

La conversión de la industria militar en Rusia

Antonio Sánchez Andrés

*Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia*

Dentro del actual proceso de reformas, los cambios en la industria militar han pasado a un primer plano. Este rasgo confiere a la actual ola de reformas unas particularidades singulares.

Durante la etapa soviética este sector industrial gozó de una serie de privilegios que le permitieron disponer de una lógica de funcionamiento propia. Por este motivo, la aplicación de reformas al complejo militar-industrial (CMI)¹, como a cualquier otro sector de la economía rusa, se ha transformado en un rasgo definidor de la *reforma rusa*.

La industria militar rusa se está reestructurando plenamente. No sólo se está operando una descentralización en la gestión, sino que los fenómenos de privatización se extienden en su interior, no sólo se ha reducido la producción de armamento sino que se ha alterado su composición, es decir, los cambios acontecidos son sustanciales.

Entre los cambios más importantes que tienen lugar en la industria militar se encuentra la conversión de capacidades productivas militares en civiles. Se trata de un proceso de gran envergadura, que aparece considerado explícitamente en el actual programa de reformas de la economía rusa, en el cual se han depositado grandes esperanzas.

1. En este trabajo se utilizará la expresión de Complejo Militar-Industrial como idéntico a la de sector militar y otras similares, salvo que se indique expresamente lo contrario.

En primer lugar, en este trabajo, se sintetizan los rasgos fundamentales del CMI y se subraya la problemática allí aparecida, especialmente, en la segunda mitad de los años 80. A continuación, se analiza el primer programa de conversión, cuya vigencia finalizó con la desaparición de la URSS. Después se pone de manifiesto el nuevo marco político y económico de la «conversión rusa» y se estudia el nuevo programa de conversión. Finalmente, se describen los rasgos esenciales de la etapa de conversión que se inicia en 1994.

1. EL COMPLEJO MILITAR-INDUSTRIAL

Al iniciarse la planificación en la Unión Soviética se constituyó un sistema económico donde los recursos económicos, considerados dentro del proceso de desarrollo, eran los obtenidos internamente. Sin entrar a discutir las causas, cabe señalar que se prescindía, en la medida de lo posible, del exterior, puesto que se concebía a éste como un elemento hostil al país. En este contexto, el desarrollo de una industria militar que preservara la integridad de la sociedad soviética devino crucial. Por este motivo, se orientaron prioritariamente hacia este tipo de industria una cantidad ingente de recursos, proceso que se facilitó debido a la gestión central y administrada de la economía.

Con el advenimiento de la II Guerra Mundial, la industria militar se potenció y, no sólo consolidó su importancia cuantitativa dentro de la economía, sino que también extendió su influencia sobre otras distintas producciones industriales. No se limitó a la producción bélica sino que amplió su capacidad productiva de construcción de maquinaria civil, bienes de consumo, etc. En este sentido, es más preciso referirse a este conjunto productivo, más que con el nombre de industria militar, con el de CMI.

Terminada la guerra, apareció una tendencia a destinar una mayor cantidad de recursos a las líneas industriales no estrictamente militares y a comprimir las actividades más orientadas a producciones bélicas. Sin embargo, y con el trasfondo de la guerra fría y la carrera armamentística, el sector militar vio aumentar su importancia, consolidándose como un pilar esencial de la economía soviética.

Tradicionalmente, el núcleo organizativo central del CMI estuvo constituido por ocho ministerios, a los cuales se le había de añadir otro que, formalmente, era civil, así como ciertas actividades productivas pertenecientes a otros ministerios pero vinculadas a este Complejo. En concreto se encontraban los Ministerios de Aeronáutica (especializado en misiles y tecnología espacial), el de Construcción de Maquinaria (orientado hacia la producción de munición y química militar), el de Defensa (que centraba sus actividades en los equipamientos militares convencionales), el de Aviación, el

Naval, el de Radio, el de Electrónica y el de Telecomunicaciones. Junto a estos se sumaba además el Ministerio de Energía Atómica (que estaba adscrito al complejo Energético) y ciertas producciones orientadas a proveer de materiales diversos al CMI, pero con carácter militar, como ciertas materias primas o bienes elaborados (por ejemplo, uniformes).

Los ministerios relacionados con el CMI siempre han representado una porción importante dentro del conjunto de los ministerios federales soviéticos. Así, por ejemplo, en 1990, suponían más de la cuarta parte ministerios (9 sobre los 26 que existían en ese momento)². Toda esta estructura organizativa estaba coordinada por la Comisión Militar-Industrial (V.P.K.) y desempeñaba un papel muy importante dentro del proceso de planificación.

Acerca del tamaño y la composición productiva del CMI la información es aproximada y contradictoria, dado el secretismo que tradicionalmente ha prevalecido en torno al citado sector económico. Se puede estimar que el peso del Complejo sobre la economía asciende al 20 por cien del Producto Nacional Bruto. Sin embargo, este dato no pone de manifiesto las particularidades adicionales y la posición especial del mencionado sector económico.

En concreto, hacia finales de los años 80, siete millones y medio de trabajadores estaban empleados en el CMI, el capital utilizado representaba el 12 por cien del total de la industria y la cantidad de empresas con las que contaba ascendía a unas 5.000. No obstante, es preciso añadir la desproporcionada concentración de personal altamente cualificado en el CMI con relación al resto de la economía, el mayor grado de calidad del capital empleado como consecuencia de la utilización de métodos y criterios de control de calidad, así como la intensa actividad realizada en I + D, que significó en 1988 el 75 por cien de la labor desempeñada en este sector económico dentro de la URSS³.

En cuanto a la composición productiva del CMI se ha señalado que el 50 por cien son equipos y maquinaria, el 30 por cien es armamento y el 20 por cien son bienes de consumo, aunque, después de ponderar dichos resultados con los precios mundiales, una estimación más ajustada a la realidad sería de un 32, un 62-63 y un 5-6 por cien, respectivamente⁴. A pesar de que la producción civil es minoritaria, su importancia e

2. Yefanov, V.(1990): *Sovyet Ministrov SSSR*. Vnyeshtorgizdam, Moscú.

3. Cooper, J. (1991): *The Soviet Defence Industry. Conversion and Reform*. Pinter Publishers, Londres.

4. Ozhegov, A., Rogovskii, E,y Yaremenko, I. (1991): «Conversion of the Defence Industry and Transformation of the Economy of the USSR». *Problems of Economics*, vol.34, nº 6.

impacto sobre el mercado de bienes de consumo es relevante. Así, los principales productores de bienes de consumo, cuando no los únicos, tales como lavadoras, neveras, televisores, aspiradores, material eléctrico, tocadiscos, radios, videos, material fotográfico, relojes, paraguas, ciertos utensilios de cocina, algunos juguetes, etc. se encuentran en el CMI⁵.

