

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS FUERZAS ARMADAS RUSAS

Por RAFAEL SÁNCHEZ GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

Durante la guerra fría, los países de Europa Occidental vivieron con el temor de una invasión soviética. A lo largo de casi toda la segunda mitad del siglo xx, analistas y expertos estudiaban, investigaban, auscultaban a las Fuerzas Armadas de la URSS desde todos los puntos de vista. Sus efectivos, su armamento, su preparación, su moral, su capacidad y sus intenciones eran escudriñadas en numerosos centros de análisis occidentales, tanto gubernamentales como privados. Las estimaciones sobre la maquinaria militar soviética, elaboradas en estos medios, eran consideradas artículo de fe, curiosamente por los propios militares soviéticos, desconocedores de todo lo que no estuviera en su entorno inmediato de trabajo. La conclusión final era unánime y rotunda: Las Fuerzas Armadas de la Unión Soviética constituían la principal amenaza contra la seguridad europea y su potencia resultaba invencible sin el recurso al arma nuclear.

Después de la debacle soviética, ha habido quien ha puesto en duda tanta capacidad. Se ha especulado con que el ambiente de temor e incertidumbre e, incluso, intereses poco claros tuvieron como consecuencia alguna exageración en las valoraciones.

En todo caso, el riesgo de confrontación ha quedado atrás. Las Fuerzas Armadas rusas, herederas de las soviéticas, siguen interesando al mundo occidental, ahora como factor que juega un papel importante en la

transición de Rusia hacia la normalización democrática, por una parte, y como valiosísimo elemento que contribuya a impedir la desestabilización del extremo sudoriental de Europa, por otra.

Curiosamente, ahora que dejaron de representar una amenaza y que, bajo la nueva Rusia, tejen lazos de cooperación y amistad con los Ejércitos occidentales, las Fuerzas Armadas rusas tienden a ser minusvaloradas por la opinión pública europea. Se ha escrito mucho sobre la pobreza, falta de mantenimiento y precariedad de las instalaciones y unidades militares rusas, de problemas de moral e, incluso, de mera subsistencia. Especialmente gráfico resultaba el cuadro pintado en muchos medios de comunicación de enteras unidades deambulando a la intemperie recién retiradas apresuradamente de los antiguos países aliados del Pacto de Varsovia. Es verdad que la impresión causada por la actuación del Ejército ruso en la guerra de Chechenia ha sido demoledora. También es cierto que los propios militares rusos no se abstienen de hacer oír sus voces de alarma por su situación. Pero, con todo, a la hora de opinar sobre las actuales Fuerzas Armadas rusas debe mantenerse la mente prevenida contra la tendencia de juzgarlas a la baja, del mismo modo que sus antecesoras soviéticas solían valorarse a la alta.

LAS FUERZAS ARMADAS RUSAS EN EL NUEVO RÉGIMEN

Los militares rusos ante el cambio

Probablemente ningún Ejército regular en la historia ha tenido que encajar, sin llegar a desaparecer, un cambio de tan gran magnitud como el que han afrontado, y todavía afrontan, los militares rusos.

Primero fue el abandono del soporte ideológico. La unión y perfecta sintonía entre el Partido y el Ejército habían sido fundamentales en la sustentación del régimen soviético. La militancia en el Partido Comunista era práctica obligada entre los mandos superiores de las Fuerzas Armadas y aspiración permanente de los oficiales jóvenes. El Ejército se sentía vanguardia del Partido y éste, a su vez, consideraba al Ejército como criatura propia, nacido de la Revolución y de la subsiguiente confrontación victoriosa contra el Ejército zarista o de los rusos blancos.

La separación, que se decretó al final de la "perestroika", fue dolorosa. Muchos militares la juzgaron como un sacrificio necesario. Desaparecieron las estructuras del Partido en el Ejército. La ideología comunista dejó de

ser la considerada oficial en el Estado y en las Fuerzas Armadas, pero la mayoría de los mandos superiores permaneció aún en las filas del Partido a título personal, hasta que éste resultó oficialmente condenado tras el intento de golpe de Estado del mes de agosto de 1991.

Desde entonces, la cuestión ideológica no ha provocado problemas por sí misma. Nunca se ha oído voz alguna desde las Fuerzas Armadas que echara de menos la orientación ideológica del pasado. Tampoco lamentándola. Los militares más antiguos, que hicieron la práctica totalidad de su carrera bajo el régimen comunista, se mantienen en la idea de que fueron defectos de dirección los que abortaron las posibilidades reales del sistema, que algunos entre ellos consideran ahora como utópicas. Los más jóvenes, que no alcanzaron a sentirse parte del sistema anterior, pueden llegar a aborrecer la ideología que condujo al fracaso y a la difícil situación actual, pero no por ello son menos escépticos que sus mayores. En definitiva, bien sea desde la frustración o bien desde el convencimiento, la imposición de una dirección ideológica a las Fuerzas Armadas puede considerarse definitivamente descartada.

Si importante fue la pérdida de la estricta orientación ideológica no menos impactante resultaría su secuela inmediata. En diciembre de 1991 desaparece la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, es decir, la "gran patria soviética". El Ejército soviético se ve, de la noche a la mañana, no ya sin ideología, sino sin Estado al que servir. Esta carencia costó más superarla y ha dejado más cicatrices sin cerrar. Ya hubo que salvar un primer momento de extrema dificultad, los pocos días de diciembre de 1991 que transcurrieron entre la voladura de la URSS por parte de los tres líderes eslavos reunidos el día 8 cerca de Minsk y la dimisión formal de Gorbachov el día 25 como Presidente soviético, cargo que implicaba (no se olvide) su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Durante ese breve periodo, los militares rusos estuvieron sometidos a un potencial conflicto de lealtades que pudo resultar explosivo, pero que finalmente se salvó gracias a la exquisita moderación y sentido común que deben serles reconocidos tanto a los propios militares como a los dos Presidentes (especialmente, al que acabó renunciando). Después, durante unos meses, hasta la creación formal de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa en la primavera de 1992, se produce la situación paradójica y peligrosa de no existir la Unión Soviética mientras permanecen de hecho las Fuerzas Armadas soviéticas. En ese periodo llega a mantenerse en Rusia la imposible idea de unas únicas Fuerzas Armadas para la Comunidad de Estados Independientes y son, curiosamente, los cuadros de

mando intermedios los que más se oponen a una partición militar. Así, llegan a producirse escenas patéticas entre el alto mando militar y unas asambleas de oficiales soliviantadas ante la inevitable desmembración de las Fuerzas Armadas Soviéticas.

Para el militar ruso es difícil de encajar este aspecto concreto del cambio. Puede llegar a superar el tránsito desde su adhesión a valores comunitarios, e incluso, internacionalistas soviéticos, hasta la veneración de viejas raíces nacionales rusas, pero le cuesta entender que Rusia haya tenido que retrasar sus fronteras estatales y que territorios que estaban unidos a Rusia, aún antes del advenimiento del régimen soviético, sean ahora países extranjeros. Esta circunstancia no ha dejado de considerarla, en su fuero interno, como de carácter temporal, una broma de la historia que, tarde o temprano, la propia historia se encargaría de corregir.

Al cambio de identidad nacional, fundamental por sí mismo, hay que unir la pérdida de autoestima que significa verse apear de la consideración de superpotencia mundial al papel de país con problemas incluso de subsistencia, necesitado de la comprensión y de la ayuda de los países desarrollados. Esta situación se ha complicado en algunas ocasiones en que actitudes de prepotencia y falta de tacto, por parte de presuntos benefactores, han herido no sólo un orgullo nacional ya tocado sino la más elemental sensibilidad.

La imagen de las Fuerzas Armadas ante la opinión pública interior ha sufrido también un cambio vertiginoso. De ser una institución por todos respetada, incluso mimada, ya en los últimos tiempos de la "perestroika" comenzó a ser cuestionada públicamente. Desde entonces, son frecuentes las quejas militares sobre el tratamiento público recibido, denunciando especialmente la mala fe de ciertos medios de comunicación y el desinterés de los poderes públicos. La institución tuvo que acostumbrarse a este cambio de situación que exigía actuar en beneficio de la imagen pública, una actividad nueva o, al menos, diferente en el nuevo ambiente de libertades públicas. Como también tuvo que ser más exigente en la erradicación de situaciones internas de injusticia, corrupción o abuso, algunas de las cuales habían llegado a ser endémicas y que ahora eran puestas en evidencia con facilidad.

El cambio en los aspectos económicos ha resultado espectacular. Los antes generosos presupuestos militares, prácticamente sin límites, no alcanzan ahora ni para la mera subsistencia. Las quejas públicas de las autoridades militares sobre este particular vienen siendo normales, pero

sin resultado aparente. Desde el punto de vista personal, el militar ha visto desvanecerse la situación desahogada que le proporcionaban su sueldo y beneficios complementarios y pasar a sufrir verdaderas estrecheces económicas y necesitar de otros ingresos.

A la erosión de su posición económica y social, el militar debe añadir también la pérdida de calidad profesional. La insatisfacción y frustración en este campo son sentimientos prácticamente generalizados. La falta de recursos ha hecho descender de forma alarmante el estado operativo de las unidades militares y lo peor es que no hay muchas esperanzas de recuperación a corto plazo.

