipos individuales, desarrollar los aspectos relacionados con la guerra radio-electrónica y con las telecomunicaciones, al tiempo que transferir medios estratégicos a fines tácticos.

Dentro del ámbito de la gestión económica se destaca la necesidad de concentrar los recursos materiales y financieros y se apuntan las siguientes líneas como prioritarias:

- introducción de cambios en las formas de propiedad;

- cambios en las formas internas de gestión de la industria de defensa, debido a la multiplicación de las formas de propiedad;
- introducción de un nuevo tipo de contratos y concursos del Estado;
- garantizar una suficiente financiación y abastecimiento de recursos técnico-materiales a las empresas que cumplan pedidos del Estado;
- establecimiento de compensaciones a las empresas que se les reduzca el nivel de pedidos del Estado;
- especial atención a los centros científicos;
- nueva política crediticia;
- favorecer las relaciones con los países de la CEI.

La forma de concretar dichas pretensiones deberá realizarse en la elaboración del Programa de Armamento a largo plazo (10-15 años) y del Programa de Pedidos Militares del Estado.

Sin embargo, dentro de la doctrina militar aparecen una serie de ambigüedades dignas de destacar⁷. Por un lado, existe una gran indefinición acerca de quiénes son los aliados (*soyuzniki*) de Rusia: la importancia de tal concepto radica en que en caso de tener lugar una agresión contra ellos, justificaría la intervención militar de Rusia. Por otro lado, la afirmación de que Rusia no empleará en primer lugar armamento nuclear en un conflicto bélico no aparece directamente en el texto. Respecto a la política interna, la posibilidad explícita de intervenir el ejército en los problemas internos del país marca un precedente muy conflictivo⁸. En último lugar, vale la pena reseñar la discusión en torno a si el Parlamento debe ratificar la doctrina militar o no es competencia de dicha institución. Todas estas cuestiones permanecen abiertas y parece que sólo se dilucidarán en la práctica.

En definitiva, la doctrina militar constata una importante reducción en el tamaño de las fuerzas armadas, debido a la concentración de ejército ruso dentro de las fronteras propias, salvo en casos muy excepcionales. Además, se consolida la mencionada reducción al definirse un ejército de menor tamaño (cambio en los mecanismos de reclutamiento), menos masivo, en beneficio de otro más móvil, mejor dotado y más profesional. El reflejo de dicha concepción aparece en una importante reducción de las necesidades de armamento, al tiempo que implican un cambio sustancial en su composición. Así, se apuesta por ciertas líneas de aviación, de barcos y por equipamientos individuales, perdiendo peso específico las armas químicas y bacteriológicas, aunque mantienen su importancia relativa las de carácter nuclear, vinculadas a la protección efectiva de las fronteras rusas. En efecto, se le concede gran importancia a los centros científicos, pero el apoyo real que reciban dependerá de su especialización, es decir, de su relación con las prioridades armamentistas establecidas.

También en la doctrina militar se consolida la concepción de que la morfología de la industria de defensa cambiará sustancialmente. Por este motivo, se incide en que el proceso de privatización se extenderá, descomponiéndose parte del antiguo complejo

industrial y reduciéndose visiblemente. Además, se atisba que la estructura interna de la industria de defensa ya no será tan compacta, debido a la aparición de varios tipos de propiedad, debiéndose alterar los mecanismos de gestión de la industria militar (nuevas formas de vehicular los pedidos militares del Estado, papel más activo de la política crediticia, nuevos mecanismos de financiación y de abastecimiento técnico-material).

Un aspecto que merece la pena destacar es la insistencia en aprobar un Programa de Armamento a largo plazo. El nuevo programa de armamento a largo plazo se presentó en julio de 1993 por el Ministerio de Defensa, pero inmediatamente quedó paralizado. En dicho programa se consideraba como prioritaria una gama muy amplia de armamento, de forma que los problemas financieros para llevar hacia adelante tal programa resultaron evidentes, constituyendo un obstáculo esencial para su aprobación⁹.

La corroboración de la nueva doctrina militar estableció un marco más idóneo para aprobar un programa de armamento a largo plazo. Los motivos eran, por un lado políticos, pues aparece una especie de consenso institucional en el sentido de contar rápidamente con un programa de tales características y, por otro lado, financiero, porque con la aprobación de los últimos textos legales, parece que existe una mayor aco-tación en las prioridades armamentistas que diluyen, en mayor grado, el problema de la financiación. En efecto, en la sesión del Consejo de Seguridad de la Federación Rusa del 19 de enero de 1994, y con el apoyo de Ministerio de Defensa, se aprobó el Programa de Armamento a Largo Plazo¹⁰. Este programa ratificó las líneas de actuación de la doctrina militar, pero no las concretó en mayor grado.

