

# Acuerdos sobre control de armamento convencional en Europa

Carlos Aguado Valladares

## Capítulo primero

### Resumen

El Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), el Documento de Viena sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad así como el Tratado de Cielos Abiertos constituyen una red de acuerdos complementarios sobre control de armamento convencional alcanzados en la década de los noventa. Durante esa fase de transformación del final de la Guerra fría desempeñaron un papel fundamental asegurando la predictibilidad de las actividades militares así como promoviendo la confianza entre los países del área Euro atlántica.

Sin embargo, todos ellos y en distinta medida, se enfrentan actualmente a diversos problemas que están socavando el régimen de control de armas convencionales en Europa. El Tratado FACE con una aplicación muy limitada se encuentra en un proceso de lenta agonía. El Documento de Viena está perdiendo su relevancia debido a su falta de adaptación a las realidades militares actuales. Por último, el Tratado de Cielos Abiertos atraviesa una transición técnica al formato digital y precisa reducir el coste económico de su aplicación.

Este capítulo examina las causas que han llevado a la situación actual y propone el desarrollo de nuevos enfoques para futuras negociaciones con objeto de superar la situación de *impasse* actual.

**Palabras clave**

Control de armamento convencional, OSCE, Tratado FACE, Cielos Abiertos, Documento de Viena.

**Abstract**

The Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE), the Vienna Document on Confidence and Security Building Measures as well as the Treaty on Open Skies forms a network of mutually-supporting and complementary arms control agreements reached in the 1990s. They played a major role in ensuring predictability in military behavior and promoting confidence amongst States in the Euro-Atlantic area during the post-Cold War transformation processes.

Nevertheless, each one to a different extent is currently facing difficulties leaving the famous European arms control regime seriously undermined. The CFE Treaty is in a slow agonizing process and very poorly implemented. The Vienna Document is losing its relevance because of a lack of adaptation and modernization to the current military realities of the 21st century. Finally the Open Skies Treaty is undergoing an important technical transition and is also studying alternatives in order to reduce the cost of its practical implementation.

This chapter examines the reasons of this situation and advocates for developing new approaches for future negotiations in order to overcome the present impasse. A future regime should enhance military transparency and strengthen predictability adapting the agreements to the contemporary security environment.

**Key Words**

Conventional arms control, OSCE, CFE Treaty, Open Skies, Vienna Document.

## Introducción

Desarme, control de armamentos y no proliferación son conceptos próximos, a veces confundidos en la literatura poco especializada que sin embargo tienen grandes elementos diferenciales entre ellos. Bien es cierto que están también estrechamente relacionados y actúan, a veces, de modo complementario.

El marco de la no proliferación y el desarme responden al convencimiento de que la paz se construye, entre otras cosas, sobre una reducción y un control del armamento que se constituyen en elementos esenciales para la estabilidad. Pero además, se tiene la evidencia de que el exceso de armas sin control en circulación afecta gravemente a la estabilidad y a las posibilidades de desarrollo de los pueblos. Desde otro punto de vista, es también cuestionable que el desarme o el control de armamentos originen una reducción del riesgo de un conflicto armado ya que junto a los aspectos estrictamente militares existen también factores y motivaciones de carácter político, económico e ideológico, que resultan decisivos en la elección del recurso a la violencia bélica como medio de resolución de las diferencias entre los países.<sup>1</sup> A partir de estas dos aproximaciones se puede concluir que el desarme y el control de armamentos nunca se producen en un vacío sino que están perfectamente integrados en un marco de seguridad que los regula e influye, por lo que nunca pueden abordarse sin tener en cuenta el contexto de seguridad así como el marco temporal y geográfico en que se desarrollan. De hecho, en un mismo contexto de seguridad el control de armamentos y un desarme no regulado podrían llegar a ser procesos antagónicos llevando a la estabilidad e inestabilidad respectivamente.

Más allá de este marco de seguridad en el que se integran los procesos de desarme, control y limitación de armamentos y no proliferación tampoco puede obviarse un marco superior a nivel socio-político por el que las sociedades, en función de sus desarrollos tecnológicos y parámetros sociales, regulan qué tipo de Fuerzas Armadas aspiran a tener para preservar su bienestar, cuáles son sus ideales de paz y de seguridad (nacional y colectiva) y hasta cómo -con qué límites en el empleo de ciertos armamentos- se debería conducir un eventual conflicto.

