

# "Cielos Abiertos"

RAFAEL L. BARDAJI

Director, Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)

EL ocho de enero de este año, 1990, un avión C-130 de la Fuerza Aérea de Canadá sobrevolaba el territorio húngaro bajo el permiso y la observación de las autoridades políticas y militares de ese país. El sobrevuelo canadiense conllevaba la reciprocidad por parte de Hungría quien, sin embargo, ha denegado tal posibilidad por carecer de un aparato apropiado para ello, por lo que, presumiblemente, sea la URSS quien efectúe dicha inspección aérea sobre Canadá en fechas próximas aunque aún por determinar.

El objetivo de tales actividades: conducir un ejercicio de observación dentro del clima de "transparencia" informativa, incluso en lo militar, que está teniendo lugar entre las superpotencias y entre las alianzas militares, OTAN y Pacto de Varsovia. Pero también una prueba de los procedimientos de verificación a considerar una vez que se llegue a un acuerdo sobre la reducción de fuerzas convencionales en Europa (CFE).

De hecho, tales ejercicios se enmarcan en las nuevas negociaciones abiertas entre los 16 miembros de la Alianza Atlántica y los 7 del Pacto de Ottawa desde el 12 de febrero bajo la denominación de "Cielos Abiertos" y cuyo objetivo es lograr un régimen acordado de inspecciones aéreas entre los 23 participantes en la CFE de Viena.

## Eisenhower en 1955

Aquello que por cualquier razón no puede ser sometido a

inspección y cierto control no puede ser efectivamente limitado porque, sencillamente, no pueden verificarse ni el cumplimiento de las obligaciones contraídas ni la violación de las mismas. Para el control de armamentos, por tanto, el clima de tranquilidad que otorga la verificación vuelve a ésta una pieza esencial en la misma limitación de las armas y sin la que cualquier acuerdo se hace dependiente de la buena voluntad de las partes.

Desde el desarrollo y puesta en órbita de los satélites de alerta y vigilancia por los EE.UU. y la URSS, los acuerdos de limitación de armas estratégicas (SALT I y II) han sido "monitoreados" por esos ojos espaciales, informadores del número de instalaciones y de lanzamientos de ensayo, como bien sabemos. Sin embargo, no sólo los elementos basados en el espacio son relevantes para el control de armas. Es más, antes del dominio de la observación desde el espacio, el elemento que técnicamente podía permitir un régimen de transparencia y verificación era la aviación. Los aviones permitirían sobrevolar grandes extensiones de terreno, flexiblemente, y regresar cargados de información visual y electrónica casi en tiempo real.

La primera propuesta de usar la fuerza aérea en un régimen multilateral de control de armas se debe al presidente norteamericano Eisenhower, cuando ante el Comité de Desarme de Ginebra, el 21 de julio de 1955, plantease la necesidad del conocimiento sobre las fuerzas del otro para conseguir cual-

quier iniciativa en el terreno del desarme. Eisenhower se preguntaba entonces cuán efectivo y aceptable podría ser el diseño de la verificación, "¿cómo podría tal sistema funcionar?", ¿qué podría conseguir?, ¿puede obtenerse la certeza contra un ataque sorpresa a través de la inspección?, ¿pueden descubrirse rápidamente las violaciones para reaccionar ante ellas?".

Eisenhower afirmaba que ninguna nación contaba en esos días con los medios técnicos para volver 100% seguro un sistema de verificación (siempre sobre reducción de armamento nuclear), pero que ello no impedía adoptar importantes pasos en esa dirección. El proponía en Ginebra la consecución de un régimen de *Open Skies* por el que las potencias facilitasen información sobre sus instalaciones militares y admitiesen sobrevuelos para la obtención de fotografías aéreas con las que estudiar los dispositivos armados y el cambio en su número.