Esa importante incidencia del CMI sobre la esfera civil de la sociedad, junto con el excesivo tamaño del aparato productivo militar, constituye el fundamento justificador utilizado por ciertos grupos de reformistas que defienden la necesidad de aumentar el peso relativo y absoluto de las actividades civiles dentro del CMI. Es decir, según éstos, debe operarse un transvase dentro del CMI de recursos de las líneas productivas militares a las civiles, que genere un incremento en la producción de bienes de consumo y contribuya a saturar el mercado de los citados bienes.

Para comprender mejor el alcance de dicho cambio dentro del CMI, conocido como el «proceso de conversión de la industria militar en civil», es conveniente explicitar el lugar ocupado por el mencionado Complejo dentro de la planificación soviética, que explica los grandes éxitos alcanzados por semejante parte de la economía.

Dentro de la forma tradicional de planificación en la URSS, la fijación de prioridades era el criterio fundamental para repartir los recursos generados en el aparato productivo. El CMI ocupó sistemáticamente un lugar de primer orden dentro de estas prioridades económicas. Por ese motivo, el CMI ha dispuesto de una considerable abundancia de recursos humanos y materiales no sólo en cantidad sino, también, en calidad. Así, en un ambiente de escasez estructural de recursos, este tipo de industria ha gozado de continuos privilegios⁶ que le han permitido destacar, por encima del resto de la economía, en eficacia.

El CMI no sólo ha disfrutado de una asignación prioritaria en recursos económicos sino que, también, ha gozado de mecanismos especiales de control, plasmados en una jerarquización administrativa muy definida y una coordinación muy estrecha entre las distintas estructuras organizativas (el Estado y el Partido), así como entre los diferentes niveles de éstas⁷.

5. Cooper, J. (1986): «The Civilian Production of the Soviet Defence Industry». en Amann, R. and Cooper, J. (ed.) (1986): *Technical Progress and Soviet Economic Development*. Basil Blackwell, Oxford.

6. Rassadin, V. (1993): «The Military-Industrial Complex as a System». *Studies on Russian Economic Development*, vol.4, nº1.

7. Belkin, V. y Storozhenko, V. (1993): «Problems of the Survival and Sustained Development of Russia in the Long Term». *Studies on Russian Economic Development*, vol.4, nº3.

Sin embargo, la disponibilidad de un volumen ingente de recursos sólo le permitió ocultar los problemas estructurales subyacentes, los cuales eran más visibles en el resto de la economía soviética: la incapacidad de una estructura organizativa muy jerarquizada, en la que la toma de decisiones estaba muy centralizada, de gestionar eficaz y eficientemente una economía que devenía cada vez más compleja y que requería cambios estructurales para mantener su dinámica. En este sentido, la dirección política del país pretendió que el CMI introdujese cambios cualitativos dentro de una economía industrializada, como era la soviética, pero no se logró obtener los resultados positivos esperados. En concreto, el CMI no ha podido dar una respuesta adecuada al paso de una fabricación semi-artesanal a una producción en masa, ni de generar sostenidamente un nivel de innovaciones, así como de introducirlas en el aparato productivo.

En la etapa Gorbachov, círculos vinculados al gobierno comenzaron a albergar una importante esperanza en cuanto a la capacidad del CMI para ayudar en la reforma estructural de la economía soviética⁸. Dada la tradicional eficacia del sector militar, se pensó en que ésta podía representar un destacado apoyo en la regeneración de la economía, bien como modelo organizativo, bien como difusor de progreso técnico, bien como estimulador de ciertas producciones deficitarias, como los bienes de consumo⁹. No obstante, también se concebía por parte de algunos sectores de la población al CMI como un detentador de privilegios, reactio a cualquier reforma, y alimentador de todo tipo de corrientes políticas conservadoras.

2. LA NUEVA PROBLEMÁTICA EN EL CMI

Aunque el CMI se presentó como el máximo exponente en efectividad de la economía soviética, los problemas que devinieron cada vez más urgentes en este país, también le afectaron.

El impresionante crecimiento del CMI supuso progresivamente un obstáculo a su propio funcionamiento, como consecuencia tanto de la excesiva centralización en la estructura administrativa como de las formas de gestión que determinaban su funcionamiento. Este *mecanismo económico* se adaptó mejor a la producción de armas, a la

8. Fal'tsman, V. (1990): «An Economic Conception of Conversion». *Problems of Economics*, vol.33, nº1.

9. Yakovets, Yu. (1991): «Rinok i stratyegiya konvyersii». *Voprosi Ekonomiki*, nº7 y Makushin, A. (1992): «Ot konvyersii k dyeindustrializatsii?». *Svobodnaya Misl'*, nº7.

fabricación de cohetes cósmicos o a la construcción de barcos, pero tuvo serios problemas para impulsar al sector de la electrónica o el de las químicas en su conjunto. El resultado se manifestó, a corto y medio plazo, en la pérdida de capacidad de coordinar a las distintas empresas y, a largo plazo, en el freno tecnológico de varios sectores del CMI así como la impotencia de asumir nuevas actividades económicas «de futuro».

Los factores que generaban sus efectos negativos a largo plazo fueron más graves, en la medida que significaron no sólo un obstáculo para el desarrollo de los propios sectores económicos implicados, puesto que quedaron estancados (informática, electrónica,...) sino, también para los otros, los más avanzados tecnológicamente, debido a que aquéllos se transformaron en lastres difícilmente arrastrables por éstos e, incluso, frenaron los ritmos de crecimiento estimulados por subsectores como la construcción de aviones o naves aeroespaciales y otros de similares características. Adicionalmente, la incapacidad de desarrollar «nuevos sectores de futuro», supuso limitar la capacidad de mantener un crecimiento sostenido a largo plazo.

Este conjunto de deficiencias y disfuncionalidades se detectaron a finales de los años 70 y principios de los 80, pero fue durante esa última década cuando la situación se agravó sustancialmente.

Por un lado, la degradación generalizada de la situación económica en la URSS se trasladó progresivamente al CMI, a pesar del especial sistema de aislamiento de que disponía: autosuficiencia tecnológica, suministros procedentes del sector civil que debían abastecerle prioritariamente cumpliendo requisitos de entrega y calidad, posibilidad de ofrecer salarios más elevados y servicios sociales especiales para atraer y retener a la mano de obra necesaria. Además, los problemas internos del CMI se hicieron más imperiosos progresivamente.

A este marco global, es preciso añadir los problemas que supuso la aplicación de las reformas de Gorbachov¹⁰, en particular, la reorganización en la estructura administrativa y la autonomía concedida a las empresas, que, a partir de 1989, agravaron el declive de la economía soviética, con las consiguientes repercusiones negativas para el CMI: irregularidades en el abastecimiento, pérdida de calidad en la producción, reducción en los niveles de renta ofrecidos (salariales o en especie), descontento social, etc.