LA NUEVA SITUACION PRODUCTIVA DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA EN 1994

Hasta finales de 1993, se constató una paralización en la actividad productiva dentro de la industria de defensa y una respuesta pasiva hacia los cambios que estaban aconteciendo en ésta. A finales de ese año, gran parte de la legislación que debía aprobarse para guiar los cambios dentro de la industria de defensa ya había visto la luz, en especial, la doctrina militar. En este sentido, a partir de 1994 se esperaba un cambio en la dinámica de la industria de defensa.

La producción de armamento cayó sustancialmente respecto a la obtenida a finales de los años ochenta. La ruptura de la Unión Soviética colapsó a la industria de defensa y la desintegración del Pacto de Varsovia junto con la inestabilidad política en Rusia condujo, por un lado, a la pérdida de un importante conjunto de mercados externos y,

por otro lado, a la aparición de un exceso de armamento acumulado en el interior del país (por repatriación de las fuerzas armadas soviéticas de los países del Este y del resto de ex repúblicas soviéticas), atrofiando la demanda interna de este tipo de producción.

Sin embargo, recientemente se ha experimentado una cierta mejora en la producción de armamento, vinculada al crecimiento en las exportaciones. Éstas se han transformado en una salida a los acuciantes problemas planteados en la industria de defensa rusa. El objetivo de esta actividad económica se ha orientado hacia la recuperación de antiguos mercados y la introducción en otros nuevos. En efecto, el estímulo de este tipo de actividad radica en que constituye una poderosa fuente de divisas y en la elevada rentabilidad que se obtiene. A finales de 1993, con el objetivo de mejorar los resultados en el ámbito de esta actividad económica, se constituyó *Rosvoopuzhyniya*¹¹, organización que agrupa a la mayoría de los exportadores de armas. La creación de esta administración especial junto con la voluntad política de estimular la venta de armamento al exterior ha conducido a un crecimiento progresivo en el volumen de exportaciones de armas.

Mientras que la exportación de armamento sólo ha reactivado parte de la industria de defensa, la demanda interna se ha concentrado en ciertas líneas prioritarias, plasmadas parcialmente en la doctrina militar y en el programa de armamento aprobados. El resultado se ha reflejado en el mantenimiento de la actividad orientada hacia la producción de armamento en algunos sectores de la industria de defensa y en el abandono de la mayor parte de las líneas productivas militares.

A pesar de los supuestos esfuerzos realizados en la reorientación de recursos productivos desde fines militares a civiles, el proceso de *conversión* no ha avanzado sustancialmente. Dentro de las empresas no ha aparecido una voluntad de llevar hacia adelante proyectos reales de conversión, bien por incapacidad para diseñar alternativas, bien por inviabilidad de realizar tal proceso. Por otra parte, las autoridades han continuado con una incapacidad para dirigir el proceso de transferencia de recursos desde fines militares debido, fundamentalmente, a la indefinición de objetivos claros de conversión y a las insuficientes asignaciones presupuestarias. Es decir, durante el año 1994 se mantuvieron las tendencias apuntadas durante 1992 y 1993, justificándose, de esta manera, que los resultados obtenidos en la esfera de la conversión se hayan reducido a la aparición de casos puntuales, sin repercusión en términos macroeconómicos.

Un aspecto destacable dentro de los cambios productivos en la industria de defensa se refiere a la *reutilización* de material militar con fines civiles. La relevancia de este aspecto se acentúa cuando se considera el proceso internacional de desarme y la desintegración tanto del Pacto de Varsovia como de la Unión Soviética. La consecuencia inmediata de estos acontecimientos se ha plasmado en la aparición de un gran volumen de material bélico no utilizable. Desde ámbitos institucionales se ha destacado el impacto económico positivo que podría obtenerse si se consigue un reciclaje masivo de todo este conjunto de material.

Este tipo de cambios se encuentra cercano a la conversión, sin embargo, debido al conjunto de sus particularidades propias, se le concede un tratamiento especial. Las propuestas de reutilización han tenido un menor impacto que las de conversión. Desde el punto de vista político, el interés por este tipo de problemas ha ocupado un lugar secundario. En el ámbito económico, no se ha definido ningún tipo de actuación de política económica, manifestado en la ausencia de objetivos de reutilización (por ejemplo, prioridades de actuación) así como en la falta de una financiación estatal destinada a tales actividades.

Así, las propuestas de reutilización se han caracterizado por la ausencia de resultados prácticos. Si la conversión ha tenido un alcance muy limitado, la reutilización, hasta el momento, no ha tenido resultados reales visibles y sus expectativas son bastante pesimistas. La aprobación de la doctrina militar no ha dado ningún tipo de respuestas a este tipo de problemas. Salvo ciertas excepciones, al armamento retirado difícilmente podrá dársele una solución que no sea la de chatarra o su venta al exterior, si reúne un mínimo de condiciones técnicas.