La propuesta norteamericana se haría oficial a finales de agosto de ese año, 1955, cuando el delegado de los EE.UU. en el Comité de Ginebra presentase su "Plan para el desarrollo de las Inspecciones Aéreas". Sin embargo, tal Plan nunca sería aprobado y mucho menos puesto en práctica debido al completo rechazo por parte soviética. El delegado de la URSS en Ginebra, Sobolov, primero y, luego, Bulganin, en una carta al mismo Eisenhower, argumentaron que los americanos lo que en realidad pretendían era una información que necesitaban para poder realizar su política de blancos nucleares contra la Unión Soviética, y que, por tanto, cualquier intercambio de información sólo era pensable en el proceso de un desarme drástico de las capacidades ofensivas americanas.

EE.UU. respondía que sin verificación, desarmar era una irracionalidad estratégica. Más



tarde, los satélites volverían estéril dicha polémica.

### Bush y la CFE de Viena

El 12 de mayo del año pasado, 1989, aprovechándose del nuevo y positivo clima político de las relaciones Este-Oeste, de la experiencia ganada en la verificación del tratado INF de diciembre de 1987, así como por las posibilidades abiertas por el Do-

cumento de Estocolmo con el que se clausuró la Conferencia sobre Desarme en Europa en 1986, el presidente norteamericano George Bush hizo un llamamiento a los participantes en la CFE de Viena a "abrir voluntariamente sus espacios aéreos sobre la base de la reciprocidad mutua, permitiendo así el sobrevuelo de sus territorios con el objetivo de fortalecer la confianza y la transparencia

respecto de las actividades militares de cada uno".

La propuesta de Bush, aparentemente extraña en un mundo observado permanentemente por los satélites, en realidad no lo era tanto. Por un lado, estaba el lado público del juego diplomático: EE.UU. y los aliados occidentales debían mostrarse constructivos en el proceso del desarme y no simplemente receptores pasivos de los incesantes llamamientos hechos desde el Krenlim. Políticamente, en segundo lugar, un régimen *cooperativo* serviría también a incrementar la confianza mutua en la medida en que la información que se genere desvele malentendidos y despeje incógnitas sobre uno y otro lado.

Pero también hay razones técnico-militares relevantes. El elemento básico para la observación desde los cielos es, en última instancia, la capacidad de resolución del captador de imágenes. Según los expertos, para identificar tropas en cielo abierto se requiere una resolución de seis metros, mientras que para distinguir un vehículo de otro, se necesitará una resolución de aproximadamente un metro. Para calificar, digamos, un T-80 respecto a un T-72, debe ser todavía menor, lógicamente. En la actualidad, los modelos avanzados de satélites en órbita (tanto para los EE.UU. como para la URSS) poseen dicha capacidad discriminadora. Por lo que, técnicamente, no habría problema en la verificación de un acuerdo CFE a través de los llamados eufemísticamente "medios técnicos nacionales".

No obstante, los satélites son dependientes de su propio movimiento, de su órbita, tanto como del clima imperante en el momento. Una cámara normal no puede "ver" a través de las nubes, por ejemplo. Por contra, los aviones poseen inherentemente una mayor flexibilidad de empleo en tanto que elementos de reconocimiento: pueden volar tan bajo como quieran

logrando así una resolución adecuada en todo momento y, sobre todo, pueden atravesar las nubes hasta situarse bajo ellas, algo que en Centroeuropa es una posibilidad a desear. Aún más, un aparato puede estar listo para despegar con un tiempo de preaviso mínimo y no tiene la dependencia del vuelo fijo de un satélite que debe completar una órbita para pasar de nuevo sobre la misma zona.

### La propuesta aliada

De esa forma, el 14 y 15 de diciembre pasado, el Consejo Atlántico reunido en sesión nivel ministerial, endorsarían oficialmente los "elementos básicos" de la propuesta Bush de "Cielos Abiertos" que serían discutidos con los países del Pacto en la Conferencia de Ottawa inaugurada el 12 de febrero de este año.