La naturaleza del cambio sobrevenido ha sido tan variada, tan profunda y, en general, tan imprevisible que la institución militar, como tantos otros sujetos del cambio, se ha visto materialmente arrollada por él. En los momentos de cambio no sólo ha ido siempre por detrás de los acontecimientos sino que le ha costado mucho comprender y digerir las situaciones nuevas. Por ejemplo, la institución no llegó nunca a asumir el problema del hundimiento económico que obligó a Gorbachov a plantear la reestructuración del sistema, ni entendió a tiempo las consecuencias militares de la desintegración de la URSS, ni termina de hacerse cargo de sus posibilidades en el cuadro económico general del país. Los órganos militares de análisis y decisión se han mostrado incapaces, no ya de adelantarse a los acontecimientos sino de reaccionar con un mínimo de oportunidad.

En resumen, los militares no pueden considerarse, ni personal ni institucionalmente, beneficiados por el nuevo régimen ruso. Los de mayor antigüedad, además, es probable que sientan alguna nostalgia del pasado esplendor y prevención ante las drásticas reformas políticas y económicas. Sin embargo, la actitud de las Fuerzas Armadas durante la transición rusa ha sido siempre la de mantener el más escrupuloso respeto por la legalidad.

Las Fuerzas Armadas y la lucha política

Durante la actual década de efervescencia política en Moscú, las Fuerzas Armadas se han visto con frecuencia situadas en el ojo del huracán, sometidas a veces a presiones y a llamadas para hacerlas intervenir en la lucha política. El análisis de su actuación en los episodios más sobresalientes lleva a la conclusión de que ha constituido un verdadero factor de moderación en los enfrentamientos políticos, incluso en las ocasiones en que se vieron obligadas a intervenir.

En agosto de 1991, el Ejército obedece formalmente o simula obedecer a la Junta golpista encabezada por el Primer Ministro y el Ministro de Defensa, pero su falta de apoyo a medida que se confirma el secuestro del Presidente Gorbachov se hace tan evidente que es factor determinante en el fracaso del golpe.

En el enfrentamiento de Yeltsin con el Soviet Supremo en 1993, las Fuerzas Armadas promovieron por todos los medios durante meses una solución pacífica, resistiendo fuertes presiones de ambas partes. Sólo después del intento de asalto a la central de televisión, por parte de grupos armados procedentes de la "casa blanca", se produjo la intervención del Ejército, tomando por la fuerza la sede del Soviet Supremo.

Además de estos dos acontecimientos, que supusieron una acción militar directa, inevitable a pesar de la mejor voluntad por parte del Ejército, el período de transición abunda en situaciones en que las autoridades militares han de redoblar sus esfuerzos contra los intentos de politización de las unidades militares, intentos que buscan, en la mayoría de los casos, el respaldo militar de actitudes contrarias a las reformas políticas y económicas, bien con ocasión de campañas electorales o bien ante la celebración de manifestaciones o actos de protesta. Nunca han tenido éxito estos llamamientos, a pesar de incidir sobre un cuerpo de oficiales resentido por sus condiciones personales y profesionales y por la situación del país.

En última instancia, es esta falta de respuesta a los llamamientos a la movilización política y social, y es la resistencia pasiva a las órdenes superiores para actuar con un sentido sectario, lo que ha convertido a las Fuerzas Armadas en elemento moderador de situaciones potencialmente explosivas. Las Fuerzas Armadas rusas constituyen una máquina difícil de mover, desde arriba o desde abajo, y eso ha sido bueno para la transición rusa. El motivo de que esto sea así habrá que achacarlo a la profunda desconfianza ante las opciones políticas, sean las que sean, que su propia experiencia de descomunización ha dejado como poso en los militares rusos.

Sea como sea, para futuras ocasiones, las Fuerzas Armadas parecen haber dejado ya suficientemente aclarada su posición en relación con la lucha política. Por una parte, el Presidente y los demás poderes políticos saben que no van a poder exigir a las Fuerzas Armadas lo que no sea estrictamente constitucional; y por otra, los grupos de oposición ya deben haberse convencido de que es inútil buscar pronunciamientos militares sobre opciones políticas. Es bastante improbable que, a estas alturas de

transición, las Fuerzas Armadas rusas caigan en tentaciones o en trampas que han sabido muy bien evitar hasta ahora.

El control político de las Fuerzas Armadas

Como reacción lógica contra los intentos de instrumentalización, tanto por parte del poder político como desde los grupos de oposición, las Fuerzas Armadas rusas han ido cerrándose más y más en sí mismas, protegiéndose de influencias extrañas. Este recurso al aislamiento no ha favorecido precisamente el desarrollo de uno de los factores más representativos del grado de normalización democrática alcanzado por una sociedad post-comunista, como es el control político de las Fuerzas Armadas.

En Rusia, las Fuerzas Armadas no están subordinadas al Gobierno sino directamente al Presidente. Están mandadas por el Ministro de Defensa, que es un militar al que el Presidente suele ascender a la más alta graduación y cuya relación con el Primer Ministro es bastante superficial y para temas administrativos. Al recibir órdenes únicamente del Presidente y responder ante él, el control parlamentario les alcanza en similar medida a como pueda alcanzar al propio Presidente, lo que quiere decir que prácticamente escapan a dicho control, excepto en temas como los presupuestos anuales, que necesitan aprobación legislativa además de presidencial.

En estas condiciones, las Fuerzas Armadas han venido actuando con una notable autonomía, incluso política, especialmente en territorios alejados de Moscú. Así ocurrió con las fuerzas rusas estacionadas en Moldavia y en el Cáucaso Sur, que llegaron a dictar la política rusa en relación con los conflictos que allí se desarrollaban. La falta de control político, por otra parte, también fomenta la aparición de fenómenos de corrupción y abusos.

A pesar de la importancia que tiene el tema en el marco de la transición hacia un sistema democrático, no parece que los rusos lo consideren un problema prioritario. No se conocen proyectos ni previsiones sobre ello en la reforma militar en marcha. Las únicas señales positivas vienen del hecho de que ya se afronta con cierta naturalidad la existencia de altos cargos civiles en el Ministerio de Defensa.

Cuando se constituye el Ministerio de Defensa de la Rusia independiente, en 1992, se designa un civil para uno de los dos puestos de Primer Viceministro, el que se encarga de lo referente a armamento y material (el

otro es el Jefe del Estado Mayor General). Así ha continuado siendo desde entonces, pero no ha habido nuevos nombramientos que permitan pensar en una tendencia. Sin embargo, de vez en cuando asoma el debate sobre la posibilidad de poner un civil al frente del Ministerio, proyecto que hasta ahora no ha prosperado, seguramente debido a que Yeltsin habrá considerado que se precisa algún grado más de tranquilidad, dentro y fuera del Ejército, para implantar un cambio que le haría perder contacto directo con los militares. Pero es un cambio que llegará, sin duda, en un plazo no muy grande, aunque no sea más que por una cuestión de homologación democrática con Occidente.

Como también llegarán mayores posibilidades de control por parte del Gobierno y Parlamento, pero esto habrá de ser ya sin Boris Yeltsin en la Presidencia, cuando una reforma constitucional recorte los poderes del Presidente.

Pero, en definitiva, el control político de las Fuerzas Armadas no sólo es función de prever los mecanismos adecuados sino, sobre todo, cuestión de mentalidad, tanto de políticos como de militares. Es difícil de implantar de la noche a la mañana. Un control efectivo y natural sólo se podrá alcanzar en Rusia cuando se cumplan dos condiciones: que sea imposible una utilización sectaria de las Fuerzas Armadas en la lucha política (los militares no se dejarán controlar si sospechan que este control puede instrumentalizarse) y que Boris Yeltsin ya no sea el Presidente de la Federación Rusa (para poder pasar del “control presidencial” al “control político”). Son dos condiciones necesarias aunque pueden no ser suficientes.

Empleo de las Fuerzas Armadas en el interior

El criterio oficial sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en la solución de conflictos en el interior de la propia Federación está recogido tanto en la Doctrina Militar, de noviembre de 1993, como en la Concepción de la Seguridad Nacional, de diciembre de 1997. Con cuatro años de diferencia, ambos documentos vienen a coincidir al establecer las condiciones de intervención.

La lucha contra las amenazas internas a la seguridad nacional corresponde prioritariamente al Ministerio del Interior y otros órganos del Estado que disponen de los medios correspondientes. Cuando fuera necesario, sin embargo, podrá hacerse intervenir a contingentes de las Fuerzas Armadas en ayuda de las tropas del Ministerio del Interior o en operacio-

nes conjuntas con ellas, contra formaciones armadas ilegales que representan una amenaza contra los intereses nacionales.

Deben darse, por lo tanto, según se desprende de ambos documentos, tres condiciones para la implicación militar en esta clase de conflictos: que se haga por unidades o contingentes aislados, que su acción sea complementaria a la de otros cuerpos del Estado y que se realice contra grupos armados.