Junto a la producción militar, la industria de defensa ha producido tradicionalmente un considerable volumen de bienes civiles. Las líneas productivas civiles han recibido una parte importante de las nuevas inversiones realizadas debido a las mejores expectativas de rentabilidad, en comparación con la posible orientación de recursos a la conversión de las actividades militares. De este modo se explica el mantenimiento o el aumento de producción de ciertos bienes civiles dentro de la industria de defensa. En el seno de este sector industrial, más que una conversión ha aparecido un simple aumento en la producción de bienes civiles, es decir, una *diversificación*. Debe ponerse de relieve que la nueva producción civil no está exenta de problemas, especialmente vinculados a los deficientes niveles de calidad, a su no correspondencia con los estándares mundiales, o a la saturación de la demanda. Por este motivo, la diversificación productiva dentro de la industria de defensa presenta importantes obstáculos como vía de solución a los graves problemas que afectan a este sector económico.

Con la desaparición de la Unión Soviética, la industria de defensa rusa quedó en una situación de desconcierto. El desarrollo de este tipo de industria aparece muy vinculado a los intereses nacionales de Rusia y a su política exterior. Por este motivo, estos condicionantes deberían recogerse en la doctrina militar.

Desde círculos ligados a la industria de defensa se subrayó la necesidad de aprobar una doctrina militar, la cual debería desarrollarse en un programa de armamento

a largo plazo. Junto a estas piezas claves se aprobaría una ley de pedidos militares del Estado y otra sobre conversión, así como un conjunto de normativas legales que hiciese aplicable en la práctica tal marco político-legal.

No obstante, esta reivindicación sólo se ha cumplido formalmente y de forma descoordinada. Durante 1992 y 1993 se aprobó cierta legislación, pero estuvo ausente un marco global que le diese sentido, así como un conjunto de normas legales que las hiciese aplicables en la práctica. De este modo, cada vez se subrayó más insistentemente la necesidad de definir con mayor precisión la reforma en la industria de defensa, es decir, de aprobar una nueva doctrina militar que contemplase la nueva posición de Rusia en el contexto internacional.

La nueva doctrina militar que se aprobó a finales de 1993, debía aclarar la situación y perspectivas de la industria de defensa. Sin embargo, tal pretensión se ha alejado sustancialmente de la realidad. Así, durante el año 1994, continuaron las tendencias dibujadas durante 1992 y 1993: se ha constatado una irrecuperabilidad de las actividades militares hacia destinos civiles, lo cual significa no sólo una paralización en las líneas productivas militares, sino un desmantelamiento de éstas. Es decir, la aprobación de la nueva doctrina militar no ha significado la entrada en vigor de ningún elemento esencial que haya permitido definir un nuevo horizonte de desarrollo para la industria de defensa.

En gran medida, la nueva doctrina militar y el programa de armamento a largo plazo han pasado a ser simples textos declarativos, puesto que no se ha aprobado ningún tipo de normativa legal que los concretase en la práctica. El resultado inmediato se ha reflejado en la ausencia de incidencia de estos textos políticos en la transformación de la industria de defensa.

En definitiva, el proceso de desmantelamiento de las líneas productivas militares se ha consolidado y no se ha apuntado ninguna alternativa para evitar tal proceso. A pesar de las esperanzas de las autoridades rusas depositadas en la aprobación de una nueva doctrina militar, los cambios dentro de la industria de defensa han continuado desarrollándose de forma descontrolada.

Notas

1. Sánchez, A.(1991): *Plan y mercado: las reformas recientes en el sector estatal soviético*. Tesis doctoral, Valencia, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia,.
2. Renner, M.(1993): *Armamento y seguridad. Dimensiones económicas y ambientales*. Madrid, Los libros de la catarata, p.131.
3. Zakon Rossiyskoy Fyedyeratsii "O konvyersii oboronnoy promishlyennosti v Rossiyskoy Fyedyeratsii" nº2551-I, 20 de marzo de 1992, publicada en *Ekonomika i Zhizn'*. nº18, 1992 y véase, también, Postanovlyenie Vyerjovnogo Sovyeta Rossiyskoy Fyedyeratsii o poryadkye vyedyeniya v dyeystvie Zakona Rossiyskoy Fyedyeratsii "O konvyersii oboronnoy promishlyennosti v Rossiyskoy Fyedyeratsii" nº2552-I, 20 de marzo de 1992, publicada en *Ekonomika i Zhizn'*, nº18, 1992.
4. Salo, v.: "Priorityetī podskazanī zhizn'yu". *Krasnaya Zvezda*, 5 de junio de 1993.
5. Ukaz "Osnovniye polozhyeniya voyennoy doktrini Possiyskoy Fyedyeratsii" nº1893, del 2 de noviembre de 1993.
6. De acuerdo con la Ley "Ob oboronye", citado en *Krasnaya zvezda*, 4 de noviembre de 1993, p.3.
7. *Moskovskiye novosti*, nº47, 1993.
8. *Izvestiya*, 24 de noviembre de 1993.
9. *Daily*, 23 de octubre de 1993.
10. *Nyezavisimaya gazyeta*, 18 de febrero de 1994.
11. *Kommyersant'*, nº46, 1994, p.2.