A estos elementos interiores que afectaron al CMI, es preciso añadir otros relacionados con los cambios acaecidos en las relaciones exteriores de la URSS. En un primer término, el gobierno de Gorbachov contribuyó realmente a la distensión con Occidente y esto se plasmó en una tendencia hacia el desarme. En 1987 se firmó un acuerdo de supresión de misiles nucleares de alcance intermedio; en 1988, la URSS

10. Sánchez, A. (1991): *Plan y mercado: las reformas recientes en el sector estatal soviético*. Tesis doctoral, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia, Valencia.

adoptó el compromiso unilateral de renunciar a la realización de pruebas nucleares y reducir parte de sus fuerzas convencionales; en 1990, se firmó un tratado de reducción de fuerzas convencionales que afectó a EE.UU., URSS y a la mayoría de países europeos; en 1991, se acordó la reducción de los arsenales estratégicos de ambas potencias mundiales.

En segundo lugar, el bloque del Este, durante el año 1989, se desmoronó y en el año 1990 se consolidó dicha descomposición. El primer resultado inmediato se manifestó en el repliegue de las fuerzas soviéticas ubicadas en los países del antiguo Pacto de Varsovia, mientras que el segundo efecto emergió como la pérdida de un importante mercado de armas: el constituido por la mencionada organización militar y por los propios países centroeuropeos, individualmente, que la integran.

En tercer lugar, el gobierno puso en tela de juicio las tradicionales relaciones que mantenía la URSS con el Tercer Mundo. Su manifestación más espectacular apareció bajo la forma de poner fin a la guerra de Afganistán, con la consiguiente retirada de las tropas soviéticas de aquel país, en 1989. También a este nivel, destaca el replanteamiento soviético respecto a la politización en sus relaciones comerciales exteriores, que afectaron a las exportaciones de armas, significando la colocación en un primer plano de la capacidad de pago de los clientes como condición fundamental para efectuar las ventas.

Estos progresivos cambios en el contexto internacional supusieron la aparición de un exceso de producción de armas, que acentuó la ya existente presunción del gobierno soviético, del lastre que significaba el sector militarizado de la economía para el conjunto de la Unión Soviética. Además, se estimó que el CMI estaba incapacitado para responder a la Iniciativa de Defensa Estratégica –SDI– (conocida como la «Guerra de las Galaxias») y en caso de pretender llevarse hacia adelante tal proyecto, acarrearía enormes perjuicios al resto de la economía.

Como consecuencia del impacto de todos estos factores acabados de apuntar, los dirigentes soviéticos redujeron progresivamente los gastos relacionados con cuestiones militares. La primera decisión política al respecto se plasmó en la congelación de los gastos militares durante 1987-1988 y, además, se planificó la reducción de éstos en un 14,2 por cien en 1991. Por otra parte, debería operarse una reducción en la producción de armas en un 19,5 por cien entre 1988 y 1990, afectando a diverso tipo de armamento convencional, y prolongándose el recorte hasta 1995. En fin, se previó una reducción en los gastos de defensa hasta mediados de los años 90, entre un 30 y un 50 por cien¹¹.

11. Renner, M. (1993): *Armamento y seguridad. Dimensiones económicas y ambientales*. Los libros de la catarata, Madrid. pag.131.

3. EL PRIMER PROGRAMA DE CONVERSIÓN: 1989-1991

En este contexto de exceso de producción de armamento se planteó la necesidad de proceder a un transvase de recursos dedicados a actividades militares hacia la producción de bienes civiles, es decir, llevar a cabo una conversión en la industria militar.

La idea de la conversión se suscitó por primera vez en 1985, pero no fue hasta 1988, cuando se discutió la necesidad de elaborar un plan concreto de conversión, dado que comenzó a valorarse por el gobierno que los gastos en defensa eran descomunales y empezaron a aparecer graves problemas en la realización de ventas de armamento. En el caso de la Unión Soviética, la conversión tenía la peculiaridad de que se trataba de reasignar recursos, en muchos casos, dentro de una misma empresa, dado el gran porcentaje de éstas que producían bienes civiles y militares.

En 1988 se realizó la primera actuación política de envergadura orientada a reactivar la economía, por la que el CMI debería actuar como incentivador de cambios en el Complejo Agro-Industrial, imprimiendo una nueva dinámica al sector agrario. Paralelamente, comenzaron a adoptarse acuerdos destinados a acrecentar el volumen de bienes de consumo producidos por el sector militar. Sin embargo, junto con estas medidas se planteó la necesidad de realizar un recorte presupuestario que minó las bases de las citadas pretensiones políticas y abrió importantes dudas respecto al apoyo activo que podía prestar el CMI en la reforma del sistema económico¹².

En este momento, la dirección de la estructura administrativa del Complejo (el VPK) aún pervivía, evitando las tendencias centrífugas en su interior, y colaboró activamente en el lanzamiento de un programa de conversión. En él se subrayó la necesidad de reorientar parte de la actividad militar hacia la producción civil, contribuyendo a mejorar las condiciones sociales de la economía y, específicamente, se defendió una reducción de capacidades productivas militares, de manera semi-controlada, en la que se combinara la autofinanciación de las empresas con su reestructuración¹³.

También en 1988 se redactó un programa de conversión, constituido por una etapa previa de preparación, 1989-1990, y una fase de ejecución, 1991-1995. En efecto, dicho programa de conversión se lanzó en 1989. Este primer programa de conversión se caracterizó por su elevado grado de centralización, tanto en su elaboración como en su ejecución. El gobierno definió las necesidades de conversión, los recursos que debían liberarse, su asignación a las diversas opciones productivas, el ritmo con que

12. Cooper, J. (1991): «Military Cuts and Conversion in the Defence Industry». *Soviet Economy*, vol.7, nº2.

13. Smislov, V. (1991): «Gosudarstvennaya programma konversii oboronnoy promishlyennosti». *Voprosi Ekonomiki*, nº2.

debía realizarse tal proceso, así como el volumen de inversiones pertinentes. La capacidad de decisión de las empresas, dentro de este programa, aparecía visiblemente recortado. Por estos motivos, el mencionado proyecto de conversión se encauzó mediante un programa «de corte tradicional».

Este programa debía cambiar sustancialmente la situación: en 1988 la producción civil significaba algo más del 40 por cien de la producción total del CMI, mientras que en 1995 debería ascender al 60 por cien¹⁴. Además, se especificó el conjunto de áreas económicas civiles que prioritariamente debían desarrollarse y se concretó que la conversión afectaría a más de 400 empresas del Complejo Militar-Industrial y a más de 100 empresas civiles vinculadas al sector militar, oscilando la transformación de las plantas industriales entre su total conversión y una pequeña alteración en su actividad productiva¹⁵.