Resulta incuestionable que el control del armamento convencional ha jugado tradicionalmente un papel secundario, eclipsado siempre por la atención que reciben las esferas relacionadas con las llamadas armas de destrucción masiva: armamento químico, biológico y, especialmente, el nuclear. Esta desproporción se ve incluso más acentuada actualmente por la progresiva pérdida de relevancia de los acuerdos en vigor sobre armamento convencional.

<sup>1</sup> CALDUCH, Rafael. *"Dinámica de la Sociedad Internacional"*, capítulo 8: La seguridad colectiva y el desarme, página 13. Editorial Ceura. Madrid 1993.

Estos acuerdos sobre control de armas convencionales han tenido históricamente dos motivaciones principales; por un lado, aquellos orientados hacia la seguridad internacional y cuyos objetivos son fundamentalmente de carácter político-militar y, por otro, aquellos orientados hacia objetivos más relacionados con el desarme humanitario y en buena medida fruto del esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil. En el marco temporal reciente que nos ocupa, dentro de la primera categoría cabría destacar el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), el Acuerdo Subregional de Dayton (Artículo IV), el Tratado de Cielos Abiertos y el Documento de Viena sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. En la segunda categoría tendríamos como elemento central la Convención de Ciertas Armas Convencionales de 1980 con sus cinco protocolos<sup>2</sup> y, además, las Convenciones de Ottawa (1997) sobre prohibición de minas contra personal y la de Oslo (2008) sobre prohibición de municiones de racimo.

En su ámbito geográfico de aplicación la primera categoría está muy centrada en el espacio europeo, extendido en algunos aspectos al llamado área de Vancouver a Vladivostok de la OSCE pero siempre incluyendo los Estados de la OTAN y del antiguo Pacto de Varsovia. Por el contrario, la segunda categoría de acuerdos tiene vocación de avanzar hacia la universalidad.

Lo que es cierto es que en las últimas décadas todos ellos han llevado a una ingente destrucción de diferentes categorías de armamentos, tendentes incluso al desarme total de algunos tipos, como en el caso de las minas contra personal. Este es sin duda uno de sus principales éxitos, no obstante cabe añadir otro conjunto de logros<sup>3</sup> que han contribuido a lograr un entorno más seguro:

- a. Aumento de la transparencia militar, gracias a regímenes más o menos intrusivos de verificación.
- b. Fomento de la previsibilidad.
- c. Establecimiento de normas de comportamiento.
- d. Determinación de responsabilidades.
- e. Redistribución de créditos del sector de la defensa al sector civil.
- f. Humanización de los adversarios.

<sup>2</sup> Los tres protocolos iniciales de 1980 son el Protocolo I sobre Fragmentos no Localizables, el Protocolo II sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos y el Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias. El Protocolo IV sobre armas láser cegadoras se aprobó en 1995 mientras que el Protocolo V sobre restos explosivos de guerra, el más reciente anexo a la Convención, fue aprobado en noviembre de 2003.

<sup>3</sup> BOESE, Wade. Discurso de título "*The Accomplishments of Conventional Arms Control*" pronunciado en los Seminarios de Berlín sobre Control de Armas Convencionales en junio de 2007. Publicado en <https://www.armscontrol.org/print/2497>. Fecha de acceso: 12.04.2014.

Todos estos resultados han contribuido a minimizar los riesgos derivados de procesos de planeamiento y decisión basados en los peores escenarios, evitando errores de cálculo y creando al mismo tiempo mecanismos que proporcionan un tiempo de alerta a fin de detectar y responder al desarrollo de determinados acontecimientos militares que pueden poner en peligro la seguridad.

En relación con la redistribución de créditos cabe resaltar lo señalado por Rose Goettemoeller<sup>4</sup> cuando afirma que los tratados de control de armamento no sólo son esenciales para asegurar la confianza y la predictibilidad sino que consecuentemente permiten racionalizar y adaptar los presupuestos de defensa, circunstancia que en el entorno económico actual debe servir de estímulo adicional para lograr un sistema actualizado y aplicable.

