

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS FUERZAS ARMADAS RUSAS**

# REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS FUERZAS ARMADAS RUSAS

Por FRANCISCO J. RUIZ GONZÁLEZ

## Introducción

Durante los años de su mandato (2000-2008), el presidente Vladimir Putin ha sido capaz de restaurar el estatus de Rusia como gran potencia. La Federación se ha convertido en uno de los principales suministradores mundiales de recursos energéticos, ha experimentado una notable recuperación económica, ha consolidado su relación con China, ha expandido su influencia en los antiguos Estados de la Unión Soviética, y ha jugado un papel activo en diversos acontecimientos internacionales, como la crisis del programa nuclear iraní y los eventos en Kosovo.

Las políticas rusas de seguridad y defensa juegan un papel fundamental en esa resurgencia de Rusia como actor estratégico en la arena internacional y, dentro de ellas, el factor militar representa el aspecto de mayor importancia, por lo que es necesario llevar a cabo un estudio en profundidad del último esfuerzo de reforma del sector de la defensa, comenzado en el año 2003 y que continúa en la actualidad, y que recientes declaraciones de altos mandos militares consideran pueda ser culminado en un periodo de tres a cuatro años (1).

---

(1) Según declaraciones del jefe del Estado Mayor General, el general Nikolai Makarov, recogidas en fecha 9 de febrero de 2009 por la Agencia RIA Novosti, en las que añadió que: «Como resultado de la reforma, las Fuerzas Armadas rusas serán más compactas, gozarán de mayor movilidad y estarán mejor equipadas.»

Hasta hace poco tiempo, la reforma de la defensa no había alcanzado el grado de atención que merece en Rusia. Los problemas financieros y estructurales, como el deterioro de las capacidades militares y los niveles crecientes de corrupción, abusos y crímenes, han dominado el debate sobre el futuro de las Fuerzas Armadas rusas y han llevado a los analistas de defensa a pasar de puntillas por algunos de los importantes desarrollos que han tenido lugar en los últimos años.

El centrarse en tan sólo uno de los aspectos de la reforma en curso como, por ejemplo, el crecimiento del presupuesto de Defensa o la reducción y reorganización de las Fuerzas Armadas, no nos proporcionaría una visión global sobre el tema, si no se contemplan también la adecuación de la doctrina de defensa en vigor al entorno estratégico, hasta que punto la reorganización ha conseguido modernizar el estamento militar, el grado en que el aumento del gasto se ha materializado en nuevas capacidades, y el actual estado de las relaciones cívico-militares. Todas estas cuestiones serán, por tanto abordadas en el presente capítulo.

### **El contexto de la reforma del sector de la defensa. Antecedentes**

El principio del fin de la Unión Soviética bien puede situarse en el momento en que Mijail Gorbachov alcanzó la Secretaría General del Partido Comunista (PCUS), en marzo del año 1985, asumiendo casi de inmediato la necesidad modificar un sistema que se había mostrado absolutamente ineficaz. Tan sólo un año después, en el XXVII congreso del PCUS, se comenzó a hablar por primera vez de reformas, atisbándose cambios en la política exterior, en la economía y en la política informativa, todo lo cual habría de afectar a las Fuerzas Armadas.

La política de reformas contribuyó a crear una nueva situación internacional: 1988 fue el año de la retirada de Afganistán, y a finales de 1989 tuvo lugar el hundimiento, permitido pero no controlado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), de buena parte de los regímenes aliados del Pacto de Varsovia. Tras la caída del muro de Berlín y de los sistemas comunistas en Europa oriental, el propio Pacto no tenía razón de ser. Así, en septiembre de 1990 la Alemania comunista lo abandonó poco antes de la reunificación; en marzo de 1991, incluso antes de la desaparición de la URSS, se disolvió la estructura militar; en julio,

poco antes del intento de golpe de Estado contra Gorbachov, se disolvió la estructura política.

La principal consecuencia para el Ejército Rojo de esa cadena de acontecimientos fue la necesidad de repatriar a los más de medio millón de soldados desplegados en los antiguos países satélites comunistas, de Hungría y Checoslovaquia en 1991, de Polonia en el año 1993, y finalmente de Alemania en 1994 según lo suscrito en el acuerdo de reunificación «2+4» (las dos Alemanias más las cuatro potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial). Este último caso es especialmente significativo, ya que el grueso de las tropas, un total de 380.000, se encontraba precisamente allí.

En ese contexto se iniciaron los debates sobre el modelo de Fuerzas Armadas que debería implantarse en la URSS a medio plazo. La primera conclusión fue que los 3.993.000 efectivos existentes en enero de 1990 eran completamente desproporcionados para las funciones de defensa territorial, tanto más en un contexto estratégico en que la percepción de la amenaza desde Occidente disminuía, y en el que los riesgos emergentes se derivaban de los movimientos nacionalistas y secesionistas cada vez más evidentes en las propias repúblicas soviéticas.

Se plantearon entonces también como líneas de actuación una reducción de 1.500.000 efectivos, la apertura del debate sobre una posible profesionalización de la tropa, el modo de replantear las relaciones cívico-militares, la reducción de un presupuesto de Defensa que en el máximo apogeo de la guerra fría había alcanzado porcentajes superiores al 15% del Producto Interior Bruto (PIB), y la necesidad de reconvertir el enorme complejo militar-industrial para la producción de bienes de equipamiento y de consumo civil. Esta bien encaminada reforma fue interrumpida por el ya citado intento de golpe de Estado de agosto de 1991 y la desmembración definitiva de la URSS en diciembre del mismo año (2).

En el periodo que va de la desaparición de la URSS a la aprobación de la nueva Constitución de diciembre de 1993 el papel clave en la política militar lo desempeñó el general Pavel Grachov, desde el puesto de ministro de Defensa. Las primeras medidas fueron la constitución de un Consejo

---

(2) El día 8 de diciembre de 1991 los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia, Yeltsin, Kravchuk y Shushkevich respectivamente, certificaron en los bosques bielorrusos de Belovezh la defunción de la Unión Soviética y fundaron la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

de Seguridad Nacional (CSN) (bajo autoridad presidencial), la reducción de 500.000 efectivos militares, la desaparición de los comisariados políticos, y la potenciación de la organización periférica de mandos en detrimento de la estructura central.

Los principales acontecimientos en el ámbito militar del primer mandato de Yeltsin fueron la intervención en la provincia moldava del Transnistria para apoyar a los rebeldes eslavos contrarios al nuevo gobierno, étnicamente rumano, y el bombardeo de la Duma (Parlamento) el 4 de octubre de 1993 para vencer la resistencia de los diputados amotinados contra el presidente, con un resultado de más de 100 muertos.

Ya en la segunda etapa presidencial de Yeltsin, y tras el estallido en 1994 del conflicto checheno, se manifestó en toda su crudeza el tremendo deterioro sufrido por las Fuerzas Armadas rusas, consecuencia de la crisis generalizada del país. Cabe recordar que el presupuesto de Defensa había caído un 45% en tan sólo un año (de 1991 a 1992), que la producción armamentística de 1993 había disminuido a un 50% de la de 1988, con el agravante de que la mayor parte de la producción se dedicaba a la exportación, y que los efectivos se redujeron hasta los 1.500.000 hombres (3). La muy limitada operatividad mostrada por las tropas rusas en el Cáucaso motivó el abandono de las tímidas reformas en curso y la adopción de medidas conducentes a una profunda renovación de las Fuerzas Armadas.

La subsiguiente reforma fue emprendida en el año 1996 por el entonces ministro de Defensa, el general Igor Rodionov, y sus líneas básicas eran muy similares, como constataremos con posterioridad, a las de la reforma actualmente en curso: una notable reducción en el número de efectivos militares, la creación de un ejército profesional con gran movilidad y adiestramiento avanzado, una nueva estructura de mandos y fuerzas, la recuperación de la industria de defensa (confiando sobre todo en la exportación), y la creación de un núcleo de fuerzas terrestres aerotransportadas.