La Doctrina Militar rusa fue aprobada un mes después de que el Ejército bombardeara y asaltara la sede parlamentaria en octubre de 1993. Poco más de un año más tarde se iniciaba una nueva intervención doméstica, ésta mucho más larga y cruenta, las operaciones en Chechenia. En ambos casos, las tropas del Ministerio del Interior fueron sobrepasadas por los acontecimientos y se impuso la actuación militar. Si en el asalto al Parlamento las autoridades militares se resistieron cuanto pudieron a intervenir, en el caso checheno las mismas autoridades se apresuraron inconscientemente a emprender lo que pensaban sería una acción relámpago. Los dos casos suscitaron dudas sobre su estricta legalidad. En el primero, el legislativo fue disuelto violentamente; en el segundo, fue dejado de lado. Finalmente, las Fuerzas Armadas salieron de los dos episodios con heridas difíciles de curar y con un reforzado sentimiento de repugnancia hacia las intervenciones domésticas.

Desafortunadamente para ellas, van a tener que seguir actuando en el interior. Si ya no son probables episodios como el de la lucha a tiros entre el ejecutivo y el legislativo de 1993, la cuestión de Chechenia no está resuelta. No es sólo que haya que plantearse el interrogante sobre qué va a pasar al final del período de espera que se han dado las partes, o sea, después del 2001, con la República rebelde si persiste, como hasta ahora, en sus ansias de independencia, sino que la Chechenia actual está irradiando los problemas de terrorismo y bandolerismo a toda una región tan naturalmente inestable como es el Cáucaso Norte, en un momento, además, en que el área refuerza su importancia como vía de paso hacia el Mar Negro de la prometedor riqueza petrolífera del Caspio. El Ejército, por lo tanto, tiene trabajo allí para unos cuantos años reprimiendo el terrorismo (en el mejor de los casos), pues los medios del Ministerio del Interior no son suficientes.

Y es aquí donde surge un último problema, en relación con el empleo de las Fuerzas Armadas en el interior de la Federación. Las unidades militares no están preparadas para el tipo de actuación que se puede esperar

en estos casos. Si no lo estuvieron en la guerra de Chechenia, lo más parecido a una operación militar clásica dentro de esta clase de acciones, menos lo están para combatir rebeldes o comandos terroristas.

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLÍTICA RUSA DE SEGURIDAD

Las estructuras rusas de seguridad

Si una de las características más acusadas del sistema político ruso es el presidencialismo, en los temas de política de seguridad el monopolio del poder presidencial alcanza las cotas más elevadas. La organización y el tratamiento de la seguridad nacional responden a una calculada situación caótica de decretos y contra-decretos, nombramientos y ceses, creación y disolución de entidades y lucha de intereses entre los múltiples organismos implicados, cuyas claves están únicamente en poder de Yeltsin. No existe ninguna otra autoridad en Rusia, que no sea Borís Yeltsin, capaz de manejar tal cúmulo de disposiciones, órganos y personas, más los correspondientes conflictos entre ellos, en torno a la seguridad nacional. Y no es fácil que el próximo Presidente, su sucesor, posea la misma habilidad para usar sus poderes, aún en el caso de conservarlos intactos, manipulando los cambios continuos para mantener un difícil sistema de equilibrio de poderes entre organismos e individuos.

El Consejo de Seguridad es el único órgano que sobrevive desde 1992 de entre los diversos cuerpos consultivos sobre política militar y de seguridad creados y abolidos por decretos presidenciales. Su supervivencia está garantizada por la Constitución, pero su composición es variable de acuerdo con la voluntad del Presidente, que lo es también del Consejo. No se trata de un cuerpo decisorio, sus funciones son de asesoramiento al Presidente en materia de seguridad y defensa. La figura del Secretario del Consejo de Seguridad puede llegar a tener un notable peso político y probablemente sea ésta la causa de que haya habido seis Secretarios en seis años. En las elecciones presidenciales de 1996, Yeltsin se atrajo a su campo a Alexander Lébed, para su cara a cara con el comunista Ziugánov en la segunda vuelta, a cambio de nombrarle Secretario del Consejo de Seguridad. Bien es verdad que, paralelamente, creó el Consejo de Defensa como contrapeso, organismo que aún continuó existiendo tras el cese de Lébed hasta su disolución en marzo de 1998.

La desaparición del Consejo de Defensa, junto con la de otro en teoría "prometedor" organismo de vida todavía más efímera, la Inspección Militar

del Estado, es previsible que contribuya al reforzamiento del Consejo de Seguridad, al que además se le asignan los cometidos de la disuelta Inspección. Sin embargo, Yeltsin se ha apresurado a crear, pocos meses después, una nueva comisión estatal para el desarrollo de la organización militar, que abordará los temas de reforma militar que llevaba el Consejo de Defensa.

Todos estos movimientos suelen ser contemplados con aprensión desde las Fuerzas Armadas. Muchas de las tareas que se encomiendan a los consejos y comisiones que se crean se superponen claramente con cometidos del Estado Mayor General y su desarrollo entra, a veces, en abierta oposición con las intenciones y proyectos de las autoridades militares.

Como órgano encargado de definir una estrategia integrada de seguridad para el Estado, sociedad e individuo es, precisamente, el Consejo de Seguridad el que asume el papel principal en la formulación del Concepto de Seguridad Nacional, que fue aprobado por decreto presidencial y divulgado en diciembre de 1997. Punto de partida y referencia obligada para todo desarrollo de cualquier campo específico de la seguridad nacional de Rusia, tan importante documento no deja abiertas grandes expectativas para las Fuerzas Armadas. Entre las amenazas directas a la seguridad nacional no se menciona la militar. Es la crisis económica el principal origen de amenazas y, en el futuro previsible, las principales amenazas no serán militares sino internas. Existe, por lo tanto, declara el documento, la oportunidad de garantizar la seguridad por medios no militares. De ahí que el objetivo a lograr en la esfera de la defensa sea mejorar la organización militar con un nivel racional de gastos, sin buscar la paridad con potencias líderes, conformándose con una capacidad suficiente que permita la redistribución de recursos. El lenguaje del documento no puede ser más claro en este sentido. Seguramente los militares rusos hubieran preferido otro tono en un documento que debe orientar forzosamente la redacción de la Doctrina Militar y el desarrollo de la reforma militar. Resulta significativo, por una parte, que el Concepto de Seguridad Nacional haya visto la luz tras una espera de varios meses desde que el texto estaba preparado, período que incluyó el cambio de la cúpula militar, y también, por otra parte, que la revisión de la Doctrina Militar de 1993 lleve estancada más de un año.

Si las Fuerzas Armadas rusas pueden albergar sentimientos de desconfianza hacia la cúpula del entramado de la seguridad nacional, su rela-

ción con las otras organizaciones armadas dependientes de diversos Ministerios y organismos ha llegado a ser de abierta competencia.

Rusia ha continuado con la tradición soviética de mantenimiento de múltiples y potentes fuerzas paramilitares. Incluso las ha reforzado, en términos relativos, si se tiene en cuenta que sus efectivos totales, cercanos a los 400.000, no han disminuido sensiblemente con respecto al momento de la disolución de la URSS, cuando entonces debían atender a una población y a un territorio mucho mayores que en la actualidad. Confirma esta impresión la comparación con los efectivos de las Fuerzas Armadas entonces y ahora; las fuerzas paramilitares soviéticas eran una décima parte de las Fuerzas Armadas, mientras que las rusas llegan a ser una quinta parte en la actualidad.

La inmensa mayoría de estos efectivos están totalmente militarizados y encuadrados en unidades, algunas de ellas Brigadas y Divisiones, contando, en ocasiones, con vehículos acorazados y armamento pesado. Los contingentes más importantes integran las tropas del Ministerio del Interior y las tropas guarda-fronteras del Servicio Federal de Fronteras (dependiente directamente del Presidente), pero también existen en el Servicio Federal de Protección (para custodia de instalaciones y personalidades, como la guardia del Kremlin) y en las tropas del Ministerio de Defensa Civil y Situaciones de Emergencia.

Desde el Ejército regular, estas fuerzas son vistas con creciente desconfianza. A medida que la penuria de recursos humanos y económicos se ha hecho notar con toda su crudeza, se ha puesto en evidencia la prioridad de que vienen gozando las demás fuerzas sobre las del Ministerio de Defensa. Las reducciones de efectivos apenas les afectan o lo hacen en mucha menor medida que a las Fuerzas Armadas, sus necesidades presupuestarias están mejor cubiertas, la reposición de material se cumple con relativa oportunidad, la cobertura de puestos con el contingente de reclutamiento forzoso tiene preferencia sobre el Ejército y su personal profesional disfruta de mayores alicientes económicos y profesionales.

Las quejas desde el Ministerio de Defensa se han dejado oír con toda claridad y ha ido tomando cuerpo la aspiración del Estado Mayor General de llegar a ejercer alguna forma de control sobre las fuerzas militares dependientes de organismos ajenos al Ministerio de Defensa. Ya en 1995 el General Grachov, entonces Ministro de Defensa, sugirió esa posibilidad y en 1997 el General Kvashnín, jefe del Estado Mayor General, consiguió ver plasmada, entre las medidas de reforma militar decretadas por Yeltsin,

su idea de centralizar el control de todas las unidades militares, dependientes o no del Ministerio de Defensa, por medio de unos mandos operativos territoriales dirigidos, a su vez, desde el Estado Mayor General, para todo lo que se refiere a la defensa nacional.