### Los acuerdos del final de la guerra fría

En este apartado se abordará la primera categoría de acuerdos y, específicamente, los conocidos como tres pilares del régimen de control de armas convencionales y de fomento de la confianza en Europa, es decir, los Tratados FACE, Tratado de Cielos Abiertos así como el Documento de Viena sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. Pilares sobre los que, según numerosos documentos estratégicos, ha reposado la arquitectura de seguridad europea en materia de armamento convencional. Además se dedicará un apartado al Acuerdo Subregional de Control de Armas de Europa Suroriental (Artículo IV Dayton) por la importancia de su dimensión subregional y su papel como promotor de la estabilidad en una situación postconflicto.

El contenido y la aplicación práctica de todos estos acuerdos ha sido analizada en detalle en numerosas ocasiones, existiendo abundante bibliografía al respecto sobre la que se proporcionarán referencias, por lo que se minimizará la parte descriptiva de los mismos para profundizar en las razones que los han llevado a la situación de crisis actual, identificando sus principales problemas así como tratando de esbozar una prospectiva de futuro.

---

<sup>4</sup> Rose Goettemoeller es Viceministra para Control de Armas y Seguridad Internacional del gobierno de los Estados Unidos. Discurso pronunciado en el U.S. Strategic Command 2012 Deterrence Symposium, en Omaha en agosto de 2012. *"While the problems of 1989 are no longer, it is my view that conventional arms control, done right, can significantly improve security on the continent by helping to address today's concerns. It can provide confidence regarding the military forces and intentions of neighbors, especially in sensitive areas. We need to spend our stretched defense budgets wisely. Arms control can help us do that, for the more predictable our relationships, the better we can plan our defense spending."* Disponible en: <http://www.state.gov/t/us/196354.html>.

Actualmente y en diferente medida, los tres instrumentos principales que constituyen el marco de control de armamentos y medidas de fomento de la confianza en Europa se encuentran en una situación crítica que hace vislumbrar la descomposición del sistema si no se alcanza la necesaria voluntad política para impulsar su renovación. El Tratado FACE se encuentra en un proceso de lenta agonía con una aplicación mínima de sus disposiciones, el Documento de Viena 2011 ha perdido su relevancia en gran parte de sus elementos fundamentales siendo necesaria una actualización significativa, y por último, el Tratado de Cielos Abiertos, aunque es el que aparentemente goza de mayor salud, precisa asimismo de importantes reformas que, entre otras cosas, lo hagan viable económicamente.

La razón principal de la situación actual es que estos tratados y acuerdos fueron negociados por las dos alianzas militares principales, es decir la OTAN y el Pacto de Varsovia, tratando de dar respuesta a las necesidades de seguridad de la época final de la guerra fría. La década de los 90, que vio el inicio de la aplicación de estos acuerdos, fue un periodo de grandes cambios en Europa. Las nuevas realidades aconsejaban actualizar estos instrumentos y así se fue modificando el Documento de Viena en repetidas ocasiones y negociándose también un nuevo Tratado FACE Adaptado (FACE-A) más adecuado a la realidad de aquel momento. La Cumbre de la OSCE de Estambul en 1999 fue el punto culminante en que fueron aprobados ambos documentos (DV99 y FACE-A). Sin embargo, a partir de ese momento, se inicia un periodo de estancamiento en el que el DV empieza a perder relevancia gradualmente y en el que no se logra el acuerdo para ratificar y poner en aplicación el FACE Adaptado. Hasta la fecha y después de quince años de grandes cambios en el ámbito de la seguridad y la defensa, seguimos prácticamente en la misma situación pero con unos acuerdos que no responden en absoluto a las realidades y a las necesidades del siglo XXI.

La cuestión radica pues en tratar de modernizar estos acuerdos superando su anclaje en la época final de la Guerra Fría con objeto de que sigan siendo relevantes en el contexto actual de seguridad. La guerra de Georgia en 2008, la tensión en el Báltico, el nuevo espacio de confrontación que puede abrirse en el Ártico y la actual crisis de Ucrania junto con los denominados “conflictos congelados” ponen en duda muchas de las estrategias nacionales que prácticamente desterraban, o hacían muy remota, la posibilidad de un conflicto armado en Europa. Todos estos espacios de tensión militar y desconfianza debieran servir de estímulo para lograr el compromiso y consenso necesario para establecer soluciones en forma de acuerdos legales, política o jurídicamente vinculantes, que aseguren un marco eficaz para el control de armamento en Europa. Desgraciadamente, a pesar de que tanto los países OTAN como Rusia acordaron la necesidad de “preservar, fortalecer y modernizar” el régimen de control de armas convencionales, la realidad es que hoy por hoy este asunto, no se encuentra entre las prioridades de esos Estados.