Manteniéndose en los principios y en los participantes ya señalados, el documento señala algunos puntos de interés. En primer lugar, se fijarán unas cuotas de sobrevuelos iguales para cada alianza y, asimismo, paritarias para los EE.UU. y la URSS; dichas cuotas se repartirán sobre una base nacional según el tamaño del país participante en cuestión, pudiéndose establecer varios sobrevuelos al mes para los más grandes y un mínimo para los más pequeños. Pero, en cualquier caso, todos los participantes deberán aceptar al menos un sobrevuelo al trimestre por su espacio aéreo. En el caso de territorios exiguos, como Luxemburgo, se acepta la provisión de que el Benelux sea considerado una única entidad geográfica.

Los aparatos encargados de la observación podrán ser civiles o militares, desarmados y capaces de albergar observadores del país inspeccionado. Un requerimiento que define en cierta medida las características del aparato.

A bordo se dispondrá de toda una gama de sensores, con la única excepción de la instrumentación capaz de recoger y grabar SIGINT, esto es, inteligencia electrónica.

El país receptor se compromete a servir al avión como si de un aparato de línea comercial se tratase. Eso sí, se dan unas ciertas limitaciones para la entrada y salida del país del avión, así como sobre su ruta a seguir. Habrá puntos de entrada y salida bien determinados. Igualmente será necesario un preaviso de 16 horas. Una vez que el avión esté en su punto de entrada, se comunicará en 6 horas el plan de vuelo y en menos de 24 horas deberá poder realizar su sobrevuelo. Durante este tiempo, el país receptor podrá inspeccionar el interior del aparato para comprobar que no se cargan instrumentos y sensores no permitidos.

Finalmente, los observadores desembarcarán en el punto de salida del avión, antes de regresar éste a su país de origen.

### Ottawa, febrero de 1990

Tras la apertura formal por los 23 ministros de OTAN y Pacto de Varsovia de la conferencia "Cielos Abiertos" y en la que se avanzaron las voluntades respectivas de alcanzar un acuerdo beneficioso para todos, los expertos nacionales prosiguieron su labor hasta el mismo día 28 de febrero, fecha en que se cerró esta primera fase de conversaciones sin que, aparentemente, se llegara a ningún resultado concreto.

Cuatro grupos se habían formado para discutir distintos aspectos: el primero, trabajaba sobre los sensores a ser utilizados y la manera de inspeccionar los mismos, así como el status de los observadores a bordo; el segundo se centraba en las cuotas de sobrevuelo y en su repartición por países; el tercero se ocupaba de las reglas de seguridad en vuelo y de las cuestiones

derivadas del tránsito por otros países; el cuarto grupo examinaba las cuestiones legales.

Pero más allá de las dificultades técnicas, los grupos se resolvieron hasta un próximo encuentro allá por abril, sin conseguir un consenso básico sobre cómo diseminar la información recogida, si sólo entre los aliados o igualmente entre todos los signatarios.

### Verificar para asegurar

El control de armas —o el desarme— es un medio para garantizar unos niveles determinados de seguridad de una forma estable y con el menor riesgo posible. De ser posible, al menor coste. La verificación es, a su vez, un instrumento con el que ser capaz de generar confianza sobre el cumplimiento de la limitación de armas y con el que detectar a tiempo una violación significativa de la misma.

Evidentemente, un régimen de verificación cooperativo genera de por sí más confianza a medida que se pone en práctica. Incluso sirve como disuasor ante cualquier hipótesis de violación. Pero, en cualquier caso, la verificación sirve al control de armamento y al igual que éste, nunca puede convertirse en un fin en sí misma. No es más que uno de los posibles medios para afianzar la seguridad mutua.

Las prisas atlánticas para alcanzar un tratado sobre los cielos abiertos en coincidencia con el aniversario de la propuesta Bush, el 12 de mayo, no pueden ser más patéticas en ese sentido. Las prisas suelen conducir a fatales textos, aunque generen inicialmente toda la confianza del mundo. Y no olvidemos que las medidas de creación de confianza suelen desarrollarse allí donde ya hay un espíritu de entendimiento y que suelen evaporarse cuando éste no existe más. ■