Así, pues, se previó una conversión de amplias dimensiones, de forma acelerada y voluntarista. De cualquier manera, los cambios que acarrearía semejante conversión en las líneas productivas deberían ser limitados ya que, en caso de necesidad, los recursos civiles habían de ser rápidamente movilizables con el fin de elevar brusca-mente la producción militar, es decir, la conversión sería reversible. Por este motivo, el estatus militar de la empresa no cambiaría y su ubicación dentro del CMI no se alteraría.

El papel de la conversión consistiría en el aumento de producción de bienes civiles (equipos y maquinaria) destinados a satisfacer necesidades en la industria ligera y alimentaria, principalmente, aunque también en aspectos relacionados con la salud, transportes y otros.

En efecto, en 1991, la proporción de bienes civiles producida por el CMI ascendió al 64 por cien, pero no debido al éxito del proceso de conversión, sino a la drástica reducción en los pedidos militares. En 1991, dichos pedidos debieron reducirse en un 19,5 por cien, pero descendieron en un 29 por cien para las empresas y del 22 por cien, en lugar del 14 por cien previsto para los centros científicos¹⁶. En dicho año el proceso de conversión había afectado a 460 empresas y a 200 centros científicos. Respecto al empleo, se detectó una continua y consolidada pérdida de trabajadores del CMI, en especial, de mano de obra cualificada: en 1991 salieron de centros científicos milita-

14. Tyel'nov, V.(1993): «1988-1992 godi: konvyesiya po-sovyetski i po-rossiyski». *Dyelovíye Lyudi*, nº8.

15. Malleret, T. (1991): «La conversion des industries de défense de l'ex- URSS». *Le Courier des Pays de l'Est*, nº 365.

16. Tyel'nov, V.(1993): op. cit.

res 90.000 personas, superando visiblemente a las bajas que se produjeron en 1990, que ascendieron a 40.000¹⁷.

Los problemas fundamentales del mencionado programa de conversión se pueden agrupar en tres:

- a) La concepción del programa de conversión. El programa de conversión era «de corte tradicional», donde la información y el mando fluía siempre hacia abajo. Las condiciones concretas de las empresas no se apreciaron y el sistema de estímulos fue insuficiente.
- b) Problemas tecnológico-comerciales. Los pedidos del Estado estuvieron mal concretados y las empresas, que disponían de un grado de monopolio prácticamente total, acabaron definiendo, en última instancia, el tipo de productos obtenido. Dadas estas condiciones, las empresas seguían sin considerar las necesidades de los usuarios, así, los productos fabricados se caracterizaron por ser muy caros, poco rentables y nada adecuados a la demanda. Adicionalmente, los proto-tipos que se elaboraron estuvieron semi-acabados, debido a que las empresas eran reacias a destinar financiación a bienes sobre los que no tenían una demanda asegurada. Mientras tanto, los clientes desconfiaban de la capacidad de funcionar de semejantes proto-tipos, paralizándose el proceso de conversión en su propio inicio. Por otra parte, respecto a la fase de fabricación en serie de los proto-tipos de conversión propuestos, en ningún momento se garantizaba su rentabilidad para los fabricantes.
- c) Problemas de relación entre la producción civil y la militar. En gran medida, la elevada rentabilidad de las empresas del CMI se debía a la producción militar, como consecuencia de los privilegios asignados a los pedidos militares del Estado. Así, por debajo de un cierto mínimo de producción militar, la rentabilidad de las empresas caía visiblemente, disminuyendo sus fondos monetarios. Dicha situación, junto con los problemas financieros del Estado que se reflejaron en una reducción en la asignación de partidas financieras destinadas a la industria militar, conducía a las empresas a disminuir su nivel de inversiones, contraer el pago a los trabajadores e, incluso, limitar la financiación destinada a la conversión de la propia empresa.

Los pedidos estatales de conversión no se cumplieron, justificándose en una ausencia de financiación suficiente, dado que la empresa consideraba esta partida como

7. Fal'tsman, V.(1993): «Russia's Industrial Strategy in the Period of Crisis». *Problems of Economic Transition*, vol.36, n°8.

aquélla que podía utilizar con más flexibilidad para llevar a cabo el ajuste a las nuevas condiciones financieras. Efectivamente, los gobernantes percibieron con claridad que junto a los problemas técnico-económicos aparecía la necesidad de vehicular una voluminosa financiación para conseguir crear las bases de un proceso real de conversión. Al mismo tiempo, se vislumbró que sería necesario considerar un horizonte temporal de medio plazo (al menos 3 años) para detectar efectos palpables de la conversión, en el caso de haber ejecutado correctamente las decisiones financieras, técnicas y económicas.

El proceso de conversión iniciado en 1988 fue un fracaso, pudiendo aceptarse como conversión sólo ciertos casos aislados y puntuales¹⁸.

Adicionalmente, el desarrollo del programa de conversión sembró la incertidumbre en el CMI, en el que comenzó a notarse nuevos aires que auguraban cambios nada halagüeños. En este sentido, la brusca caída en los pedidos del Estado situaba a las empresas militares en una mala posición financiera, que las obligaba a recortar los salarios y prestaciones a sus trabajadores, al tiempo que veían limitada su capacidad de llevar adelante la conversión exigida, debido a la ausencia de los pingües ingresos perdidos por la caída en los pedidos militares del Estado.

4. EL NUEVO MARCO DEL PROCESO DE CONVERSIÓN

Los acontecimientos de agosto de 1991 significaron el final de una etapa y el inicio de un conjunto de nuevos cambios cualitativamente distintos en los territorios de la antigua URSS. Por un lado, cerraron la era Gorbachov, con su concepción de conseguir un socialismo de mercado, y marcaron el fin de la Unión Soviética. En la segunda mitad de 1991, se consolidó la persona de Yeltsin como líder indiscutible del país, se lanzó la propuesta de tránsito hacia el capitalismo y se rompió la URSS, siendo su virtual heredera Rusia.

La ruptura de la URSS, junto con la desaparición del PCUS, quebró la estructura política del país. La abolición del PCUS permitió la aparición y consolidación de un conjunto de poderes, inicialmente, de carácter republicano, y, posteriormente, regionales o locales, que multiplicaron los centros de decisión política, que, incluso, solaparon sus áreas de influencia, resultando difícil establecer qué centro de poder era el más relevante en una zona determinada (por ejemplo, sobre las empresas ubicadas en una

18. Faramazyán, R. y Borisov, V. (1993): «Dva podjoda k voyennoy ekonomikye i konvyersii». *Mirovaya Ekonomika i Myezhdunarodniye Otnosheniya*, nº3. y Yaryemyenko, Yu. y Rassadin, V. (1992): «Konvyersiya i structura ekonomiki». *Eko*, nº8.

ciudad pasó a ser difícil concretar si el poder local o el federal tenían competencias reales y, adicionalmente, esto era diferente a que dichas competencias pudiesen transformarse en efectivas, situación que dependía de la posición personal de los directores de las propias empresas). El resultado se manifestó en forma de una extensión del caos político.