Esta medida evidentemente supondrá una mayor influencia del Ministerio de Defensa sobre las otras fuerzas. Además, según lo planeado, los contingentes militares ajenos a las Fuerzas Armadas se reducirán a los estrictamente indispensables; por ejemplo, el componente militar del Servicio de Fronteras será recortado en beneficio de elementos civiles. Como contrapartida, las tropas del Ministerio del Interior (que pasarán a denominarse Guardia Federal) estarán integradas por efectivos profesionales, con lo que seguirán restando posibilidades de contratación de personal a las Fuerzas Armadas.

En definitiva, aunque probablemente sea cierta la intención de desmilitarizar lo más posible estos organismos y queden claras las competencias superiores del Estado Mayor General en materia de organización para la defensa, lo probable es que prosiga la situación prioritaria de las fuerzas paramilitares en términos de financiación y ventajas de todo tipo sobre las Fuerzas Armadas, lo que continuará provocando agravios comparativos. Pero, al fin y al cabo, en el futuro inmediato, la intervención militar más plausible sería en el interior, tipo Chechenia, o en las fronteras rusas o exteriores de la Comunidad de Estados Independientes, tipo Tadyquistán.

La dimensión militar de la Comunidad de Estados Independientes

La creación de una organización como la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en el momento de la disolución de la Unión Soviética era una iniciativa prácticamente obligada por la imposibilidad de deshacer de un plumazo, en diciembre de 1991, todos los elementos comunes de un Estado de la complejidad del soviético. Uno de los factores que hacía necesaria la existencia de alguna forma de continuidad con el pasado unitario era, sin duda, el militar. Había una formidable máquina militar que era patrimonio, al menos formalmente, de quince nuevos Estados y que, además, no deseaba ser troceada. En un primer momento resultaba fundamental que tan poderosa herramienta estuviera convenientemente controlada, muy especialmente el armamento nuclear, físicamente desplegado en varias Repúblicas, cuya garantía de control era motivo de grave preocupación internacional. De ahí que, en el mismo momento de constituirse la CEI, se creara el Mando Supremo de las Fuerzas Armadas Uni-

ficadas, que no fue otro sino el, hasta entonces, Ministerio de Defensa de la URSS.

La CEI nació, pues, con una dimensión militar obligada y mucho más acusada que cualquier otra. El líder ruso, Borís Yeltsin, fue uno de los tres (con los de Ucrania y Bielorrusia) que asestaron el golpe de gracia a la ya desahuciada Unión Soviética el 8 de diciembre de 1991, pero Rusia mantuvo durante meses la ilusión de poder conservar un solo brazo armado para toda la CEI. Hasta mayo de 1992 no da por fracasada la idea y decide la creación de sus propias Fuerzas Armadas, uno de los últimos Estados en hacerlo. Todavía en Moscú se siguió especulando por algún tiempo con la idea de un “espacio de defensa común” para la CEI, pero cada vez con menos convicción. El flamante Mando Supremo Unificado languidecía falto de contenido hasta su extinción en el verano de 1993, en que fué sustituido por un Estado Mayor coordinador de la cooperación militar en la CEI.

Es decir que, cumplido el primer año de vida de la CEI, se pasó desde la utopía inicial del Ejército único a una cierta unidad de control sobre medios estratégicos en un primer momento, después a la necesidad de establecer un espacio defensivo común para, finalmente, tener que conformarse con el impulso de la cooperación militar entre los países miembros. Y aún esta cooperación hubo de verse limitada a determinados campos y en ningún caso aparece suscrita por la totalidad de los Estados.

El intento más ambicioso es el Tratado de Seguridad Colectiva, que implica la ayuda militar mutua en caso de ataque por terceras partes. Firmado el 15 de mayo de 1992 en Tashkent (Uzbequistán) por sólo seis países (Rusia, Armenia y los asiáticos Kazajstán, Uzbequistán, Kirguistán y Tadyiquistán), significa uno de los más sonados fracasos rusos en el intento de dotar de contenido militar real a la CEI. Aunque en 1993 se incorporaron, más o menos presionados por Rusia, Georgia, Azerbaiyán y Bielorrusia, el Tratado no ha llegado nunca a cubrir las expectativas con que Rusia lo concibió. Ni siquiera está ratificado por la mayoría de sus signatarios.

La iniciativa que ha logrado un mayor respaldo por parte de los países de la CEI, aunque no total, es el sistema unificado de defensa aérea, cuyo establecimiento fue acordado en 1995 creándose un comité unificado de defensa aérea. No se han integrado Moldavia ni Azerbaiyán lo que, en este último caso, supone una importante carencia por afectar al flanco caucásico, pero significa el único acuerdo de cierta importancia firmado por Ucrania, aunque fuera con restricciones.

Para intervenir en conflictos armados que ocurren en el interior de la CEI existe el acuerdo de emplear fuerzas de pacificación combinadas. Se ha querido dar este carácter a las empleadas en los conflictos de Moldavia, Georgia y Tadyquistán aunque, en la práctica, sólo en este último caso se produce una modesta participación de fuerzas que no sean rusas.

La unificación del control de las fronteras exteriores de la CEI es otro de los temas que han conseguido un cierto desarrollo. Por lo menos se ha llegado a establecer un consejo de jefes de tropas de fronteras, que funciona desde hace algunos años.

Pero en el campo de la cooperación militar, la CEI acusa muy especialmente el problema que es general en la organización, que no es otro que la desconfianza que Rusia inspira en muchos de los demás socios. Al fin y al cabo, son países sin ninguna tradición de independencia, siempre sometidos a las decisiones de Moscú, tanto en el comunismo como en el zarismo, para los que el nivel de soberanía obtenido parece ser inversamente proporcional al grado de vinculación con la antigua metrópoli. A esta circunstancia hay que añadir la propia disposición rusa, asumida de una forma natural y espontánea, a seguir estableciendo las relaciones con sus antiguos camaradas desde un plano de superioridad mal disimulada.

La susceptibilidad de unos y la prepotencia del otro hacen muy complicado el entendimiento multilateral. En la corta historia de la CEI, pronto se puso de manifiesto que la cooperación militar era preferible tratarla de manera bilateral. Rusia comprendió enseguida que no podría generalizar sus relaciones militares con el resto de los países de la organización.

Desde los doce miembros, la CEI no se ve de la misma forma. A partir de la coincidencia general de evitar un poder central supranacional como el de antaño, pueden distinguirse, a grandes rasgos, dos tendencias extremas: una integradora que abogaría, no por la vuelta a la Unión, pero sí por el mantenimiento de un espacio económico y un espacio defensivo comunes, y otra desintegradora, para la que la CEI sólo constituye el paso obligado para un "divorcio civilizado" y huye de cualquier tipo de compromiso que recuerde antiguos lazos.

Exponentes de una y otra tendencia, como también de posturas intermedias, se dan en las tres zonas geográficas distintas de la Comunidad ligadas entre sí por territorio ruso. En el Asia Central, Kazajstán ha sido siempre el mayor partidario de una CEI estrechamente unida, incluso más de lo que Moscú está dispuesto a soportar por el momento, mientras que

Turkmenistán, por el contrario, ha mantenido una actitud de casi total desentendimiento. El interés ruso en esta región se centra en no perder influencia, en apadrinar las nacientes Fuerzas Armadas nacionales en forma de asesoramiento militar y formación de cuadros de mando y, sobre todo, en contener la entrada del integrismo islámico a través de Tadyiquistán, para lo que es el promotor del contingente de fuerzas de pacificación de la CEI que cierra la frontera con Afganistán y trata de activar el mecanismo del Tratado de Seguridad Colectiva, ante la amenaza adicional que representa el triunfo talibán en el país vecino. En la conflictiva zona del Cáucaso, Rusia cuenta con un socio incondicional en Armenia, en la misma medida que con la resistencia irreductible de Azerbaiyán, que no consiente el establecimiento de bases militares rusas en su suelo, contrariamente a lo que ha hecho el tercer país caucásico, Georgia, ahogado por los problemas políticos y económicos. Ya representó un éxito ruso la incorporación de ambos países al Tratado de Tashkent en su segundo año de existencia. Por último, en la parte occidental, eslava, de la CEI, coinciden la adhesión más inquebrantable, Bielorrusia, y el rechazo más doloroso, Ucrania. Durante 1996 y 1997, las estrechas relaciones entre Rusia y Bielorrusia se han ido formalizando para culminar en el establecimiento de una Unión de Estados soberanos, que expresamente se declara abierta a otros miembros de la CEI, y en la firma de una serie de acuerdos de cooperación militar que dan pie a considerar a Bielorrusia como militarmente disponible para Rusia. Todo lo contrario de la actitud de la otra hermana eslava y segunda en importancia de las antiguas Repúblicas de la URSS, Ucrania, cuyo recelo y frialdad hacia la idea rusa de la CEI ha sido el verdadero talón de Aquiles de la organización. Todo hubiera sido posible con Ucrania, nada es posible sin ella. La falta de la firma ucraniana deja casi sin interés para Rusia cualquier manifestación de cooperación militar, incluido el Tratado de Seguridad Colectiva. Ni el arreglo del contencioso fratricida sobre la Flota del Mar Negro, alcanzado en 1997, parece haber allanado el camino para un estrechamiento de las relaciones militares.