Sin embargo, la gran crisis financiera (4) que golpeó a Rusia en 1998 hizo que la reforma del sector de la defensa se convirtiera en una de

---

(3) CALDUCH CERVERA, Rafael: *Presente y futuro del Ejército ruso*, en: <http://www.incipe.org/ejeruso.pdf>.

(4) «Otro hecho preocupante es el empeoramiento de la situación en las Fuerzas Armadas. Un número creciente de tropas están siendo enviadas como trabajadores sin

las últimas prioridades, por lo que la degradación del estado general de las Fuerzas Armadas rusas continuó hasta el advenimiento como nuevo presidente de Vladimir Putin en el año 2000.

## La evolución de la doctrina de defensa

La reforma de las Fuerzas Armadas rusas fue una prioridad para Putin desde que asumió el poder, y mucho más tras el lamentable episodio del hundimiento del submarino *Kursk* en agosto de 2000 (5).

En mayo de 2006, en su discurso anual ante el Parlamento, Putin recordó el impacto que experimentó en otoño de 2006, siendo primer ministro, cuando planeaba la reconquista de la República independentista de Chechenia, con las siguientes palabras:

«El jefe del Estado Mayor General informó que el Ejército podría alistar para el combate tan sólo 55.000 hombres, y eso movilizándolo unidades de todo el país. Teníamos unas Fuerzas Armadas de 1.400.000 hombres, pero no había ni uno listo para luchar. Enviábamos a muchachos sin adiestramiento a la batalla. Nunca lo olvidaré. Debemos asegurarnos que esto nunca se repetirá» (6).

El grado de prioridad que el nuevo mandatario otorgó a la recuperación de un poder militar creíble, como parte de su visión estratégica para la nación, se vio plasmado en el programa de reforma militar adoptado en el año 2003, que estableció como objetivo principal la profesionalización parcial de las Fuerzas Armadas durante el periodo 2004-2008.

El plan de reformas enfatiza la necesidad de reducción del tamaño de las fuerzas, un descenso gradual del uso de conscriptos a favor de soldados

---

salario a las antiguas granjas colectivas en un desesperado intento de alimentarles. El Gobierno ha anunciado el pago de cuatro millones de rublos de atrasos a los soldados, la inflación está reduciendo rápidamente su valor real». «Russia's spiral of decline», International (Institute for Strategic Studies), *Strategic Comments*, volumen 4, tema 8, octubre de 1998.

(5) El 12 de agosto de 2000, el submarino *Kursk* se hundió en el mar de Barents, por causas no del todo claras. La tragedia se ocultó durante 16 días, hasta que la presión de las familias obligó a Moscú a pedir ayuda a Occidente para el rescate. Murieron los 118 tripulantes, y se pusieron de manifiesto ante todo el mundo la degradación del material militar ruso y el modo lamentable en que vivían sus familias.

(6) FELGENHAUER, Pavel: «Russian military: after Ivanov», *Perspective*, volumen XVII, número 3, Boston University, mayo-junio de 2007.

profesionales, la creación de un cuerpo profesional de suboficiales, la introducción de cambios drásticos en el adiestramiento y la formación de los oficiales, y una mayor supervisión política sobre el gasto militar.

La razón última detrás de estos cambios ha sido el transformar a las Fuerzas Armadas rusas en una fuerza moderna y flexible que será capaz de afrontar con éxito los nuevos retos para la seguridad, y participar en operaciones de gestión de crisis, mantenimiento de la paz, y contraterroismo.

El Documento guía para la reforma fue el llamado «Tareas urgentes para el desarrollo de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa», promulgado por el ministro de Defensa en octubre de 2003. La llamada «Doctrina Ivanov» en él contenida minimiza las referencias a la amenaza representada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y destaca las nuevas misiones y amenazas, como el terrorismo internacional y los conflictos de pequeña escala.

Sin embargo, las políticas de obtención de capacidades y los ejercicios militares muestran un panorama diferente, ya que se dedica mucho más tiempo a prepararse para operaciones a gran escala, incluyendo ataques nucleares anticipatorios con Misiles Intercontinentales Balísticos y Tácticos (ICBMs), que a los ejercicios contra insurgencias y terrorismo. El escenario de los ejercicios militares se diseña para conflictos regionales y guerras que demandan la activación de las reservas y el despliegue en teatros alejados de grandes unidades militares en periodos muy limitados de tiempo.

Esto es cuando menos extraño, considerando que los oficiales rusos y demás representantes militares han venido afirmando que un conflicto a gran escala es más que improbable en un futuro inmediato. El hecho de que el Ejército de Tierra ruso se esté preparando para esa clase de conflictos sugiere una realidad distinta.

De acuerdo con Stephen Blanck (7), a pesar de su retórica la élite militar rusa todavía cree que es posible una guerra a gran escala con la OTAN o incluso con China, y que las fuerzas rusas deben estar preparadas para ejecutar todo tipo de operaciones, desde una guerra nuclear a gran escala a misiones de mantenimiento de la paz y de contrainsurgencia.

---

(7) Citado por LIAROPOULOS, Andrew: «The Russian Sector Defense and its Limitations», *Caucasian Review of International Affairs*, volumen 2 (1), Winter, 2008.

En líneas generales, Rusia ha criticado con firmeza tanto el establecimiento de bases norteamericanas en los antiguos países del Pacto de Varsovia como el propósito de Washington de desplegar el escudo antimisiles en Centroeuropa. Moscú también se opone a la expansión hacia el este de la OTAN, sobre todo a los movimientos de Georgia y Ucrania para incorporarse a la Alianza.

Los actuales conceptos de seguridad y doctrina militar (aprobados respectivamente en enero y abril de 2000) estipulan que Rusia no tiene enemigos, pero afronta amenazas que pueden provenir de todas las direcciones y en muchas formas. Estados Unidos, la OTAN, Japón, China e Irán sin citados como «socios», pero también son vistos como adversarios potenciales.

El terrorismo, tanto interior como internacional, representa una amenaza adicional contra la seguridad. Podemos concluir que un concepto tan amplio de defensa contra todas las amenazas posibles no alcanza a proporcionar una guía clara de qué tipo de fuerzas militares necesita el país y contra quien pudieran ser empleadas.

Por otra parte, la «Visión de la Defensa» del Ministerio de Defensa de la Federación Rusa (8) divide las nuevas misiones que deben cumplir sus Fuerzas Armadas, para dar respuesta a los nuevos retos para la seguridad nacional en el nuevo entorno estratégico, en las siguientes cuatro categorías generales:

- Enfrentarse a las amenazas para la seguridad o los intereses de la Federación Rusa.
- Defender los intereses nacionales, tanto de carácter político como económico.
- Llevar a cabo operaciones militares en tiempo de paz.

Empleo de la fuerza militar. Para cumplir el primer grupo de misiones se confía en:

- La obtención de alerta temprana sobre cualquier amenaza de invasión del territorio nacional o del de los países aliados.
- El poder disuasorio de un poder nuclear bien equipado y gestionado.
- La disponibilidad de fuerzas convencionales bien adiestradas y con alto grado de alistamiento y capacidad de una rápida reacción.

---

(8) Documento disponible en su versión en inglés en la dirección *web*: <http://mil.ru/eng/12005/12064/index.shtml>.

- Un sistema de movilización nacional que permita pasar el sistema productivo del país a una economía de guerra.

Para el segundo grupo de misiones, los intereses políticos y económicos de Rusia incluyen:

- La seguridad de los ciudadanos rusos en zonas de conflicto armado o de inestabilidad.
- La seguridad de las empresas bajo la ley de la Federación.
- Los intereses nacionales marítimos (aguas interiores, plataforma continental, zonas económicas exclusivas y aguas internacionales).
- Las contramedidas contra ataques cibernéticos.
- El mantener la capacidad de las fuerzas rusas de operar en las áreas de vital interés determinadas por el presidente.