Por otra parte, junto con el desmembramiento de la Unión Soviética se descompu-so la práctica totalidad de la estructura ministerial que gestionaba el conjunto de la economía soviética: desaparecieron ministerios y se crearon otros nuevos, se abolie-ron comités y cambió el estatuto de otros,... Las diversas instituciones de la nueva estructura organizativa comenzaron a luchar por captar nuevos espacios de influencia, por gestionar zonas más amplias de la economía. Los resultados de esta toma de posi-ciones fueron heterogéneos e inestables, generando una situación de caos administra-tivo.

En el ámbito económico, la descomposición de la URSS rompió los lazos comer-ciales-distributivos entre las empresas rusas y las ubicadas en otras ex-repúblicas de la Unión Soviética, paralizando los ritmos de actividad y provocando el hundimiento en la producción, ya iniciado por la propia crisis económica. En pocas palabras, el caos económico se extendió por Rusia.

Junto a los efectos de la desintegración soviética, es conveniente considerar los resultados de la reforma que pretendió aplicarse para transitar hacia el capitalismo, inaugurada en el inicio de 1992, puesto que permite obtener una visión más precisa de la situación actual en Rusia. Sus ejes fundamentales, relevantes a este respecto, fueron la liberalización económica y la privatización. La principal manifestación de la libe-ralización afectó a los precios y su resultado inmediato apareció en forma de una inflación galopante. La inflación desarticuló las cuentas financieras de las empresas, que junto a la posibilidad de recibir cada vez menos dinero del Estado se vieron inca-pacitadas para hacer frente a sus deudas, aumentando éstas progresivamente, aunque sin que apareciese el fenómeno de la quiebra masiva, debido al mantenimiento de ciertas subvenciones mínimas que se obtenían de diversas entidades estatales.

La privatización, que pretendía reducir el tamaño del Estado, ha avanzado bastan-te, hasta el momento, entre las pequeñas y medianas empresas, mientras que en las grandes, los resultados han sido modestos. De cualquier modo, la privatización abre renovadas vías a la dirección de las empresas, y a los grupos con mayor poder político y económico, de apropiarse de ellas, en la mayoría de casos, de forma encubierta y no-legal¹⁹.

19. Pla, I. y Sánchez, A.(1993): *La privatización en Rusia*. Universidad de Valencia, Valencia, (mimeo).

En pocas palabras, el camino hacia el capitalismo genera un medio ambiente de inseguridad y de ausencia de recursos financieros para la empresa, que coloca su supervivencia en una situación de gran incertidumbre.

En este contexto, la posición ocupada por el CMI varió ostensiblemente y empezó a redefinirse. Los ejes fundamentales del nuevo marco donde debería ubicarse el CMI son:

a) La desintegración regional

Con la ruptura de la URSS, se dividió la industria militar, siendo Rusia el territorio donde dicha herencia soviéticas quedó en su mayor parte. En Rusia está localizada el 70-72 por ciento de las empresas militares soviética y el 90 por cien de los centros de investigación.

La fractura del antiguo cuerpo de empresas militares supuso un importante trastorno en el desarrollo de la vida de éstas, debido a la destacada integración horizontal que poseían, no sólo relacionado con la producción de materiales elaborados o equipos en diversas repúblicas de la antigua URSS, sino también como consecuencia de que los distribuidores de materias primas, así como los institutos de investigación y de experimentación, estaban repartidos por todo el país. En unos casos las empresas vieron paralizada parte de su producción, en otros perdieron su capacidad para crear sus proto-tipos, bien por falta de creación, bien por incapacidad de comprobación de su funcionamiento.

b) Alteración geo-estratégica de Rusia

Durante la era Gorbachov, el papel de la URSS en las relaciones político-militares varió considerablemente: acuerdos de desarme, fin de la guerra de Afganistán, desmembramiento del Pacto de Varsovia. Sin embargo, la ruptura de la URSS y el nacimiento de Rusia como estado independiente supuso una alteración cualitativa. Aunque Rusia se manifestó como la heredera directa de la URSS, aquélla tenía que buscar el nuevo papel que debía jugar en unas relaciones internacionales ya no dominadas por la bipolarización nacida de la segunda guerra mundial.

La ausencia tanto de los países amigos tradicionales, como de los enemigos que hubo antaño, junto con la necesidad de redefinir la posición de Rusia respecto a las antiguas repúblicas soviéticas, hizo perder la vigencia de la tradicional estrategia militar. Devino una necesidad imperiosa la concreción de una nueva doctrina militar y, con ella, un nuevo programa de armamento para el ejército ruso. Sin embargo, la vertiginosa rapidez con que transcurrieron los acontecimientos impidió la adopción de

tales decisiones que condujesen al establecimiento de un conjunto de ejes de referencia en los aspectos militares.

Semejante desorientación, junto a la aparición de graves dificultades financieras del Estado, generó una situación caótica en la asignación de pedidos productivos del Estado. Efectivamente, su impacto en el CMI fue inmediato, contribuyendo a su parcial resquebrajamiento.

c) Cambio político-organizativo del CMI

Después de los acontecimientos de 1991, se abolió el PCUS y se desintegró la mayor parte de la antigua estructura administrativa que gestionaba la economía. Ambos acontecimientos representaron un duro golpe para el CMI, que perdió su situación privilegiada dentro del aparato político de la Unión Soviética (es decir, dentro del PCUS) y la cabeza de su aparato de gestión²⁰. Sin estos elementos la industria militar quedó desamparada y desorientada, perdiendo gran parte de los privilegios que tradicionalmente se le habían otorgado: asignación de pedidos productivos estatales de elevada rentabilidad, concesión sistemática de partidas financieras especiales, prioridad en la obtención de materias primas y otros productos, posibilidad de establecer controles de calidad, dotaciones materiales y financieras para desarrollar una intensa actividad científico-tecnológica, así como la capacidad de ofertar niveles salariales elevados y servicios sociales especiales para atraer y mantener al volumen de trabajadores deseado. Así, las quejas de las empresas del CMI se extendieron rápidamente debido a que dejaron de recibir pedidos productivos del Estado o, en caso de existir éstos, estuvieron dotados con unas asignaciones financieras insuficientes; comenzaron a tener graves problemas para afrontar los pagos por compras externas, especialmente, de materias primas, debido a su vigoroso ascenso de precios; tuvieron que contraer visiblemente su actividad científica; además, destacaron las dificultades para pagar los salarios, cada vez menores, de los trabajadores y evitar su salida del sector.

d) El tránsito hacia una economía de mercado

En 1992, con el trasfondo de una descomposición económica y política sin precedentes se lanzó una supuesta estrategia económica cuyo objetivo era conducir rápidamente a Rusia hacia una economía de mercado. Sin embargo, tras los ejes fundamentales de la mencionada estrategia, la liberalización económica y la privatización,

20. Volojov, A.: «Lyuboy tsyenyoy otkritiye AO». *Nyezavisinaya Gazeta*, 18 de mayo de 1993.

apareció la imposibilidad y la falta de voluntad del gobierno para intervenir, tal como aconteció antaño, sobre el funcionamiento de la economía.