Lo que teme Ucrania, como los restantes miembros de la CEI, es que cualquier acercamiento militar a Rusia, dada la desproporción de potencialidades y la inercia histórica, aboque indefectiblemente al vasallaje. Hay algunos, como Bielorrusia, Armenia, incluso Kazajistán, que asumen el riesgo, conscientes de seguir acogidos a un poderoso protector; pero otros, por el contrario, valoran su propia soberanía en función del alejamiento de las tesis moscovitas. Sin el concurso de éstos, muy especialmente y sobre todo de Ucrania, la potencialidad de la CEI no puede desarrollarse.

Nada les hubiera gustado más a los rusos que, llegado el debate sobre la ampliación de la OTAN, haber podido poner en la balanza la posibilidad de una CEI militarmente unida y fuerte, un Tratado de Tashkent con todas las firmas al completo y convenientemente desarrollado, para amagar, al menos, con el espectro de una nueva confrontación de bloques, un verdadero ambiente de "paz fría" según la expresión del Presidente Yeltsin. En más de una ocasión, autoridades militares rusas han insinuado esta respuesta a la ampliación, entre otras, pero la advertencia ha sonado siempre hueca, todos saben que eso no sería posible en las actuales circunstancias. Otra cosa es la posibilidad de impulsar acuerdos bilaterales, como también han puesto sobre el tapete las autoridades militares rusas al especular sobre la organización de un Grupo de Fuerzas en Bielorrusia o el despliegue de armas nucleares en el territorio vecino.

La apertura militar rusa al exterior

La relación militar rusa con el mundo exterior ya había comenzado a experimentar cambios notables en los últimos años de la *perestroika* soviética. No fue la desaparición formal del Ejército Rojo, en 1992, lo que determinó un vuelco en la naturaleza de las relaciones militares externas, sino la nueva filosofía de la política exterior soviética adoptada en los últimos años de la década de los ochenta. Con la sustitución de los criterios ideológicos por los de intereses prácticos en la determinación de la actitud a tomar en la relación con el mundo exterior, las últimas Fuerzas Armadas soviéticas y sus herederas las rusas han ido profundizando en un proceso de apertura al mundo occidental, en el que todavía siguen.

Los contactos entre militares rusos y occidentales, los intercambios de visitas a todos los niveles, la asistencia conjunta a seminarios, debates o cursos y, más recientemente, la realización de ejercicios combinados e, incluso, operaciones como en los Balcanes, actividades todas ellas inimaginables hace pocos años, han ido abriendo las Fuerzas Armadas rusas al conocimiento occidental y, más importante aún, los ojos de los militares rusos a lo que son y a cómo encajan los Ejércitos en las democracias occidentales.

Sin embargo, la proporción de la oficialidad rusa que ha tenido la oportunidad de establecer algún contacto con Fuerzas Armadas de países de Occidente es todavía muy escasa. Las estrecheces económicas y los frecuentes períodos de inquietud política obligan a restringir y aún cancelar programas de intercambios. Es, ciertamente, una lástima porque la gene-

realización del contacto con el exterior es de una eficacia comprobada, tanto para diluir prejuicios y desconfianzas como para generar nuevas corrientes de opinión, cuestiones muy necesarias en los actuales momentos de cambio en Rusia, sobre todo dada la suspicacia existente hacia Occidente, muy extendida entre la oficialidad rusa, especialmente la de mayor antigüedad. La actitud occidental hacia Rusia, ellos piensan, debe ser contemplada con desconfianza, en la sospecha de que se trata de aprovechar la debilidad rusa y no interesa realmente su recuperación.

A esta predisposición personal, que empieza por dificultar cualquier relación, hay que añadir, a la hora de negociar acuerdos, la ausencia de una clara dirección política. Al Presidente le corresponden legalmente amplios poderes en asuntos de política de defensa y relaciones exteriores, pero con frecuencia decide de manera irreflexiva cuando no contradictoria. El proceso de toma de decisiones adolece, además, de una cierta confusión burocrática propensa a provocar duplicidades.

En general, las relaciones militares rusas con Occidente se encuentran condicionadas por las reticencias rusas hacia la OTAN, mucho más ahora que la Alianza ha iniciado un período de expansión visto con aprensión desde Moscú. Rusia se adhirió a la Asociación para la Paz en 1994 y en mayo de 1997 suscribió el Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la Federación Rusa y la OTAN. Ambos cauces de relación y cooperación suscitan cierto grado de inquietud y desconfianza, cuando no franco rechazo, desde las Fuerzas Armadas rusas.

La participación rusa en el programa de la Asociación para la Paz es francamente desalentadora. Aunque los militares rusos comprenden que la intervención en estas actividades, además de promover la confianza mutua y rebajar tensiones, multiplican las oportunidades de adiestramiento de sus fuerzas, muchos valoran excesivo el coste en sus circunstancias económicas y consideran a la Asociación para la Paz, en realidad, como una antesala de entrada en la OTAN para unos países y como una distracción política para otros. Por otra parte, algunos ejercicios de este programa, que tienen lugar en antiguas Repúblicas soviéticas, llegan a provocar reacciones de malestar entre las autoridades militares rusas.

Para los rusos resultan más satisfactorios el nivel bilateral, individualmente con países miembros de la Alianza, y el proporcionado por el Acta Fundacional y su Comité Conjunto Permanente Rusia-OTAN. En ambos casos trasciende un matiz de exclusividad del que carece el cauce de la

Asociación para la Paz, donde los rusos entran en el mismo saco con potencias ostensiblemente menores.

No obstante, ni aún el Acta Fundacional, en su corto período de existencia, acaba de satisfacer las expectativas de los militares rusos. Voz tan autorizada como la del General Ivashov, jefe de la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Defensa, lo expresó claramente al cumplirse el primer aniversario de la firma del Acta. En artículo de prensa, el General Ivashov expresaba dos motivos concretos de preocupación, uno acerca de falsas interpretaciones del espíritu ruso de cooperación y otro sobre el alcance de los temas a considerar en el Comité Conjunto Permanente. Respecto al primero, Rusia parece temer que el Acta Fundacional pueda ser presentada como pantalla de su supuesta aquiescencia a la expansión de la OTAN, en el sentido de que si Moscú está cooperando estrechamente con Bruselas es que está de acuerdo con el proceso de ampliación. El autor quiere dejar claro que no es así y señala dónde está el umbral de oposición activa. En su opinión, el acceso a la OTAN de cualquier antigua República soviética rompería el equilibrio europeo y supondría un cambio en la situación geopolítica que obligaría a tomar medidas tales como reconstruir la capacidad militar ofensiva en el Noroeste ruso y la reducción de los compromisos sobre armamento nuclear táctico. En lo referente a temas a debatir, opina Ivashov que el Consejo Conjunto Permanente se entretiene en asuntos interesantes, pero de nivel secundario, como la interacción de fuerzas en Bosnia o el programa de la Asociación para la Paz. Asuntos de mayor calado, propuestos por los rusos, no han tenido eco, como la armonización de las próximas versiones de la Doctrina Militar rusa y del Concepto Estratégico de la OTAN o la discusión de unos criterios para la prevención y arreglo de conflictos, elaborados por Rusia, o el debate sobre planes de desarrollo de la infraestructura militar y sobre movimientos de tropas y maniobras militares. El General Ivashov se queja amargamente de que la Alianza no parece tener interés en considerar lo que a Rusia le preocupa. Resulta muy significativo el pensamiento final de este revelador trabajo, en lo que tiene de expresión tanto de aspiración como de advertencia: Si la OTAN no llega a convertirse en una estructura política, no es difícil augurar una vida muy corta al Acta Fundacional.

Las opiniones del General Ivashov han sido después refrendadas por el propio Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas rusas, el General Kvashnin, cuando escribe en el órgano de prensa del Ministerio de Defensa "Estrella Roja", el 4 de septiembre de 1998, que el mecanismo

del Comité Conjunto Permanente no debe limitarse al intercambio de información y consultas, sino tener capacidad de adoptar decisiones conjuntas y tratar temas relacionados con la seguridad nacional de Rusia, como el control de las armas convencionales en Europa, las actividades militares cerca de las fronteras rusas o la posible admisión de los países bálticos en la OTAN.

No puede decirse, siguiendo los comentarios del Jefe del Estado Mayor General ruso, que el actual nivel de cooperación entre Rusia y la OTAN satisfaga los requerimientos de garantizar la estabilidad y la seguridad en Europa de forma duradera. Rusia está a favor de desarrollar sus contactos con la Alianza, pero los militares rusos temen que el proceso se intente hacer a costa de la seguridad rusa. El General Kvashnin denuncia los intentos de la OTAN de utilizar el Consejo de Asociación Euroatlántica para suplantar funciones de la OSCE y relegar esta estructura a un papel secundario en el sistema de seguridad. Ve señales del deseo de la OTAN de establecer alrededor de Rusia un círculo de inestabilidad desde los propios países de la CEI. También sospecha que la Alianza no puede resistir la tentación de enlazar el proceso de adaptación del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE) con sus planes de admisión de nuevos miembros, en un enfoque dirigido a fortalecer la seguridad de la OTAN a expensas de la seguridad de los países ajenos a la Alianza. Mientras continúa la discusión sobre la actualización del Tratado FACE, la máquina militar de la OTAN se traslada hacia las fronteras rusas, dando carácter estratégico a su armamento táctico, lo que significa, según los militares rusos, que no se está considerando la cuestión de igual seguridad para ambas partes.

Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso no se sustentan actitudes tan reticentes a colaborar con la Alianza Atlántica como las que se perciben en las Fuerzas Armadas. Para conseguir la debida acción unificada por parte de todas las instancias llamadas a relacionarse con la OTAN, pero también para impulsar un mayor grado de participación del estamento militar, se creó en diciembre de 1997 una Comisión interdepartamental para la cooperación con la OTAN que, presidida por el propio Ministro de Asuntos Exteriores, incluye al Jefe del Estado Mayor General así como a representantes de diversos Ministerios y organismos relacionados con la seguridad.

En cuestiones de desarme, además de la desconfianza hacia la actitud occidental en la revisión del Tratado FACE, antes comentada, el START II

provoca fricciones en las relaciones con Estados Unidos, pero no, en este caso, por la postura particular de las Fuerzas Armadas. Desde el Ministerio de Defensa se apoya la ratificación del Tratado para abordar lo antes posible el START III y en este sentido el propio Ministro trata de vencer las hasta ahora insalvables reticencias de la Duma, conocedor (no en vano procede de las Fuerzas de Misiles Estratégicos) de que, con o sin Tratado, Rusia no tardará en quedar por debajo de los niveles marcados en el START II (3.500 cabezas nucleares como máximo) ante los problemas económicos que van a afectar a la necesaria futura reposición de los sistemas de armas, tanto con misiles balísticos modernizados como con la nueva generación de submarinos y bombarderos portadores.

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA REFORMA MILITAR

La organización militar

Rusia ha venido manteniendo la organización militar heredada de la Unión Soviética. Un Ministro de Defensa militar encabeza la cadena de mando, a las órdenes directas del Presidente en su calidad de Comandante Supremo. Se le subordina el Estado Mayor General, del que depende operativamente la Fuerza.

A diferencia de la organización de las Fuerzas Armadas en tres grandes ramas o fuerzas específicas, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, clásica en los países occidentales, el modelo soviético distinguía hasta cinco, añadiendo a las anteriores las Fuerzas de Misiles Estratégicos y las de Defensa Aérea. En Rusia se ha continuado con esta organización hasta ahora, que se está poniendo en ejecución una de las “medidas prioritarias de la reforma militar” decretadas por Yeltsin el 16 de julio de 1997, cual es la fusión de las Fuerzas Aéreas y las de Defensa Aérea en lo que serán las nuevas Fuerzas Aéreas rusas. Con esta medida, que se espera proporcione un importante ahorro al suprimir redundancias en personal, medios e instalaciones, ya puede hablarse de cuatro ramas de las Fuerzas Armadas en lugar de las tradicionales cinco soviéticas. Para una segunda etapa, entre los años 2001 y 2005, está previsto el definitivo paso a las tres ramas clásicas.

Otra importante medida que preveía el decreto de 16 de julio de 1997 sobre “medidas prioritarias para reformar las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa y mejorar su estructura”, y que desarrolla otro decreto de 30 de julio de 1998 con las “bases de la política estatal para la organización

militar hasta el año 2005”, es la implantación, antes de 1999, de un sistema único de división territorial militar. El territorio ruso se considerará dividido en seis direcciones estratégicas: Noroccidental, Occidental (Moscú), Suroccidental (Cáucaso Norte), Centro-asiática, Siberia y Lejano Oriente. El sistema unificará (y a él habrán de adaptarse) las hasta ahora diversas formas en que dividen el territorio las estructuras estatales que disponen de tropas. Así, han venido coexistiendo ocho distritos militares, seis zonas de defensa aérea, siete regiones del Ministerio del Interior, seis sectores de tropas de fronteras y nueve áreas de defensa civil. En cada dirección estratégica se organizará un mando operativo para dirigir la acción coordinada, en la esfera de la defensa nacional, de todas las fuerzas militares desplegadas en el territorio, ya sean unidades de las Fuerzas Armadas como de otros Ministerios y organismos. Los seis mandos operativos estarán, a su vez, subordinados al Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas.

Si la misión de coordinar la cooperación de todos los componentes militares, cualquiera que sea su dependencia orgánica, en aras de la defensa de los espacios terrestres, aéreos y marítimos nacionales incumbe, de acuerdo con el decreto presidencial de 30 de julio de 1998, al Ministerio de Defensa, idéntica tarea se asigna al Ministerio del Interior cuando lo que está en juego es la detección y neutralización de conflictos armados internos, al Servicio Federal de Fronteras para la custodia de la frontera nacional en tierra, mar, ríos, lagos y otros depósitos acuáticos, al Servicio Federal de Seguridad cuando se trate de prevención y lucha contra el terrorismo, el extremismo político y las actividades ilegales de servicios de inteligencia extranjeros, al Ministerio de Defensa Civil y Situaciones de Emergencia para los casos de prevención y superación de catástrofes naturales, al Servicio Federal de Tropas de Ferrocarriles sobre cobertura técnica y restablecimiento de los ferrocarriles en interés de la defensa y a la Agencia Federal de Información y Comunicaciones Gubernamentales, adscrita a la Presidencia, en asuntos de seguridad informativa.

La implantación, hasta sus últimas consecuencias, de este principio de mando unificado habrá de vencer importantes resistencias. No es sólo que los organismos ajenos al Ministerio de Defensa se hayan opuesto siempre a cualquier tipo de control de sus tropas por el mando militar; es que en el propio seno de las Fuerzas Armadas la medida suscita celos mal disimulados y difíciles de vencer. En particular, las fuerza navales y las aéreas son muy sensibles a la posibilidad de perder parte de su autonomía al pasar a estar bajo el control de los mandos operativos territoriales. El expe-

rimento funciona ya a niveles más modestos, en el enclave occidental de Kaliningrado y en la península oriental de Kamchatka, donde todas las fuerzas están bajo el control operativo de los Jefes de la Flota del Báltico y de la Flotilla de Kamchatka, respectivamente. Pero su funcionamiento es aún bastante reciente y las proporciones son muy diferentes como para extraer conclusiones aplicables al caso de las direcciones operativo-estratégicas territoriales.

El factor humano

Desde los últimos años de la *perestroika* se ha venido especulando con sucesivas reducciones de los efectivos militares. De los 4,25 millones de soldados soviéticos en 1989 se pasó a 3,5 millones en mayo de 1992, de los que Rusia heredó 2,8 millones y redujo hasta 1,7 millones en los siguientes cinco años. Pero todas estas cifras son puramente teóricas, efectivos de plantilla. La realidad es que Rusia, desde su independencia, nunca ha tenido más de millón y medio en filas y, ahora que pretende dejar sus plantillas en 1,2 millones el 1 de enero de 1999, sus efectivos reales no deben andar muy alejados de esa cifra. El índice de cobertura de la plantilla ha ido mejorando de manera tan espectacular como artificial, gracias a la reducción de las cifras teóricas, que se han ido acercando a las reales.

Pero hay todavía un doble problema que no se ha solucionado, como es la desproporción numérica entre cuadros de mando y soldados y, dentro de los primeros, entre oficiales superiores y jóvenes. Si el total de las Fuerzas Armadas se ha reducido en un 40% entre 1992 y 1997, el cuerpo de oficiales ha disminuido sólo en un 21%, con lo que el desequilibrio es evidente. Como, a su vez, el sector de oficiales superiores se ha reducido aún en menor proporción, se explica por qué ahora las dos terceras partes de los oficiales son del grado de Comandante o superior, exactamente la tendencia contraria a lo que debería ser. En resumen, el ruso es un Ejército escaso de soldados y sobrado de generales y oficiales superiores.

La escasez de soldados ha sido un mal crónico desde finales de la década de los ochenta, cuando empezó a fallar el sistema de reclutamiento forzoso. Año a año, los reemplazos han ido decreciendo en cantidad y en calidad. Menos del 20% de los jóvenes realiza el servicio militar obligatorio, librándose el resto por razones de salud o acogiéndose a diversas modalidades de exenciones y prórrogas o, simplemente, eludiendo la presentación (solamente se persigue judicialmente uno de cada mil

casos). Por eso, en 1992, se puso en marcha un programa de voluntariado en el que se cifraron grandes esperanzas que, hasta ahora, no se han visto ni medianamente satisfechas. Se ha llegado a cubrir una cuarta parte de los puestos de soldados y sargentos (en Rusia no existe un verdadero cuerpo de suboficiales) con voluntarios que suscriben contratos de dos o más años, pero la distribución por zonas geográficas y por especialidades resulta muy desigual y la tendencia es a que decrezca el número de reen-ganchados y de nuevos voluntarios si no se dota al programa con los fondos necesarios, lo que es muy improbable en las presentes circunstancias. Por eso, el cumplimiento del decreto presidencial de mayo de 1996, que preveía la total profesionalización de las Fuerzas Armadas para el año 2000, ya se ha reconocido como imposible. Es una aspiración que deberá esperar bastantes años más.