Por lo que respecta a las misiones en tiempos de paz se contemplan:

- Las operaciones combinadas con otras naciones en el marco de acuerdos internacionales o tratados bilaterales.
- La lucha contra el terrorismo internacional, el extremismo político y el separatismo.
- El despliegue estratégico total o parcial y el mantenimiento y uso de la Fuerza Nuclear de Disuasión.
- Las operaciones de apoyo a la paz aprobadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) o por la CEI.
- Las operaciones internas bajo la proclamación por el poder político de la ley marcial o el estado de emergencia en una parte del territorio nacional.
- La protección de las fronteras terrestre, marítima y aérea.
- Las operaciones para asegurar el cumplimiento de sanciones aprobadas por la ONU.
- La prevención de catástrofes naturales y de apoyo en casos de emergencia civil.

Por último, y en lo que respecta al empleo de la fuerza militar en caso de conflictos armados, la doctrina clasifica los mismos en función de sus límites geográficos y del poder relativo de las fuerzas enfrentadas, diferenciando las siguientes tres categorías:

- «Guerra local»: enfrentamiento entre dos o más naciones con objetivos políticos limitados.
- «Guerra regional»: enfrentamiento entre dos o más naciones (o coaliciones) con objetivos militares y políticos vitales, lo que requiere el

alistamiento total de las Fuerzas Armadas y la transformación de la economía (y potencialmente escalar a un conflicto nuclear).

- «Guerra a gran escala»: enfrentamiento entre coaliciones o entre las naciones más poderosas del mundo, persiguiendo objetivos irrenunciables, y requiere la plena movilización de las reservas de guerra.

La Academia de Ciencias Militares rusa celebró una serie de debates sobre la necesidad de reformular la doctrina militar durante su conferencia anual de enero de 2007. En marzo de 2007, el CSN ruso anunció que prepararía, junto con otros departamentos ministeriales, una nueva doctrina militar, con el argumento de que desde que la doctrina en vigor se formuló, la situación geopolítica, militar, y de seguridad de Rusia había cambiado sustancialmente. Los parámetros básicos de la nueva doctrina se comentan al final de este trabajo.

Para concluir este epígrafe, y como una prueba más de que el compromiso político con el proceso de modernización continúa, recordemos las palabras pronunciadas por el nuevo presidente, Dimitri Medvédev, con motivo de la toma de posesión de diversos altos mandos de las Fuerzas Armadas el pasado 27 de febrero:

«Es vital que aumentemos la efectividad y alistamiento para el combate de las Fuerzas Armadas rusas, optimizando las estructuras organizativas de los Estados Mayores y de las tropas de base, transfiriendo todas las secciones a un estado de alistamiento permanente para el combate, reclutando mandos de nivel intermedio por un sistema de contratos, modernizando los Ejércitos y la Marina, y equipándolos con las armas más modernas» (9).

## **Organización de las Fuerzas Armadas rusas**

En la cúspide de la organización de las Fuerzas Armadas rusas se sitúa el presidente de la Federación, al que la Constitución asigna el papel de «comandante en jefe» con las atribuciones, entre otras, de aprobar la doctrina militar y de nombrar al ministro de Defensa y al jefe del Estado Mayor General.

Las decisiones presidenciales en este ámbito se trabajan en el marco del CSN, creado como foro de coordinación e integración de las políticas

---

(9) Documento disponible en su versión en inglés en la página *web* del Kremlin: <http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches>.

relacionadas, y en cuyas reuniones, además del propio presidente, participan el primer ministro, los ministros clave del Gabinete, y los jefes de las Agencias relacionadas con la defensa.

Por debajo del presidente en la cadena de mando se sitúa el ministro de Defensa, a cuyas órdenes nominalmente se encuentran la totalidad de las Fuerzas Armadas, sobre las que ejerce su autoridad en el día a día. Sus directivas e instrucciones son implementadas por el Estado Mayor General, órgano ejecutivo de las Fuerzas Armadas.

El ministro de Defensa era, tradicionalmente, un mando militar, pero esto cambió con el nombramiento por Vladimir Putin de Sergei Ivanov en marzo de 2001, en lo que se interpretó como una señal del mayor control que pretendía ejercer el poder político sobre el militar. La gestión del Ministerio la ejerce un órgano colegiado en el que, además del ministro, se integran los dos viceprimeros ministros, los dos viceministros, y el inspector general.

En lo que respecta al Estado Mayor General, se trata del órgano central de la Administración de las Fuerzas Armadas y supervisa, bajo la autoridad del ministro, la gestión operativa de las mismas. Tiene una organización funcional, en la que destaca el Directorio de Operaciones Principales, encargado de la elaboración de los planes para operaciones estratégicas.

Estos planes, una vez aprobados por la Presidencia de la Federación, se materializan en directivas para los mandos del nivel operacional. El jefe del Estado Mayor General es a su vez uno de los dos viceprimeros ministros de Defensa.

Referido a la estructura orgánica de las fuerzas, éstas se dividen en Ejército de Tierra, Marina y la Fuerza Aérea (en la que se integraron en 1998 las anteriormente independientes Fuerzas de Defensa Aérea). Además, y como aspecto peculiar de la organización rusa, existen tres grupos de fuerzas independientes de las anteriores, que son las de Misiles Estratégicos, las Espaciales y las Tropas Aerotransportadas.

Bajo la autoridad del comandante en jefe de las Fuerzas Terrestres y de su Estado Mayor, el Ejército de Tierra tiene una organización territorial (10),

---

(10) Las Fuerzas Terrestres se dividen a su vez en diversas armas, en función de su especialización: Tropas Acorazadas, Tropas Mecanizadas, Artillería, Defensa Aérea, Aviación y Operaciones Especiales.

dividida en los seis Distritos Militares de: Moscú, Leningrado (11), Cáucaso Norte, Privolsk-Urales, Siberia y Extremo Oriente. Además, se mantiene una base militar en Armenia, vestigio del disuelto Grupo de Fuerzas del Transcáucaso y la Región Especial de Kaliningrado, un mando conjunto bajo la autoridad del comandante de la Flota del Báltico.

El Ejército de Tierra dispone de unos 395.000 efectivos repartidos irregularmente por todo el territorio, con un claro desequilibrio hacia el oeste, desplegando en la Rusia europea 269.000 miembros, el 68% de la fuerza, mientras que en el Lejano-Este dispone solamente de 75.000, destinados a la labor básica de asegurar la inmensa frontera con China.

Por su parte, y bajo la autoridad del Almirantazgo (que tiene previsto el traslado de su cuartel general de Moscú a San Petersburgo) la Marina se divide en cuatro Flotas: la del Báltico con Cuartel General en Baltiysk (Kaliningrado); la del Pacífico, con Cuartel General en Vladivostok; la del Norte, con Cuartel General en Severomorsk; y la del mar Negro, con Cuartel General en Sebastopol (Ucrania), ocupando unas instalaciones arrendadas hasta 2017 conforme a acuerdos que las actuales autoridades de Kiev ya han anunciado que no se prorrogarán. Dispone igualmente de una flotilla en el mar Caspio, de la aviación naval, y de las importantes fuerzas costeras (que incluyen la Infantería de Marina y la artillería de costa).

La Marina rusa cuenta con un total de 142.000 efectivos, y continúa operando en gran parte los mismos buques de la época soviética, con diseños anticuados y de inferior calidad a los buques occidentales: 41 buques principales de superficie y 69 submarinos, muchos de ellos en reserva, o en estado de operatividad reducida.

La organización de la Fuerza Aérea es especialmente compleja, con un grupo de unidades dependientes directamente de su comandante en jefe, una estructura territorial que asigna un Ejército Aéreo a cada uno de los seis distritos militares ya citados, de cuyos jefes dependen, y por último dos fuerzas directamente dependientes del comandante en jefe de las Fuerzas Terrestres: el XXXVII Ejército Aéreo de Bombardeo Estratégico y el LXI Ejército Aéreo de Transporte.