Dicha imposibilidad se debió, por un lado, a la crisis económica, creando la situación de una falta de recursos, que se manifestó en la ausencia de pedidos productivos del Estado y de sus partidas financieras asociadas. Por otro lado, la desestructuración organizativa impidió que el reparto de recursos se realizase tal como ocurrió en la etapa soviética.

La falta de voluntad estuvo relacionada con la pérdida de peso en las altas esferas políticas de las fuerzas socio-económicas tradicionales. El Gobierno manifestó una hostilidad a ceder recursos a los grupos sociales tradicionales y a tratar de cambiar las pautas de distribución de la riqueza, en beneficio de aquellos sectores sociales que se veían representados en él.

El reflejo de ambos fenómenos se plasmó en una especie de desentendimiento del Gobierno respecto al conjunto de las empresas rusas, las cuales se veían abocadas a poseer mayores grados de independencia, en relación el contexto de planificación imperativa en el que se habían desarrollado tradicionalmente. En especial, dicha situación se extendió en el interior del CMI, donde parte de las empresas empezaron a disponer de una inhabitual libertad, ligada a la drástica reducción en los pedidos productivos del Estado, que las obligó a buscar nuevos caminos en su actividad económica (aumento de producción de bienes civiles), pero, incluso, sobre los derechos de propiedad que tradicionalmente las sustentaban (en decir, la privatización), debido a la ausencia de flujos financieros que las permitiese sobrevivir.

De cualquier modo, es conveniente introducir dos matizaciones respecto a los comportamientos tanto de las empresas como de las autoridades políticas. Una primera matización corresponde a la aparición de empresas que apostaron, cada vez en mayor número conforme se percibía que la situación pasada ya no volvería, por consolidar su creciente libertad. Sin embargo, existían otras que, reacias a enfrentarse a un mundo nuevo e incierto, movilizaron sus recursos políticos para obtener condiciones productivas y financieras semejantes a las que disponían con anterioridad.

Una segunda matización estaría relacionada con la situación política posterior a los acontecimientos de agosto de 1991. La existencia de un fuerte poder central y con relaciones muy verticalizadas se dislocó y apareció una situación donde convivían una multitud de poderes, a diversos niveles, y con una capacidad de incidencia sobre áreas de la sociedad casi monopólicas. Respecto al poder central, y hasta finales de 1993, se definió, paulatinamente un poder bipolar, cuyos representantes son el Gobierno y el Parlamento rusos. Sus respectivas concepciones sobre las reformas no coinciden y su actitud en cuanto al tránsito a una economía de mercado y, en particular, acerca de la distribución de asignaciones financieras y productivas a las empresas, tampoco. En

cuanto a las relaciones verticales vigentes en la sociedad soviética también quebraron. Un primer síntoma apareció visiblemente en las tendencias centrífugas que padeció la URSS hasta la consolidación de su fragmentación en 15 estados independientes. Semejantes tendencias, aunque menos intensas, se reprodujeron en Rusia, materializándose en reforzados poderes regionales, a distinto nivel territorial, semi-autónomos, que priorizaban sus intereses propios, limitando la capacidad de influencia de los poderes centrales.

Ambas matizaciones ponen de manifiesto la desigual incidencia de las decisiones del gobierno y, en especial, la compleja situación en la que se encuentra el CMI: el aumento de libertad de las empresas aparece condicionado por las distintas conductas de ellas mismas, al tiempo que dicha dimensión aparece difuminada por la actitud de los diversos poderes políticos que inciden en el territorio donde están ubicadas las propias empresas.

5. LA NUEVA CONVERSIÓN EN RUSIA: 1992-1993

Durante la segunda mitad de 1991 comenzó a florar una nueva concepción sobre la conversión, que diferió sustancialmente de la vigente hasta mediados del mencionado año.

El 20 de marzo de 1992 se aprobó la Ley sobre Conversión²¹, con vigencia a partir de enero de 1993, abriendo nuevas perspectivas al proceso de conversión en Rusia. En ella se determinó la necesidad de favorecer la conversión de la industria militar desde una orientación distinta. El elemento activo esencial pasó a ser la propia empresa, donde recaía la decisión de iniciar y conducir la conversión, aunque dentro del marco legal definido por el poder político ruso y con las restricciones financieras, materializadas en forma de distinto tipo de créditos y subvenciones, impuestas por el presupuesto estatal.

En la Ley se reconocía la necesidad de aprobar una nueva doctrina militar, un programa de armamento a largo plazo y un programa de pedidos militares del Estado que sirviesen de marco de referencia al desarrollo de la conversión. Asimismo, para

21. Zakon Rossiyskoy Fyedyeratsii «O konvyersii oboronnoy promishlyennosti v Rossiyskoy Fyedyeratsii» n°2551-I, 20 de marzo de 1992, publicada en *Ekonomika i Zhizn'*. n°18, 1992 y véase, también, Postanovlyenie Vyerjovnogo Sovyeta Rossiyskoy Fyedyeratsii o poryadkye vvyedyeniya v dyeystvie Zakona Rossiyskoy Fyedyeratsii «O konvyersii oboronnoy promishlyennosti v Rossiyskoy Fyedyeratsii» n°2552-I, 20 de marzo de 1992, publicada en *Ekonomika i Zhizn'*. n°18, 1992.

que la Ley pudiese ejecutarse, debería aparecer un conjunto de normativas legales adicionales y, en especial, la definición de una serie de prioridades de conversión.

Sin embargo, desde la aprobación de la Ley sobre Conversión hasta finales de 1993, la legislación que debía contextualizar a aquel cuerpo legislativo y la normativa que la desarrollaría permaneció ausente, facilitando la aparición de una conversión descontrolada. No obstante, para reconducir el proceso de conversión se adoptaron, con posterioridad, distintas medidas, especialmente financieras.

Dentro de la ambigüedad de la propia Ley, ésta última limitó la capacidad de acción de los directores de empresas, dado que en aquella se reconocía que las capacidades productivas convertidas deberían estar movilizables por si se requerían para aumentar la producción militar. Es decir, la Ley atisbaba la necesidad de llevar a cabo una conversión de carácter reversibles, aunque, de cualquier modo, se reconocía la necesidad de concretar dicha concepción en futuros textos legislativos. En cualquier caso, inicialmente la mencionada idea de reversibilidad completa de las capacidades impregnó la conversión, limitando sustancialmente las posibilidades de modernización de las instalaciones, frenó los cambios organizativos y significó un obstáculo a la recepción de inversiones extranjeras.