Cada vez más alarmante es el éxodo de oficiales jóvenes. Todas las encuestas coinciden en señalar la pérdida de prestigio del militar en la sociedad, las escasas perspectivas profesionales y los bajos sueldos con frecuentes retrasos en su cobro como las causas principales de la sangría que las Fuerzas Armadas sufren de jóvenes oficiales, con excelente formación que incluye una titulación civil. Aunque las cifras de ingreso en las academias militares se han mantenido moderadamente altas, la mitad de los cadetes abandona antes de la graduación y la mitad de los graduados deja el servicio en cuanto cumple los 5 años de compromiso inicial.

En consecuencia, las necesarias reducciones anuales previstas en la reforma militar se están haciendo a costa de oficiales jóvenes en lugar de incidir preferentemente en las sobrecargadas filas de los de mayor graduación y antigüedad. Sin el dinero necesario a su disposición, el Ministerio de Defensa prefiere dejar marchar a los jóvenes oficiales debido al coste mucho menor que supone su licenciamiento si se compara con el provocado por el de los oficiales superiores. No se trata sólo de la indemnización en metálico que deben recibir ante un retiro forzoso, sino que la auténtica clave del problema está en la vivienda a que tienen derecho si se les retira con más de 10 años de servicio, de acuerdo con una legislación que todavía retiene cierto espíritu paternalista de los tiempos soviéticos. Esta exigencia altera todas las previsiones de reducciones y parece un obstáculo insalvable con los escasos fondos disponibles, pues el déficit de viviendas que tiene el Ministerio de Defensa, entre personal en activo y retirado con derecho a ellas, supera las 250.000. El propio Ministro de Defensa ha declarado que el ritmo de la reforma militar está ligado a las disponibilidades de vivienda.

El problema económico

Las Fuerzas Armadas rusas, naturalmente, no han podido escapar a las vicisitudes económicas del nuevo Estado, con resultados tan negativos hasta el momento. Los militares, como institución e individualmente, están siendo uno de los sectores más castigados por la crisis económica, seguramente debido a que en tiempos de escasez los gastos de defensa suelen ser de los primeros en recortarse y, sobre todo, a la desahogada situación de que disfrutaban, colectiva y personalmente, en el anterior régimen.

La situación no deja de ser paradójica. La Rusia actual ha venido manteniendo, desde su independencia, unos gastos militares anuales que representan la mayor partida del presupuesto federal, en torno a un 20%, pero no son suficientes para sostener una estructura militar que no ha disminuido en la misma proporción que la capacidad económica. El PIB ruso actual ha caído hasta equivaler al 20% del soviético, pero Moscú aún mantiene un 35 ó 40% de las Fuerzas Armadas soviéticas.

El gasto militar es, pues, demasiado alto para la economía rusa, pero demasiado bajo para satisfacer a su maquinaria militar. El presupuesto del Ministerio de Defensa para 1998 ha sido el más bajo de la historia, representando un 2,7% del PIB, cuando los últimos años, por término medio, venía a ser un 3,5%. Como todavía no han desaparecido los hábitos soviéticos de secretismo y enmascaramiento de ciertos gastos militares, algunos analistas llegan a calcular el porcentaje real respecto al PIB en el doble de la cifra oficial, si se cuenta también con las fuerzas paramilitares.

Pero es que, además, las cantidades asignadas se libran con grandes retrasos o no llegan a hacerse efectivas. En 1997 se suspendió el pago de un 25% del presupuesto de defensa y los resultados de 1998, con el colapso financiero sobrevenido, serán probablemente peores.

Las autoridades militares no parecen percatarse de la nueva realidad económica. Año tras año se produce el mismo espectáculo de regateo a la hora de discutir los presupuestos. Desde el Ministerio de Defensa se pide casi la mitad del presupuesto federal, propuesta que se recorta, a su vez, en un 50% para aprobarla. Como consecuencia, las quejas militares se multiplican públicamente en contra de los responsables políticos y los parlamentarios. En las últimas elecciones legislativas, el Ministerio de Defensa llegó a emitir una directiva animando a los militares a presentarse como candidatos para tener cierta fuerza en la Duma. El resultado, por cierto, no pudo ser más desalentador.

Con todo ello, casi los dos tercios del presupuesto militar tienen que dedicarse al puro mantenimiento de las Fuerzas Armadas, exactamente la misma proporción que en la URSS se gastaba en adquisición de armamento y en I+D. Como el pago de las asignaciones se retrasa, las unidades sobreviven gracias a sus propias granjas agrícolas, a la ayuda local, al consumo de las reservas de guerra de alimentación y carburantes o al endeudamiento con los bancos (muchos de ellos controlados por las mafias locales). Incluso se está considerando seriamente la posibilidad de que las Repúblicas y Regiones de la Federación se responsabilicen de los gastos de vida de las unidades en sus respectivos territorios, a cuenta de los impuestos a satisfacer a Moscú, con el riesgo que esta medida implicaría para la integridad de la Federación.

Al mismo tiempo se hunde la base de producción, el anteriormente floreciente complejo militar industrial. La producción militar de la industria de defensa ha descendido un 90% desde 1990; su producción civil (que abastecía antes la inmensa mayoría del mercado ruso) se ha reducido el 75%. El Ministerio de Industrias de Defensa se disolvió en marzo de 1997 y actualmente hay más de 1.700 empresas de industria militar subordinadas al Ministerio de Economía, con planes para reducir las a menos de 700 para el año 2000, y a 400 para el 2005. Se está haciendo un esfuerzo importante en la actividad de exportación de armamento como fuente de ingresos y, al mismo tiempo, remedio que alivie la inacción del sector. Después de unos comienzos prometedores, que llegaron a alimentar la ilusión rusa de disputar el primer puesto entre los países exportadores de armas a Estados Unidos y que culminaron con unas ventas de 3.600 millones de dólares en 1995 y 3.200 millones en 1996, las cifras cayeron a 2.600 millones en 1997 y no más de 2.000 millones en 1998. Las previsiones apuntan a que Rusia seguirá entre los primeros exportadores, con India, China e Irán como principales clientes, pero con dificultades para su prevista expansión en Asia y para rebasar los 3 millardos de dólares en ventas anuales.

Finalmente, está el problema de la financiación de la reforma militar. La inmensa mayoría del dinero necesario para reducir personal, disolver unidades, trasladar material y recursos, por no decir modernizar los medios de combate, debe extraerse de fuentes de financiación extra-presupuestarias. Se ha creado en el Ministerio de Defensa una Dirección económica y una cuenta bancaria especial para administrar estos fondos, que han de provenir de la venta de propiedades y equipo militares sobrantes y del alquiler de almacenes, de instalaciones de puertos y aeródromos, de

medios de transporte y hasta de satélites de comunicaciones. Un conjunto de ingresos atípicos que multiplican las posibilidades de corrupción, plaga ya con cierta extensión en las Fuerzas Armadas rusas y que ha llegado a alcanzar, en los últimos años, al Comandante en Jefe de las Fuerzas Terrestres y al Jefe del Estado Mayor de la Armada.

El estado operativo

Cuando la Unión Soviética se deshizo, la mitad de sus distritos militares quedaron fuera de Rusia, pero lo grave fue que entre ellos estaban los del primer escalón del despliegue soviético, es decir, los mejor preparados, los que contaban con material más moderno y con unidades más operativas. Al mismo tiempo, las fuerzas que primero la URSS y después Rusia repatriaron de Europa Oriental y Mongolia (más de 700.000 hombres en cinco años, una operación sin precedentes históricos sin mediar derrota militar y que todos los militares rusos coinciden en calificar como precipitada y algunos de vergonzosa), unidades todas también de primer nivel, perdieron sus cualidades por las precarias condiciones en que quedaron en territorio ruso las que no fueron disueltas. Por su parte, la red soviética de vigilancia del espacio aéreo quedaba desarticulada y los elementos que Rusia heredó, inservibles por sí solos. De todas estas vicisitudes, las Fuerzas Armadas rusas no han podido recuperarse nunca.

Ya en 1996, en un informe oficial presentado a la Duma, el Ministerio de Defensa alertaba sobre los problemas de operatividad de las Fuerzas Armadas. En las Fuerzas Terrestres sólo el 15% de las unidades de combate disponía de los efectivos indispensables para poder considerarse con nivel operativo. El envejecimiento del material era evidente y los sistemas logísticos fallaban. Era notable el efecto negativo que había tenido el mal empleo de las unidades terrestres en las operaciones de Chechenia. En las Fuerzas Navales, aún habiendo causado baja gran cantidad de barcos, el 40% de los restantes no estaba en plenas condiciones de navegar. Estaba también el problema añadido del más del centenar de submarinos nucleares fuera de servicio y sin poder deshacerse de sus reactores. Las Fuerzas Aéreas requerían anualmente 200 nuevos aviones, de los que apenas podía satisfacerse una décima parte. Con ello y con la escasez de piezas de repuesto, sólo la mitad de los aviones podrían volar. Los pilotos volaban, por término medio, la décima parte (los de élite, la mitad) de las horas anuales requeridas en Occidente. Las Fuerzas de Misiles Estratégicos son las que retenían intacta su capacidad, pero su futuro era incierto por la falta de investigación y producción industrial.