---

(11) Las autoridades rusas decidieron mantener este nombre tras el fin del comunismo, en honor al aproximadamente millón y medio de personas que murieron durante el sitio de la ciudad por los alemanes en los años 1941-1944.

La Fuerza Aérea dispone de un total de 160.000 hombres y 2.152 aeronaves en un estado de operatividad bastante variable, y en su mayoría de modelos similares a los de los últimos años de la guerra fría. Según declaraciones recientes del actual comandante en jefe de la Fuerza Aérea, general de Ejército, Alexander Zelin, y ante los enormes costes que supone la adquisición de aeronaves modernas, las reformas de su Ejército están priorizando al personal, mientras que las mejoras en equipamiento serán progresivas hasta el horizonte temporal de 2020.

Por último, las Fuerzas de Misiles Estratégicos tiene a su cargo los ICBM,s basados en tierra (12), las Fuerzas Espaciales tienen por misiones la alerta temprana de un ataque con misiles contra Rusia, la defensa contra misiles balísticos y la creación, desarrollo, mantenimiento y control en órbita de la red de satélites, y las Tropas Aerotransportadas (13) se mantienen como fuerza principal de choque, gracias a su alta capacidad de despliegue.

La organización expuesta va a estar sometida a profundas reformas en un futuro inmediato, en un esfuerzo por optimizar el gasto, las estructuras, los principios de mando y control, y la movilidad de las fuerzas. Los principales cambios previstos son:

- Los actuales seis Distritos Militares y cuatro Flotas se transformarán en tres mandos regionales: Occidente Europeo (Oeste), Asia Central (Centro) y Lejano Oriente (Este), basados en el mando y control integrado de las Fuerzas Terrestres y de las Fuerzas Navales localizadas en los actuales Distritos Militares.
- El mando de cada región estará al cargo de todas las fuerzas militares, con la única excepción de las Fuerzas de Misiles Estratégicos, y será responsable de la defensa territorial en casos de ataques terroristas o de conflictos locales-regionales.

---

(12) En teoría, estas Fuerzas se encuentran entre las más alistadas de las Fuerzas Armadas rusas. Según declaraciones de su jefe, coronel general Nikolai Solovtsov, al periódico *Krasnaya Zvezda (Estrella Roja)* en su edición del 11 de febrero del presente año: «...más de 6.000 hombres de la fuerza están en guardia 24%, y al menos el 96% de todos los sistemas de misiles están listos para el despliegue en cuestión de docenas de segundos.»

(13) Las Tropas Aerotransportadas están formadas por 34.000 miembros, distribuidos en cuatro divisiones, una brigada, regimientos de comunicaciones, un centro de adiestramiento y un escuadrón de helicópteros independiente.

- Se va a llevar a cabo la largo tiempo planeada integración de las Fuerzas Espaciales en las Fuerzas de Misiles Estratégicos, y posteriormente la de ambas en la Fuerza Aérea, que se verá enormemente reforzada.
- Las Tropas Aerotransportadas, aún manteniendo su identidad, pasarán a estar subordinadas al Cuartel General de las Fuerzas Terrestres.
- Se va a establecer un sistema conjunto de obtención de capacidades y de apoyo logístico para todas las Fuerzas Armadas.

Estas adaptaciones son de tal alcance que se prevé sean implementadas de un modo gradual, de forma que al final de cada fase el estamento militar pueda evaluar la eficacia de cada reforma, antes de acometer la siguiente. Se ha elegido el Distrito Militar del Extremo Oriente como el primero para probar el nuevo modelo organizativo, antes de extenderlo a la totalidad del territorio de la Federación.

### **Hacia unas Fuerzas Armadas plenamente profesionales**

El número total de componentes de las Fuerzas Armadas rusas se eleva a 1.100.000 efectivos, siendo todavía una gran parte de estos militares reclutas forzosos. Desde el año 2002 el estamento militar ruso ha estado intentando iniciar un cambio del modelo de ejército de leva a uno plenamente profesional, teniendo por objetivo final que dos tercios de los miembros de las Fuerzas Armadas sean contratados, iniciativa que de momento no progresa significativamente. A finales de 2005 el porcentaje de personal de Tropa y Marinería se situaba aproximadamente en un 30% del total.

Además, la disminución de las cifras globales de personal militar es bastante improbable en los próximos años debido a la actual situación estratégica de la Federación Rusa, que precisa de un gran ejército para cubrir un inmenso territorio y sus fronteras. Considerando la crisis demográfica nacional, es dudoso que Rusia pueda permitirse el abandonar completamente el sistema de reemplazo obligatorio al menos durante la próxima década, ya que la constante disminución de la población limita la disponibilidad de reclutas potenciales.

Hay que tener en cuenta que en Rusia, los efectos de una natalidad en declive son amplificadas por un fenómeno tan extremo que ha sido acuñado un nuevo término para definirlo: hipermortalidad. Como resultado del crecimiento exponencial de enfermedades como el sida y

el alcoholismo, y el deterioramiento del sistema público de salud, un informe de 2008 del Programa de Desarrollo de la ONU afirma que:

«La mortalidad en Rusia es de tres a cinco veces superior para los hombres, y dos veces superior para las mujeres» que en ningún otro país comparable en términos de desarrollo.

El mismo informe predice que en menos de una década la población rusa en edad de trabajar disminuirá a ritmo de un millón anual, lo que equivale a los efectos de una guerra a gran escala.

Un importante factor a considerar es que la expansión de la OTAN sigue siendo usada como un argumento eficaz contra la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas rusas, ya que pospone la transición a un modelo profesional y favorece un ejército con gran número de efectivos. Por otra parte, otros analistas defienden la postura contraria y destacan que el mantenimiento de un gran ejército a expensas de la calidad, equipamiento y alistamiento para el combate no está justificado (14).

Esa clase de ejército es obviamente inadecuado tanto para un conflicto de entidad (contra Estados Unidos, la OTAN o China) como para guerras locales o regionales que impliquen operaciones de contrainsurgencia o contraterrorismo. Ante el dilema de elegir entre unas Fuerzas Armadas grandes en número pero obsoletas, basadas en una leva forzosa, y unas más reducidas, profesionales y listas para el combate, Rusia parece elegir las dos opciones, lo que limita la eficacia global.

De acuerdo con Alexei Arbatov, se ha creado un reducido y elitista Ejército dentro del conjunto de las Fuerzas Armadas. En concreto, las unidades en permanente alistamiento para el combate y con soldados bien equipados suman unos 200.000 efectivos, que coexisten con un vasto ejército con pocas capacidades pero que todavía consume una gran parte del presupuesto.

Irónicamente, el Ejército reducido y capaz es demasiado pequeño para abarcar todo el espectro de operaciones militares que Rusia debe abordar, y el gran ejército a duras penas sería, en caso de conflicto, útil para algo más que desempeñar algunas funciones auxiliares.

Entrando en los detalles de la política de personal, el Ministerio de Defensa está estableciendo gradualmente programas globales de educación militar, mejores instalaciones para adiestramiento, y promoviendo bene-

---

(14) ARBATOV, Alexei: «Russian Military Policy Adrift», *Briefing*, volumen 8, p. 6, Carnegie Moscow Center, noviembre de 2006.

ficios sociales indirectos para el personal militar, especialmente mediante hipotecas a bajo interés para la adquisición de viviendas particulares, y con un importante incremento en el parque oficial de viviendas (15).

Estas políticas de captación y retención están orientadas tanto a atraer a nuevos reclutas como a lograr que permanezcan hasta 20 años en servicio activo. Una de las reformas más importantes es la consideración de los sargentos bajo contrato como personal intermedio, entre los soldados y los oficiales, lo que contribuirá a solventar la histórica carencia de un cuerpo profesional de suboficiales en las Fuerzas Armadas rusas a lo largo de su historia.