La Ley de Conversión dotó este proceso de un marco global jurídico, pero el agravamiento de la crisis económica impuso unas restricciones reales a las conductas de las empresas militares.

En 1992, la caída en el volumen de pedidos militares fue muy grande y no cubrieron las necesidades de financiación mínimas de las empresas del CMI. Se estima que, en el mencionado año, dichos pedidos estatales para las empresas cayeron, en términos globales, en un 68 por cien, respecto a 1991, y para los institutos de investigación en un 15 por cien, significando que muchas empresas y centros científicos no obtuvieron encargos militares²². Es decir, un importante problema financiero afectó a las empresas e institutos del CMI, que les impedía, incluso, llevar hacia adelante la conversión prevista. Frente a este problema, la única financiación directa que concedió el Estado fue el pago de salarios (por lo demás visiblemente comprimidos), el mantenimiento de una infraestructura social mínima, así como la conservación de estructuras y equipos estratégicos.

Así, la falta de recursos financieros condicionó la orientación de la conversión. El Estado estableció un conjunto de seis prioridades de conversión para orientar los escasos recursos financieros de que disponía. Estas prioridades fueron transporte y comunicaciones, sectores agrario y de consumo, medicina, ecología, complejo energético y ahorro de energía y, por último, el complejo químico-forestal.

22. Glujij, V.(1993): «Konvyerciya: chto v pyerspektive?». *Dyelovïye Lyudi*, nº8.

La nueva forma de conducir la conversión, desde la perspectiva del Estado, se guió por la concesión de recursos de inversión en forma de créditos preferentes, con un tipo de interés subvencionado y con un horizonte temporal de seis años. Los proyectos concretos debían de ajustarse a las prioridades establecidas y concurrir entre ellos mismos para obtener los recursos financieros. Una comisión especial con representantes de los ministerios de Economía, Finanzas e Industria valoraría los mencionados proyectos y los créditos se canalizarían a través de bancos comerciales. Al final del periodo establecido, las empresas estaban obligadas a retornar el monto del crédito junto con el correspondiente pago de intereses.

Durante el año 1992, la conversión afectó a 1125 empresas y a 575 institutos de investigación. Inicialmente, el gobierno previó asignar 77.000 millones de rublos en forma de créditos preferentes, pero, posteriormente, este volumen de recursos no se repartió en su totalidad. En este año se presentaron 1018 proyectos de conversión, pero sólo recibieron créditos 634, por un valor de 58.900 millones de rublos, a precios del último trimestre de 1992²³, los cuales se distribuyeron, según las prioridades, de la siguiente manera:

transporte y comunicaciones	15.700	millones de rublos
sector agrario y de consumo	33.600	«
medicina	4.000	«
ecología	1.570	«
complejo energético	2.800	«
complejo químico	1.200	«

Sin embargo, de estos proyectos sólo 274 crearon una capacidad efectiva de producir bienes civiles debido a que el Ministerio de Finanzas interrumpió gran parte de la financiación a mediados de 1992 (en concreto, el impago ascendió a 27.000 millones de rublos). Las empresas sólo pasaron a disponer de parte de las cantidades prometidas a finales del año y principios del siguiente, alterando los proyectos de conversión iniciados y creando un mal precedente respecto a años sucesivos.

Otras fuentes de financiación de la conversión en el CMI procedieron de las propias empresas (que aportaron 62.000 millones de rublos), de entidades vinculadas al desarrollo regional (25.000 millones de rublos) o de instituciones ligadas al Ministerio de Economía o al de Industria (4.980 millones de rublos).

Un primer impacto sobre el CMI de la crisis económica apareció en la forma de la incapacidad de retener a sus trabajadores y, especialmente, a la mano de obra cualifi-

23. Glujij, V.(1993): op. cit.

cada. La caída en los salarios, la disminución en las prestaciones sociales y la falta de perspectivas de trabajo en el sector militar condujo a la pérdida de empleo en el CMI. Durante el año 1992, cerca de 1.000.000 de personas abandonaron el sector militar, recolocándose 570.000 en el sector civil de la economía y permaneciendo 400.000 desempleados²⁴.

Otra implicación es el renovado papel que se le adjudicó a los gobiernos locales y regionales dentro del proceso de conversión. Por un lado, apareció una fuerte presión política por parte de las empresas militares, fundamentada en la ausencia de recursos financieros, en el sentido de trasladar las tareas que tradicionalmente habían desempeñado en la esfera social a los poderes públicos locales y regionales. Por otro lado, como consecuencia del marcado carácter regional que asume la problemática de la conversión, dada la concentración y la especialización productivas, junto con el gran tamaño de las empresas militares, el gobierno central eludió gran parte de las competencias y atribuciones que antes ostentaba. Por estos motivos, la nueva concepción de la conversión empezó a combinarse proyectos donde aparecía una mayor implicación de los poderes locales y regionales.

A pesar de la falta de financiación y de los desajustes internos durante el año 1992 las empresas del CMI mantuvieron el nivel de producción de bienes civiles alcanzado en 1991, en gran medida debido a la elevada tecnificación y organización de las mencionadas empresas.

En el año 1993, entró en vigor la Ley de Conversión, la cual, en un marco de consolidación de la reducción en el volumen de pedidos militares del Estado, se interpretó concediendo un papel activo a las empresas en el proceso de conversión, eliminando los vestigios de conversión reversible que en aquélla se apuntaron. El Estado, al contrario, se limitaría a financiar parcialmente proyectos de conversión utilizando, especialmente, los créditos preferentes, introducidos en 1992.

A principios del año se presentaron 728 proyectos de conversión, que debían recibir un apoyo financiero de 317.300 millones de rublos (a precios del primer trimestre del año). Sin embargo, los mencionados proyectos no percibieron las citadas ayudas, de igual modo que 570 proyectos, aprobados en 1992, no consiguieron que se les completase los créditos prometidos²⁵. Esta situación puso de manifiesto que uno de los problemas más graves para conseguir un adecuado ritmo en el proceso de conversión eran la insuficiencia de las partidas financieras asignadas a tal fin y el atraso en la realización de tales pagos.

24. Astajov, A.(1993): «O joroshyem otnoshyenii k den'gam». *Dyeloviye Lyudi*, nº8.

25. Véase *Krasnaya Zvezda*, 12 de noviembre de 1993.

Así, ya iniciado el año, se reconsideró el volumen de financiación en 1993 destinada a la conversión y se estableció en 554.000 millones de rublos, de los cuales 216.000 se pagarían directamente del presupuesto federal, 250.000 en forma de créditos preferentes, 42.000 del fondo de apoyo a la conversión y el resto procedería de otras entidades estatales²⁶. A esta financiación había que añadir la aportada por organismos locales o regionales, así como la procedente de las propias empresas.