Publicaciones militares rusas calculan el porcentaje de armamento moderno en servicio en las Fuerzas Armadas rusas en un 30% y lo comparan con el 60-70% que consideran normal en países extranjeros. Pero es que, si el nivel de financiación para renovación de armamento continuara como ahora, para el año 2000 caería al 10% y al 5% el 2005. Todo ello está referido a sistemas de armas convencionales, pero podemos suponer sólo unos pocos años más de plazo para el armamento nuclear. En este aspecto, los planes de reforma militar contemplan la modernización y el re-equipamiento como una segunda fase a desarrollar entre los años 2001 y 2005, pero, en vista de que la esperada reacción de la economía nacional no sólo no se produce sino que sobreviene la bancarrota en 1998, existe el convencimiento general en Rusia de que se hará a partir del 2005.

La operatividad de las Fuerzas Armadas rusas ha tenido la oportunidad de comprobarse en la guerra de Chechenia, entre 1994 y 1996. Es una comprobación parcial, llena de condicionantes. Las fuerzas militares fueron empleadas de manera precipitada y sin preparación específica para unas misiones que no respondían a su organización y equipamiento. Hubo una información equivocada sobre el enemigo a combatir, una mala coordinación con las fuerzas del Ministerio del Interior, de Fronteras y del Servicio de Seguridad y aún fallos graves de coordinación entre las fuerzas terrestres y la aviación de combate. Y, sobre todo, faltó el soporte moral de la retaguardia civil, el aliento de la población, incluso la unanimidad de la institución militar en creer en lo que se estaba haciendo. Sin todo ello, la operación estaba condenada al mismo fracaso en que acabó la guerra de Afganistán para el Ejército soviético, dicho sea salvando todas las diferencias entre ambos conflictos.

En resumen, no hay duda de que el nivel de operatividad actual de las Fuerzas Armadas rusas es bajo. Los recursos escasean y el adiestramiento de las unidades se resiente. Cada vez son más raras las maniobras reales con tropas, que se sustituyen por ejercicios de cuadros y de puestos de mando, lo cual, ciertamente, no sólo ocurre en Rusia. Sin embargo, la tendencia va hacia la concentración de los recursos escasos en fuerzas y unidades seleccionadas lo que, por supuesto, implica dejar en el abandono a la mayoría, ocupada sólo en subsistir. Aplicando un remedio casi quirúrgico, las unidades de la triada nuclear, los paracaidistas, unas pocas divisiones (diez exactamente), los submarinos, la aviación de transporte y poco más, acaparan las prioridades para mantener un buen nivel. Con ello, las Fuerzas Armadas rusas no van a perder una buena disposición básica

para poder recuperar su antigua capacidad a poco que mejoren las circunstancias ajenas a la propia institución.

La reforma posible

Desde el principio de la existencia de las nuevas Fuerzas Armadas rusas se dio por supuesta la necesidad de una reforma militar. En 1992 el Ministerio de Defensa traza un plan, que es confirmado en el texto de la Doctrina Militar de 1993, pero que adolece de concreción y de posponer las decisiones importantes para el futuro. La reforma militar ha tropezado siempre con dos obstáculos en su camino. El primero ha sido la falta de acuerdo y de dirección política sobre lo que se quería hacer. El segundo, la escasez de recursos económicos que pueden dedicarse a la reforma.

Aún dentro de las Fuerzas Armadas, no hay unanimidad sobre el modelo a alcanzar, pues entran en competencia intereses corporativos de las diferentes ramas y servicios. Pero, por regla general, las autoridades militares han desconfiado siempre de la reforma y no son partidarias de cambios espectaculares. Sin una dirección política firme y coherente, el Ministerio de Defensa no ha estado en disposición ni tiene posibilidad de idear y aplicar ningún plan. El Kremlin, durante años, ha estado emitiendo señales contradictorias sobre el tipo de Fuerzas Armadas que se quiere tener, en un modo muy al estilo de Yeltsin, sin querer decidir entre los dos modelos que estaban realmente en discusión. Por un lado, unas fuerzas más reducidas y ligeras que las soviéticas, pero capaces todavía de librar una guerra a gran escala de carácter convencional, además de ser capaces de solucionar conflictos de carácter regional y local. En el otro extremo, confiar a las armas nucleares la disuasión y, si fuera necesario, la resolución (junto a la capacidad de movilización) de una guerra a gran escala y mantener activas el mínimo indispensable de fuerzas convencionales capaz de resolver acciones puntuales y conflictos locales. Son las opciones defendidas, respectivamente, por el Ministerio de Defensa y por el Consejo de Defensa.

Finalmente, Yeltsin se decide claramente por la segunda de las opciones y la respalda mediante tres acciones en la primavera-verano de 1997. Cesa abruptamente al tándem Ministro de Defensa y Jefe del Estado Mayor General, sustituyéndolo por otro más de acuerdo con la filosofía de la reforma; aprueba en el Consejo de Seguridad el nuevo Concepto de Seguridad Nacional (fue difundido en diciembre siguiente), que pone en segundo plano el papel de los medios militares (especialmente los con-

vencionales) en la garantía de la seguridad nacional; y decreta las primeras medidas de reforma sin, prácticamente, respaldo económico alguno. Por fin la reforma militar está dotada de la sustancia política de que había carecido durante sus cinco primeros años de planeamiento.

Otra cosa es que el segundo de los obstáculos, la falta de financiación de la reforma, siga sin solucionarse. Aún habiéndose elegido la más barata de las opciones, la situación económica del país no hace abrigar muchas esperanzas. La recuperación económica se retrasa. Si antes de 1998 se predecía un ligero crecimiento sostenido del 2 al 5% anual durante los próximos cinco años y, con ello, sólo podría esperarse la aplicación de una verdadera reforma modernizadora, más allá de la simple reducción forzada, para después del 2005, ahora, tras la debacle económica de 1998, ni siquiera la reducción de efectivos va a poderse hacer razonablemente bien. La gran paradoja actual del proceso de reforma es que Rusia no puede permitirse reducir sus fuerzas al nivel que realmente podría soportar.

Mientras tanto, bajo el paraguas nuclear que tiene y seguirá teniendo la primera prioridad, los esfuerzos se concentrarán en un reducido número de unidades convencionales y en ir resolviendo imprevistos para que el descontento militar no deje de ser controlable.

CONCLUSIÓN

Conocimos durante varias décadas unas Fuerzas Armadas soviéticas. Conocemos ahora, en la década de los 90, unas Fuerzas Armadas rusas de la transición política y económica, herederas, pero radicalmente distintas, de las anteriores. ¿Cómo serán las Fuerzas Armadas rusas de la próxima década, es decir, de principios del siglo XXI?. También van a ser distintas porque Rusia será ya otra, fundamentalmente por el cambio político y la remoción de poderes e influencia que seguirán a la desaparición de Boris Yeltsin de la presidencia de la Federación y de la escena pública.

El Ejército de la era post-Yeltsin irá perdiendo algunos de sus desajustes actuales, como la desproporción entre mandos y tropa o el exceso de oficiales superiores, quizá debido tanto a causas naturales como a la aplicación de remedios específicos. Su relación con el poder político evolucionará, para dejar de ser un Ejército presidencialista y acercarse más al Gobierno y Parlamento, aunque los mecanismos ideales de control político de las Fuerzas Armadas no estarán plenamente desarrollados hasta que el propio poder político haya adquirido una forma estable. Seguirán exis-

tiendo los celos con las fuerzas paramilitares, que disminuirán en número pero no en su condición prioritaria.

El sentimiento de desconfianza hacia Occidente desde las filas militares, una vez desprendido de la virulencia ideológica remanente de los tiempos soviéticos, puede aún verse sostenido tanto por el aumento en el acento nacionalista de un sistema socio-económico en apuros como por determinadas posturas occidentales excesivamente inflexibles o prepotentes.

El rango de gran potencia militar seguirá conservándolo Rusia gracias a su impresionante panoplia nuclear, cuya necesaria renovación tendrá la máxima prioridad. El arma nuclear ha escalado un peldaño en el nivel de peligrosidad, aunque haya desaparecido la probabilidad de conflicto generalizado de tiempos pasados. Rusia compensa su debilidad en fuerzas convencionales con una mayor disposición a recurrir al armamento nuclear. El principio soviético de "no primer uso" ha sido abandonado y los medios nucleares han dejado de tener el carácter exclusivamente disuasorio de arma política para ser también recurso militar.

Las posibilidades de recuperación de las fuerzas convencionales y de completar una verdadera reforma militar se alejan, probablemente más allá de la próxima década. Se necesitarán varios años de crecimiento económico sostenido para empezar a pensar en mejoras radicales en las Fuerzas Armadas. En cualquier escenario político ruso para el futuro inmediato, incluido el del acceso de los nacionalistas o comunistas al poder, no podrán dedicarse más recursos económicos a defensa que en la actualidad.