Se han adoptado igualmente diversas medidas de gran calado para mejorar el sistema de reclutamiento actual:

- Primero, se han eliminado nueve de las condiciones de exención del servicio militar obligatorio, y en paralelo se ha reducido en 2007 la duración del servicio militar de 24 a 18 meses, con una posterior reducción a 12 meses. El principal objetivo ha sido el de evitar la tristemente célebre *dedovshchina*, denominación de las salvajes novatadas realizadas por los reclutas de segundo año contra los recién incorporados.
- Segundo, el Ministerio ha flexibilizado las condiciones para acceder a la alternativa al servicio militar, reduciéndolo de 36 meses a 18, pero suprimiendo de entre las alternativas el servicio en la policía y en los bomberos (16).
- Tercero, el Ministerio ha propuesto una serie de programas para incrementar los niveles de adiestramiento físico y educación entre los reclutas (17).
- Cuarto y último, se han reinstaurado los cursos especiales de educación y adiestramiento militar en los centros educativos de secundaria y clubes deportivos.

---

(15) Desde el año 2001 el Ministerio de Defensa ha recibido más de 140.000 nuevos apartamentos, con lo que a fecha 1 de enero de 2007 disponía de un total de 223.000 viviendas oficiales. Está prevista la recepción de otras 320.000 viviendas en el periodo 2007-2010. A esas cifras hay que añadir en torno a 30.000 beneficiarios del programa de subvención de hipotecas.

(16) En enero de 2007, de un total de 123.000 reclutas llamados a filas, tan sólo 51 eligieron la alternativa al servicio militar.

(17) Este programa incluye un riguroso control médico de los posibles reclutas, ya que se requiere a los hospitales el informe sobre las condiciones médicas de los jóvenes a los comisariatos militares de distrito a lo largo del año, con objeto de dificultar las exenciones fraudulentas del servicio por razones médicas.

Como última medida, y destinado a aumentar el número de potenciales reclutas ante la citada grave crisis demográfica de la Federación Rusa, se han abierto las filas de las Fuerzas Armadas a ciudadanos no-rusos de la CEI. Los naturales de esas antiguas repúblicas soviéticas no pueden servir en unidades de élite o secretas, pero en un gran porcentaje se les ofrece la posibilidad de obtener la nacionalidad rusa tras finalizar su contrato.

Con todo, y en opinión de diversos analistas (como el citado Felhenger), no cabe esperar que la profesionalización parcial de las Fuerzas Armadas sea la panacea que venga a aumentar significativamente la eficacia del Ejército ruso, dado que la motivación y el grado de compromiso de los *kontractiki* (los que sirven bajo contrato) han demostrado ser bastante limitados hasta la fecha.

Uno de los puntos débiles del sistema es que no se ha creado un servicio de reclutamiento profesional para captar a los potenciales reclutas, por lo que la mayoría de ellos son convencidos en las propias unidades donde cumplen su servicio militar, a menudo bajo presión de sus mandos y el hostigamiento de los veteranos.

Si a ello unimos unos salarios en absoluto atractivos y las duras condiciones de servicio, se comprende el alto grado de abandono que se produce antes de cumplir los tres años del periodo inicial del contrato, tendencia que debe ser atajada si se pretende consolidar el sistema.

### **Resistencias internas a las reformas del sector defensa**

Hasta el momento, el progreso de las reformas iniciadas en el año 2003 no ha sido muy grande, y la principal razón para su lento ritmo de implantación es la falta de voluntad de los propios militares rusos para cambiar. El estamento militar, debido a su papel central en la política de la Federación, disfruta de una autonomía administrativa y operativa sin parangón en Occidente.

Nunca con anterioridad en la historia de Rusia las autoridades civiles habían intentado ejercer un control sobre el proceso de la decisión militar, pero el plan de reformas que Putin e Ivanov han impulsado en el pasado lustro ha tenido entre sus objetivos más evidentes el reducir el papel del Estado Mayor General y el comenzar a ejercitar alguna forma de control sobre sus actuaciones.

El legado y el prestigio del que han disfrutado históricamente entre la población las poderosas Fuerzas Armadas rusas, su tradicional autonomía (monopolizando el conocimiento de los asuntos militares, e impidiendo la supervisión civil del presupuesto militar) y algunas características políticas y estructurales, como el estar a favor de la leva forzosa y del control del estado sobre el complejo militar-industrial, representan factores de poder que están siendo desafiados por la presente reforma, produciendo la correspondiente fricción y resistencia al cambio propias de una organización de este tamaño y complejidad.

Una gran parte de los militares rusos se oponen al plan ya detallado de profesionalización de las Fuerzas Armadas, dado que el ejército voluntario desafía el concepto de ejército nacional (una fuerza masiva basada en el reemplazo universal). La mayoría de los oficiales más veteranos educados durante la era soviética creen que un ejército eficaz es un ejército numeroso y respaldado por una gran reserva. Adiestrados en conceptos que enfatizan la necesidad de un gran número de efectivos y un gran poder de fuego, los oficiales rusos tienden a desconfiar de los proyectos orientados a crear una fuerza más reducida y profesional, algo muy alejado de sus referentes culturales como organización, herencia de la Segunda Guerra Mundial.

Después de todo, en un ejército profesional, orientado principalmente a las nuevas misiones detalladas en la doctrina oficial, los oficiales actualmente en servicio no tendrían los suficientes conocimientos y habilidades para educar, adiestrar o mandar a las nuevas fuerzas. El proyecto de unas Fuerzas Armadas orientadas a responder principalmente a conflictos de pequeña escala, a luchar contra actores no-estatales, a contrarrestar amenazas no-militares en cooperación con las fuerzas policiales, y a ser integradas en despliegues militares internacionales, ha encontrado una fuerte resistencia dentro de la élite militar.

En suma, los generales han mostrado poco deseo de implementar las reformas que representarían, según ellos, un serio riesgo para la seguridad nacional o que son potencialmente perjudiciales para sus posiciones corporativas o incluso personales. Una voz muy significativa que se ha pronunciado a favor del antiguo modelo ha sido el ya citado general Pavel Grachov, ministro de Defensa con Yeltsin durante los años 1992 a 1996, afirmando que:

«En la preparación de los planes de reforma no debemos copiar a las naciones (léase occidentales) que se están preparando para conquistar Rusia.»

Según Grachov, Rusia necesita mantener unas Fuerzas Armadas de tamaño suficiente para defenderse a si misma, y cualquier futura reforma debe tomar como modelo la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, a la vez que recordó que en los años noventa él mismo resistió con éxito los intentos de «americanizar» (*sic*) a las fuerzas rusas.

Los intentos del Kremlin de superar la oposición militar se han visto dificultados por dos factores, uno doméstico y otro internacional. El factor doméstico es la falta de presión por parte de la sociedad rusa. Debido a la centralidad de la institución militar en el Estado ruso a lo largo de la historia, no ha habido un ímpetu decisivo de la sociedad a favor de una reforma militar y la clase política, al contrario de lo ocurrido en muchos países occidentales. En realidad, muchos rusos consideran que una reforma radical del Ejército representaría un serio riesgo para la seguridad nacional, coincidiendo así con los sectores más reaccionarios de las propias Fuerzas Armadas.

El factor internacional tiene que ver con determinados acontecimientos especialmente sensibles para Rusia, como la integración ya consumada de los países bálticos en la OTAN, la retirada unilateral de Estados Unidos del Tratado ABM, y las guerras en Afganistán e Irak, que han persuadido a los generales rusos que la tradicional amenaza representada por Occidente aún está presente, ayudando muy poco al impulso reformista.