Dicha financiación, en concreto la de carácter federal, se distribuiría siguiendo un conjunto de prioridades, las cuales se establecieron en junio de 1993. Este conjunto de prioridades se articularon en un programa global de conversión, el cual se incorporaría al Programa Federal de Reforma Estructural de la Economía Rusa²⁷.

Este programa, posteriormente conocido como «Programa Conversión», define 13 líneas prioritarias de actuación, con distintos horizontes temporales y diversas asignaciones presupuestarias. Dichas prioridades son:

1. aviación civil.
2. construcción naval.
3. equipos para el complejo energético y de combustibles.
4. equipos para el complejo forestal.
5. construcción de viviendas y vías de comunicaciones.
6. materiales y equipos para el sector agrario.
7. fomento de la industria ligera.
8. producción destinada al sector comercial y de alimentación.
9. bienes de consumo duradero.
10. comunicaciones e informática.
11. medicina.
12. electrónica.
13. ecología.

Habitualmente, a estas prioridades se le añade otra más que corresponde con el desarrollo de la energía nuclear con fines civiles.

En gran medida las nuevas prioridades constituyen una prolongación, aunque más especificada, de las prioridades lanzadas en 1992. Por este motivo, el inicio del periodo para ejecutar la conversión es el año 1992 y no el 1993. El intervalo de tiempo mínimo que se considera factible para cumplir los objetivos determinados es de 3 años, aunque hay casos en que el horizonte temporal establecido es hasta el año 2000.

26. Glujij, V.(1993): op. cit.

27. Salo, v.: «Priorityeti podskazani žizn'yu». *Krasnaya Zvezda*, 5 de junio de 1993.

Adicionalmente, en este programa no sólo se estipulan los requerimientos financieros procedentes del Estado sino, también, del extranjero, que complementarían a los primeros.

Aunque las estimaciones oficiales preveían un cierto grado de conversión hacia finales de 1993, que permitiese mostrar algunos éxitos concretos y de cierto alcance en dicho proceso, los resultados se han desarrollado pausadamente²⁸. Así, a mediados de 1993, se afirmaba que la conversión real sólo había afectado al 1 por cien de la producción militar²⁹.

El «Programa Conversión» se lanzó para imprimir un nuevo ritmo a la conversión y esto aparece manifestado en el alto rango del que se le dotó: constituía una de las partes del Programa Federal de Reformas. No obstante, este programa adolece de un grave problema, el cual puede resumirse en que no establece prioridades. A pesar de que sí obliga a definir proyectos concretos, prácticamente cualquiera de ellos puede acogerse a este programa, limitando el grado de su eficacia como criterio de selección entre las distintas alternativas presentadas.

Por otra parte, como resultado de los primeros pasos dados por el «Programa Conversión», se ha puesto de manifiesto la incapacidad para controlar la ejecución de los proyectos de conversión aprobados, así como la dificultad para averiguar el destino de los créditos concedidos. Estas circunstancias abren serios interrogantes sobre la factibilidad de los proyectos de conversión aprobados y plantean la posibilidad de que esté financiándose objetivos empresariales distintos a los previsto por el Programa, como el pago de salarios.

Un elemento interesante del mencionado programa es la permisión a participar en la conversión por parte de inversores extranjeros. Esto pone de manifiesto la imposibilidad de llevar hacia adelante el proceso de conversión con medios estrictamente rusos, pero, además, muestra el inicio de un cambio en la mentalidad y en ciertos comportamientos profundamente arraigados dentro del CMI. Se acepta la relación entre ciertas empresas militares y el capital extranjero, abandonando la tradicional hostilidad que manifestaba el CMI a relacionarse con semejantes interlocutores.

Durante el año 1993 se han estado estudiando formas complementarias de apoyo financiero para fomentar la conversión. Así, posiblemente en 1994 se introducirá un

28. Tsyentr Ekonomichyeskoy Ko'yunkturí pri Sovyetye Ministrov-Pravityel'stvye RF(1993): «Otsyenka pyerspyektiv pazvitiya rossiyskoy ekonomiki v 1994-1995 godaj». *Obscheyestvo i Ekonomika*, n°5.

29. Declaración de Yashin, Yu. en el III Forum Internacional realizado en Moscú del 25-28 de mayo de 1993.

conjunto de créditos complementarios con el objetivo de mantener la capacidad adquisitiva real de los créditos corrientes concedidos, dado el elevado crecimiento de la inflación existente. Otra vía de financiación suplementaria la constituirá, probablemente, la introducción de desgravaciones fiscales³⁰.

Por otra parte, debido a la estrecha relación existente entre conversión y problemática regional, el gobierno ha concretado un conjunto de 80 áreas de mayor conflictividad, que recibirán una categoría especial y serán objeto de un apoyo específico³¹. En cualquier caso, los programas de conversión de las empresas deberán apoyarse en planes de desarrollo regional y, en este sentido, el papel de las autoridades regionales en la conversión se acrecentará, al igual que el apoyo financiero procedente desde este nivel de los poderes públicos. Es decir, el proceso de conversión adoptará paulatinamente un mayor carácter regional.

6. CONCLUSIÓN

Desde distintos foros relacionados con asuntos militares se afirma que la estructuración de la conversión en Rusia debería realizarse aprobando, en un primer momento, una doctrina militar y un programa de armamento, de esta manera, se podría definir la cantidad de recursos militares excedentes y canalizarlos a fines civiles. El siguiente paso sería aprobar una ley de conversión, la cual permitiría la movilización de los mencionados recursos, y una normativa legal adicional que desarrollase aquélla, junto con la concreción de un grupo de prioridades de actuación³².

Sin embargo, en la práctica, la situación se ha desarrollado a la inversa. Inicialmente, se definieron unas prioridades globales y no hubo ningún marco legal para orientar la conversión. Posteriormente se aprobó la Ley de Conversión, pero siguió faltando una estructura político-legal (por ejemplo, la doctrina militar) que le diese sentido, así como el conjunto de normativas jurídicas que la plasmasen en la práctica. A mediados de 1993, se emitió un conjunto de estos textos jurídicos y, en especial, se concretó una serie de nuevas prioridades. Sin embargo, se hubo de esperar a finales de este año para que viese la luz la nueva doctrina militar, así como un programa de armamento y cierto cuerpo jurídico complementario.

La conclusión que se puede extraer del proceso de conversión hasta el momento es la incapacidad para guiarlo por parte del Estado y su carácter descontrolado. En este sentido, es comprensible la ausencia de resultados positivos visibles. Sin embargo, cara al futuro, las normas jurídicas, políticas y militares parece que están bastante

definidas y , más aún, la voluntad de llevar el proceso hacia adelante aparece progresivamente con mayor claridad.

30. Tyel'nov, V.(1993): op. cit.

31. Glujij, V.(1993): op. cit.

32. Faramazyán, R. y Borisov, V.(1993): op. cit.