Desde ese punto de inflexión del año 1999 ha habido multitud de tendencias que han alterado por completo nuestro entorno de seguridad, la percepción de amenaza o la posibilidad de un conflicto armado en el área Euro-Atlántica, entre ellas:

- Los rápidos desarrollos tecnológicos, que desde la década de los 90 han presenciado la aparición de nuevas y más potentes capacidades militares como las municiones de precisión, el uso de aeronaves no tripuladas o los modernos sistemas de mando y control, sin olvidar los actuales avances en campos como la robótica y la cibernética en el ámbito de la defensa. Todos ellos facilitan una evolución dinámica y constante de la concepción y conducción de las operaciones militares.
- La reducción de los presupuestos de defensa, especialmente aceleradas en el contexto actual de crisis económica. Esto ha llevado a drásticos y sucesivos procesos de reducción de los tamaños de las fuerzas armadas de la mayoría de los países del área Euro-Atlántica.

Esto ha llevado a que las existencias en las categorías de armamento sujetas al Tratado FASE sean considerablemente más reducidas que los techos nacionales asignados en el Tratado FASE adaptado a los Estados.

- El cambio en el contexto estratégico donde aparecen nuevas amenazas de naturaleza generalmente transnacional. Terrorismo, cibermenazas, crimen organizado o la proliferación de armas de destrucción masiva configuran un nuevo entorno en el que no se precisa de un régimen jurídico de control del armamento convencional como herramienta principal para su seguridad.

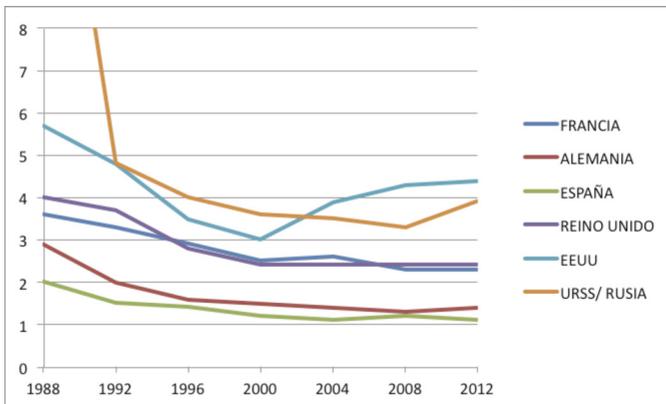


Figura 1. Gastos en defensa en tanto por ciento del PIB  
(Fuente SIPRI Military Expenditure Database).

Consecuentemente con estas tendencias, las fuerzas armadas de los países del área Euro-Atlántica tienen unas dimensiones mucho más reducidas y cuentan con unos nuevos sistemas de armas y capacidades

militares en los que priman los aspectos cualitativos sobre los cuantitativos, lo que conlleva una constante evolución en las doctrinas y procedimientos de empleo. Todo ello, junto con el nuevo escenario estratégico, configura un nuevo marco en que se ha producido una transformación y diversificación en las estrategias de defensa.<sup>5</sup> Para los países de Europa Occidental y norteamericanos la mayor prioridad reside en la capacidad expedicionaria fuera del área Euro-Atlántica mientras que para Rusia, los países OTAN de Europa central y oriental junto con los del Cáucaso Sur, la percepción de la amenaza radica en conflictos de naturaleza interestatal. Estos derivan más de relaciones tensas entre países vecinos y de conflictos territoriales enquistados que de una lógica bipolar de la Guerra Fría.

Queda pues manifiesto que las nuevas dimensiones de las fuerzas armadas, sus procedimientos y prioridades de empleo escapan de los mecanismos de control de armamento en vigor basados en las realidades de los 90 y que ya no responden a las necesidades para las que fueron concebidos.