El último capítulo, hasta la fecha, de esta pugna entre los impulsores de la reforma y los defensores a ultranza del modelo tradicional de las Fuerzas Armadas se produjo el pasado año 2008, en forma de una «rebelión de los generales» vigorosamente abortada por el actual ministro de Defensa, Anatoliy Serdyukov, en el cargo desde 2007, culminando así el proceso de sustitución de los altos cargos ministeriales heredados de su antecesor, factor clave para acabar con toda resistencia de alto nivel en contra de las controvertidas reformas.

La «rebelión», que encontró amplio eco en los medios de comunicación rusos, se produjo en marzo de 2008, y fue liderada nada menos que por el primer viceministro y jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, Yuri Baluyevsky, apoyado por otros altos cargos militares. Serdyukov recibió el apoyo firme tanto del presidente Medvédev como

del primer ministro Putin, con lo que la «rebelión de los generales» fue derrotada y sus protagonistas cesados uno por uno, incluyendo al propio Baluyevsky, que fue sustituido en junio de 2008 (18).

## **El presupuesto de Defensa**

En el año 1988 el gasto militar era una partida única en el Presupuesto General de la Unión Soviética, por un total reconocido de 21.000 millones de rublos, equivalentes a 33.000 millones de dólares de la época, cantidad que en realidad, y dada la gigantesca entidad del Ejército Rojo, probablemente era superior. Diez años después, y coincidiendo con la tremenda crisis financiera de 1998, los gastos militares rusos, en términos reales, alcanzaron su nadir, alcanzando apenas un cuarto de los del año 1991 (último año de la URSS) y dos quintos de los de 1992 (primer año de la Federación Rusa).

Sin embargo, y desde el año 1999, el gasto de defensa en Rusia se ha incrementado de un modo continuo, reflejando la orientación política de la etapa presidencial de Vladimir Putin y el fuerte crecimiento económico del país. De acuerdo con el *Military Balance*, los gastos de defensa en 2007 ascendieron a 821.000 millones de rublos (32.000 millones de dólares), lo que representa un 2,9% del PIB de Rusia, y multiplica por cuatro las cantidades del año 2001, certificando la voluntad del Kremlin de acometer con el adecuado respaldo económico la reforma del sector de la defensa.

Entrando en los detalles del Presupuesto, los fondos dedicados a nuevos programas de adquisición se han incrementado de un modo continuo con el objetivo de reemplazar el material obsoleto. En el año 2002, tan sólo 80.000 millones de rublos, equivalentes a menos del 20% del presupuesto de Defensa, se dedicaron a programas de modernización y a investigación y desarrollo. Por el contrario, en 2007, 300.000 millones de rublos, equivalentes a más del 40% del Presupuesto total, se dedicaron a las mismas partidas, lo que refleja un cambio importante en la asignación de prioridades.

La estrategia a largo plazo se encuentra reflejada en el Programa de Armamentos del Estado 2007-2015, que establece que el 60% de los fon-

---

(18) FELGENHAUER, Pavel: «Military reform in Russia plows ahead», *The Jamestown Foundation*, Publication: Eurasia Daily Monitor, volumen 6, tema 83.

dos deben ser dedicados a la adquisición de nuevos sistemas, el 20% al mantenimiento de los ya existentes, y el restante 20% a Investigación y Desarrollo (I+D), con un monto global de cinco billones de rublos asignados hasta 2015 (19).

Por otra parte, el ya citado Alexei Arbatov destaca que hay una fuerte contradicción entre el tamaño del presupuesto militar y el tamaño de las Fuerzas Armadas. El gasto global ruso es comparable al del Reino Unido o Francia, cuyas Fuerzas Armadas tienen en torno a 250.000 miembros, mientras que las Fuerzas Armadas rusas totalizan alrededor de 1.100.000, como ya se destacó. Además, el mantenimiento de un ejército tan grande y de los enormes *stocks* de equipamiento obsoleto absorbe una gran parte del presupuesto de Defensa, dejando por tanto una pequeña parte para modernización técnica, I+D.

Para el futuro inmediato se prevé que el presupuesto de Defensa continúe su crecimiento exponencial. Así, para 2009 se ha aprobado un presupuesto de 1,016 billones de rublos (aproximadamente 40.000 millones de dólares), lo que representa un incremento de nada menos que del 25,7% con respecto al ejercicio presupuestario anterior (20).

Además, y en el marco de un plan presupuestario para el trienio, se prevén presupuestos de 54.000 y 58.000 millones de dólares para los años 2010 y 2011 respectivamente, lo que va a llevar a la Federación Rusa al segundo puesto mundial en términos de gasto militar, pero por supuesto aún muy alejada de los casi 500.000 millones de dólares a disposición del Pentágono. Están por determinar los posibles efectos sobre el gasto de defensa de la actual crisis económica y de los bajos precios de los hidrocarburos.

## **El futuro de la industria de defensa**

Cuando se produjo la desintegración de la Unión Soviética en el año 1991 aproximadamente el 70% de las industrias de defensa estaban localizadas en los límites territoriales de la nueva Federación Rusa. Las drásticas restricciones presupuestarias producidas durante los mandatos de Yeltsin, y la falta de financiación pública para su planeada conversión en industrias de bienes y servicios civiles, tuvieron como consecuencia

---

(19) ISAKOVA, Irina: «The Russian Defense Reform», *China and Eurasia Forum Quarterly*, volumen 5, número 1, 2007.

(20) *Daily Telegraph*: «Russia defense spending soars», 27 de enero de 2009.

inmediata el colapso económico de muchas de las empresas, al tratar de mantener los salarios de sus trabajadores sin tener apenas ingresos. Las empresas supervivientes fueron, básicamente, aquellas que se privatizaron y que lograron implicar en su capital a empresas foráneas.

Bajo la Presidencia de Vladimir Putin la industria de defensa rusa ha sido reestructurada y sometida a un control centralizado. Siguiendo el modelo que ha sido aplicado con éxito en el sector energético, Putin ha incrementado el dominio y la intervención del gobierno. Como un componente más del esfuerzo por reformar el sector de la defensa, el Kremlin ha decidido concentrar en un solo ente administrativo todo el planeamiento y obtención de recursos, la consolidación de las empresas individuales (principalmente las aeronáuticas, radio electrónicas y de construcción naval) en *clusters* empresariales bajo el paraguas de la acción del Gobierno, y la creación de la Comisión Industrial Militar.

Por lo que respecta a los proyectos de integración industrial, se prevé que por medio de fusiones y adquisiciones se creen en torno a 40 o 45 corporaciones, partiendo de las 579 compañías estatales y 428 sociedades privadas existentes en el año 2007, en un horizonte temporal de cinco a siete años. Entre los ejemplos de esta tendencia se puede citar la Corporación Unida de Aviación, resultado de la fusión de la mayoría de las firmas del sector y de las oficinas de investigación y desarrollo, con proyectos civiles en desarrollo como el RRJ (*Russian Region Jet*), en el que participa activamente la compañía norteamericana Boeing.

Por lo que respecta a la Comisión Industrial Militar, tiene por misión la supervisión del desarrollo de la industria de armamento y la coordinación de las políticas de reestructuración del sector. Además de esa Comisión, también se ha introducido una nueva Agencia para materializar el pretendido control civil sobre el planeamiento de los recursos militares. Se trata de la Agencia Federal de Obtención de Sistemas de Armas, Equipos Militares Especializados y Logística, que ha comenzado sus trabajos en 2008, siendo responsable de la preparación, supervisión y firma de los contratos, así como de su auditoría.

Una muestra de la voluntad del Kremlin de luchar contra la corrupción en el sector de la defensa, que se calcula que tiene como principal consecuencia la apropiación indebida de hasta un tercio del presupuesto total, fue el nombramiento de Anatoly Serdyukov, anterior responsable de la Agencia Tributaria, para reemplazar a Sergei Ivanov como ministro de Defensa.

En los últimos años, Rosoboronexprom (literalmente, exportación de armas de Rusia) ha incrementado considerablemente su volumen de negocio. El armamento ruso es ofrecido a precios inferiores al de origen occidental, y a ello se añaden políticas flexibles de financiación y un amplio servicio posventa, que abarca todo el ciclo de vida de los sistemas. La producción de *hardware* militar ruso ha crecido en los pasados años y es previsible que se dispare como resultado tanto de la demanda doméstica como de los acuerdos multimillonarios de exportación de armas firmados con Argelia, Indonesia, Venezuela, China e India.

Además, y tras años de dependencia de la industria de los encargos exteriores, la demanda doméstica está mostrando síntomas de recuperación. El casi total cese de la compra de armamento por parte del Ministerio de Defensa a mediados de los años noventa forzó al sector industrial de la defensa a buscar nuevos mercados, y las exportaciones se convirtieron en el único medio práctico de supervivencia. Para preservar el sector, el Ministerio comenzó a financiar Programas de I+D que no respondían a las necesidades de las Fuerzas Armadas rusas, sino que estaban orientados al mercado internacional.

A pesar del hecho de que el sector de la defensa ruso ha estado creciendo durante los últimos cuatro años, es importante destacar que su futuro es incierto. La inversión en investigación y desarrollo se ha incrementado, pero es difícil tras casi una década de asfixia económica. Además, Rusia tiene que competir por los mercados de China y la India con las propias empresas de armamento de esos países. Los planes de la Unión Europea para reanudar la venta de armamento a China reducirán aún más las ventas de armamento ruso a Pekín. Por tanto, los esfuerzos rusos para desarrollar nuevos mercados en el sureste asiático y en el oriente próximo apuntan en la dirección correcta.

Como novedad más reciente en este campo, cabe destacar la unificación (al menos teórica) de toda la industria de construcción naval de la Federación en una única corporación, aprobada el pasado 1 de abril de 2009 (21). Se han incluido en la misma 33 astilleros y 9 oficinas de diseño propiedad (en unos casos total y en otros parcial) del Estado, y se han formado tres centros regionales de la nueva compañía en el océano Glacial Ártico, el océano Pacífico y el mar Báltico.

---

(21) ABDULLAEV, Navi: «Russian yards under one roof-on paper», *Defense News*, p. 14, 4 de mayo de 2009.

En todo caso esta unificación, hecha a modelo de la del sector aeronáutico, será más difícil de consolidar, dadas las peores condiciones de partida y la menor presencia en el mercado internacional, ya que las exportaciones del sector representan tan sólo un 20% del total.

Por último, cabe destacar que la lucha contra la corrupción, el éxito de la reforma de los sistemas de planeamiento de los recursos, y la necesidad creciente de financiación van a condicionar el futuro de la industria en la próxima década. De momento, Rusia continúa siendo el principal abastecedor de armas en el mercado internacional, puesto que ocupa ininterrumpidamente desde el año 2001, representando un 30% aproximadamente del total mundial (22).

### **Relaciones cívico-militares**

El control civil sobre lo militar es un elemento importante del actual esfuerzo de reforma de la defensa en Rusia. El Parlamento no siempre ha tenido éxito en su intento por persuadir al Gobierno para introducir nueva legislación que incremente dicho control. Por ejemplo, desde el año 2000, el Gobierno ruso ha parado el debate del borrador de Ley Federal sobre «Las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa» en la Duma. Además, los expertos en temas de defensa destacan el débil papel jugado por el Legislativo en la implementación de las reformas de defensa, principalmente el fallo al intentar ejercer control parlamentario sobre el proceso de presupuestación.

Tanto Sergei Ivanov, que como se dijo fue nombrado en el año 2001 como primer civil al frente de la cartera de Defensa, como el actual ministro que le sustituyó en 2007, Anatoly Serdyukov, han intentado modernizar la Administración militar rusa, recuperando para el Ministerio la gestión de áreas como personal, adquisiciones, infraestructura y finanzas, hasta entonces responsabilidad del Estado Mayor General.

A partir de la Ley de Defensa Nacional de 2004, la estructura del Ministerio de Defensa se reformó para incrementar el control del poder político y el Estado Mayor General se transformó en un órgano de asesoramiento

---

(22) KNAIAZKOV, Maxim: *Russia and France overtake U.S. as top arms sellers*, en: <http://www.nationalpost.com/news/story.html?id=2d383264-f486-4305-9336-d6178d88f3b2&k=70609>, 29 de octubre de 2006.

y de planeamiento, como se detalló en el apartado dedicado a la organización de las Fuerzas Armadas.

Otro desarrollo importante en esta área fue el establecimiento del «Consejo Público», creado por el Ministerio de Defensa de Rusia de acuerdo con la Orden Presidencial número 842 el 4 de agosto de 2006. Este Consejo supervisa todos los documentos legales y facturas generados por el propio Ministerio de Defensa, siendo también responsable de los derechos legales de los militares y de los funcionarios del Ministerio, de las condiciones de prestación del servicio militar, y de los aspectos relacionados con la disciplina militar y el cumplimiento de la ley.

Un episodio muy significativo de la evolución de las relaciones cívico-militares en Rusia, y una prueba más de que se va consolidando un mayor control del estamento político sobre el militar, se ha producido en el presente año 2009, con la destitución el 14 de abril del todopoderoso general Valentin Korabelnikov, jefe de la Inteligencia Militar, conocida por las siglas GRU (23).

Korabelnikov, de 63 años de edad, ocupaba el cargo nada menos que desde mayo de 1997, y la razón oficial para su cese ha sido su avanzada edad, aunque de acuerdo con la legislación rusa los generales pueden prolongar su servicio activo de los sesenta años normales hasta los 65 mediante decreto presidencial, renovable anualmente.

El GRU de Korabelnikov parecía ser el último bastión de resistencia organizada. Este Organismo está directamente subordinado al jefe del Estado Mayor General y permanece ajeno a la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas detallada con anterioridad. Sus agentes llevan a cabo operaciones de espionaje global, y mantienen el control operacional de los satélites espía.

También controla las «brigadas especiales de comunicaciones radio», que llevan a cabo interceptaciones de los enlaces extranjeros, e incluso dispone de capacidades de combate independientes, entre las que destacan las ocho brigadas de los célebres *spetsnaz*. Por todo ello su reforma, que ha comenzado por la destitución de su responsable, supone todo un hito en la reforma del sector de la defensa ruso.

---

(23) FELGENHAUER, Pavel: *Military reform in Russia plows ahead*, *Ibidem*.

## Las Fuerzas Armadas rusas en la crisis de Georgia

Los sucesos de agosto de 2008 en Osetia del Sur proporcionan un magnífico marco para el estudio de los puntos fuertes y debilidades de unas Fuerzas Armadas, las de la Federación Rusa, que como hemos visto se encuentran sometidas a un profundo proceso de reformas. Sin duda, hay que comenzar por destacar la rapidez de la reacción militar rusa, que jugó un papel decisivo en el resultado del conflicto. La estrategia del presidente georgiano Saakashvili estaba basada en la asunción de que Rusia no intervendría en respuesta a la agresión contra Osetia del Sur o que, si lo hiciese, no tomaría la decisión antes de que la provincia rebelde se encontrase firmemente bajo su control.

Sin embargo, las tropas del mando militar del Cáucaso Norte se habían estado preparando al menos los dos años previos para un escenario como ese. El LVIII Ejército ha realizado constantes maniobras, y muchos de los ejercicios llevados a cabo cerca de la frontera con Osetia del Sur han usado como escenario el repeler un ataque georgiano sobre los observadores rusos en la capital Tskhinvali. Cuando se diese la orden, el Ejército actuaría casi en automático, con el apoyo logístico necesario ya preparado con anterioridad.

Por otra parte, la mayoría de los oficiales rusos tienen experiencia de combate en Chechenia, pero una gran proporción de los suboficiales y tropa carecían de dicha experiencia. Además, y aunque la mayoría del LVIII Ejército y todas las tropas de asalto aéreo y de Infantería de Marina eran personal profesional, la IXX División, que precisamente fue la primera en desplegarse, está compuesta en gran parte por personal de reemplazo. Esto levantó las críticas de diversos expertos rusos, ya que varios años atrás el Ministerio de Defensa había promulgado una directiva por la cual sólo los voluntarios serían enviados a las zonas en conflicto.

La operación mostró varias debilidades rusas, siendo especialmente insatisfactorio el rendimiento de los sistemas C4ISR (24). Las superiores capacidades del Ejército georgiano en comunicaciones y guerra electrónica le permitieron, según algunas fuentes, suprimir las comunicaciones rusas, a lo que se sumó la limitada capacidad para operaciones noctur-

---

(24) C4ISR: acrónimo bajo el que se agrupan los medios de Mando, Control, Comunicaciones, Sistemas de Información, Identificación, Vigilancia y Reconocimiento.

nas, con escasos dispositivos de visión nocturna disponibles para destacamentos de Infantería y de Tropas Acorazadas.

Otra lección aprendida importante fue que la Fuerza Aérea rusa no estaba preparada para operaciones de supresión de las defensas antiaéreas, entre otras cosas porque eso nunca fue necesario en las guerras en Chechenia. Georgia fue capaz de establecer una compacta fuerza de defensa aérea en la zona de conflicto, así como en torno a Gori y Tbilisi, usando al menos dos batallones de SA-11 *Buck* (misiles antiaéreos autopropulsados para todo rango de alturas), al menos ocho vehículos autopropulsados de lanzamiento de SA-8B *Osa-AK* (misiles antiaéreos autopropulsados de baja cota), y de seis a 10 vehículos autopropulsados de lanzamiento de *Osa-AKM*, versión mejorada del anterior.

El resultado fue que en el primer día de operaciones (el viernes 8 de agosto) la defensa antiaérea georgiana abatió cuatro bombarderos estratégicos Tu-22M3 y tres aeronaves de ataque Su-25, con lo que la Fuerza Aérea rusa se vio impedida para operar en la zona de operaciones durante todo el día 9, aunque reapareció en escena el día 10. La Fuerza Aérea rusa realizó un total de 200 salidas durante los cinco días de conflicto, pero principalmente durante el periodo diurno, debido a la citada carencia de medios de visión nocturna, mientras que las aeronaves georgianas si que eran capaces de operar en periodos nocturnos.

Finalmente los Sistemas de Defensa Antiaérea georgianos fueron destruidos por destacamentos de la Infantería rusa, tras haber sido abandonados por el Ejército de Georgia en su retirada. Eso representó que la Fuerza Aérea rusa fue incapaz de prestar apoyo directo a sus propias tropas sobre el terreno, y que incluso el día 11 de agosto las aeronaves georgianas aún eran capaces de atacar a los rusos que habían recuperado Tshinkivali.

La principal limitación del Ejército georgiano fue psicológica, ya que tras tres días en los que se demostró un aceptable alistamiento para el combate el lunes 11 se produjo una repentina y total desmoralización, sorprendente no tanto por la retirada en sí sino por el abandono de todo tipo de armamento y equipos, producto de la falta de experiencia en combate y del impacto causado por la rapidez y magnitud de la respuesta rusa.

Si las fuerzas rusas, equipadas con armas obsoletas y aparentemente no preparadas para conducir operaciones en un entorno de alta tecnología, se hubiesen enfrentado a un enemigo más resuelto, equipado y adiestra-

do al nivel de las fuerzas georgianas, hubieran sufrido importantes pérdidas. Este hecho debería contribuir a acelerar las reformas expuestas a lo largo del presente capítulo.

## **Conclusiones**

Desde el año 2003 el estamento militar ruso ha entrado en una etapa de cambio sistémico. El número de personas que sirven en las Fuerzas Armadas se ha reducido, el presupuesto de Defensa se ha incrementado, y se ha desarrollado un programa para incrementar el número de marineros y soldados profesionales en los próximos años. La industria de defensa se ha reorganizado y se han establecido nuevos modelos de control de lo civil sobre lo militar.

Un indicativo de todos esos desarrollos es el fértil debate sobre la necesidad de reescribir la doctrina de defensa del país. Aunque la mayoría de las medidas adoptadas por el estamento militar ruso y la élite política, a lo largo del periodo 2003-2007, apuntan en la dirección adecuada, el ritmo de la reforma es bastante lento, debido a diversas limitaciones.

La mayoría de esas trabas son de carácter sistémico, como la crisis demográfica de la nación, un largo periodo de abandono en términos de modernización, investigación y desarrollo, y una fuerte cultura militar que fue modelada durante los tiempos de la guerra fría y que demanda el mantenimiento de un estamento militar de grandes proporciones.

Como conclusión, podemos decir que la reforma de la defensa rusa ha obtenido finalmente el grado de atención política que merece, aunque está lejos de haber sido completada, y se encuentra en una fase de transición en la que todavía es dudoso su éxito final.

En todo caso, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las restricciones estructurales, la transformación de las Fuerzas Armadas rusas en un ejército más pequeño y profesional respaldado por una gran fuerza de reserva y con una capacidad de disuasión nuclear mínima, parece ser la elección más racional. Las lecciones aprendidas en el breve conflicto con Georgia en agosto de 2008 corroboran esta afirmación.

Finalmente, el modo en que Rusia se ajustará a un ambiente de seguridad internacional en rápido y constante cambio, el estado de su economía en la próxima década, la voluntad de la élite militar de adaptarse a los

nuevos retos para la seguridad y, sobre todo, el papel que Rusia quiera jugar en ese entorno, determinarán el ritmo y resultado de la reforma de la defensa de la Federación.

### **Epílogo: la Estrategia Nacional de Seguridad rusa en el horizonte de 2020**

El 13 de mayo de 2009 el Kremlin ha hecho público un nuevo e importante Documento de Seguridad, aprobado el día anterior por Medvédev, en el que se marcan las líneas de actuación de Rusia en el ámbito de la seguridad nacional hasta 2020 (25). El contenido de este documento está perfectamente alineado con el «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa», aprobado el 12 de julio de 2008, y destaca su dureza al afirmar implícitamente que Estados Unidos y la OTAN son las principales amenazas, no tan sólo para la Federación, sino también para la seguridad global.

Así, se afirma que la OTAN es la responsable de la actual inestabilidad de la arquitectura de seguridad en la región euroasiática, que es inaceptable una nueva expansión de la Alianza hacia las fronteras rusas (léase con la inclusión de Ucrania y/o Georgia), y que las posibilidades de colaboración se reducirían considerablemente con el pretendido despliegue en el este de Europa del escudo antimisiles balísticos americano.

Sin citar a Estados Unidos, se enumera entre las amenazas las políticas de ciertos países orientadas a lograr una abrumadora supremacía en la esfera militar, en especial en el ámbito de las Fuerzas Nucleares Estratégicas. Para afrontar esta amenaza, el documento afirma que Rusia debe buscar el modo de, con la mejor relación eficacia-coste, mantener la paridad con la superpotencia americana en el campo de los misiles de ataque estratégico. En todo caso, también se afirma que Rusia adoptará un enfoque pragmático y racional, con el objeto de evitar una costosa carrera de armamentos similar a la de la guerra fría.

Por último, cabe también destacar lo innovador del modo en que se definen las amenazas en el documento, ya que además de algunas tradicionales como el terrorismo y la proliferación nuclear, se incluyen otras de

---

(25) OSIPOVICH, Alexander: «Russia views US, NATO as top threat: document», *Agence France Press*, 13 de mayo de 2009.

carácter no-militar como el sida, el alcoholismo y el impacto de la crisis económica global, propios de modernos conceptos como el de «seguridad humana», y se fija como objetivos estratégicos aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y lograr la diversificación de la economía nacional, dada su excesiva dependencia de las ventas de petróleo y gas.