### ***El tratado FACE: del éxito a la agonía***

El Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales (FACE),<sup>6</sup> de naturaleza jurídicamente vinculante, es el más significativo de los surgidos en los momentos finales de la guerra fría y ha sido considerado durante muchos años como la piedra angular de la arquitectura europea de seguridad.<sup>7</sup> Con él se estableció un marco para lograr un equilibrio de fuerzas convencionales entre la OTAN y el Pacto de Varsovia comprometiéndose ambas alianzas a reducir significativamente las capacidades de sus fuerzas armadas en la zona de aplicación<sup>8</sup> que va desde el Atlántico a los Urales (conocida como

<sup>5</sup> Informe sobre la Conferencia sobre el Control de Armas en Europa celebrada en Wilton Park en octubre de 2013.

<sup>6</sup> Disponible en las seis lenguas oficiales de la OSCE en <http://www.osce.org/es/library/14092>. Fecha de acceso 6.05.2014.

<sup>7</sup> ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador; realizó un análisis exhaustivo del Tratado FACE, estudiando su génesis, su contenido así como los aspectos prácticos y consecuencias de su aplicación, todo ello enmarcado en el correspondiente entorno estratégico. La obra principal es "*Estudio del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa*". Madrid. Ministerio de Defensa 1995. Posteriormente el mismo autor publicó un artículo actualizando la situación tras la firma del acuerdo de adaptación y sus repercusiones estratégicas: "*La adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y sus consecuencias estratégicas*". CESEDEN (Boletín de Información, nº 274 de 2002). Disponible en:

[http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/revistas/ficheros/CESEDEN\\_274.pdf](http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/revistas/ficheros/CESEDEN_274.pdf). Fecha de acceso: 14.04.2014. Ambas obras son fundamentales para conocer el detalle del Tratado FACE y su proceso de adaptación.

<sup>8</sup> Se llevó a cabo la eliminación de 72.000 equipos pertenecientes a las cinco categorías de armamento sujeto al Tratado, es decir, carros de combate, vehículos acorazados de combate, piezas de artillería, aviones de combate y helicópteros de ataque.

zona ATTU) alejando consecuentemente la capacidad de lanzar ofensivas a gran escala y por sorpresa. Así se establecieron unos límites (o techos) en determinadas categorías de armamento pesado,<sup>9</sup> el intercambio anual de las existencias de armamento así como un sistema de control y verificación a través de inspecciones con un carácter bastante intrusivo.

En relación con el personal, el Tratado FACE se complementó en julio de 1992 a través de un acuerdo políticamente vinculante sobre cupos máximos de personal basado en tierra en las fuerzas armadas de los Estados Parte.<sup>10</sup>

La fase inicial de aplicación del Tratado llevó a una importante reducción de armamento convencional y personal. No en vano, el Documento Final de la Primera Conferencia de Revisión del Funcionamiento del Tratado FACE y del Acta de Conclusión de la Negociación sobre Efectivos de Personal,<sup>11</sup> celebrada en Viena en mayo de 1996, destacaba que “los Estados Parte observan con satisfacción que ha habido reducciones de más de 58.000 unidades de armamentos y equipos convencionales y que las existencias totales de armamentos y equipos convencionales dentro de la zona de aplicación son considerablemente más bajas que los límites establecidos en el Tratado”.

A pesar de este inicio exitoso, el Tratado quedó rápidamente superado por los acontecimientos y se hizo necesaria la negociación de un Tratado FACE Adaptado<sup>12</sup> que fue firmado en 1999 pero cuya entrada en vigor quedó condicionada por parte de los aliados a que la Federación Rusa retirara sus fuerzas militares desplegadas en Transnistria (Moldavia) así como en Abjasia y Osetia del Sur (Georgia), en los llamados compromisos de Estambul.

Ni esta retirada de fuerzas se llevó a cabo (y cabe reflexionar sobre cómo ha terminado el asunto tras la guerra de 2008 y la declaración de independencia de Abjasia y Osetia del Sur) ni en contrapartida los aliados ratificaron el Tratado FACE Adaptado que quedó siempre como un objetivo a restablecer a través de un nuevo proceso de negociación.

La falta de ratificación del FACE-A por parte de los aliados y otras demandas llevaron a Rusia en 2007 a la suspensión unilateral de determinados aspectos operativos del Tratado, interrumpiendo los intercambios de in-

<sup>9</sup> Las cinco categorías de Equipos Limitados por el Tratado (ELT,s) son: carros de combate, vehículos acorazados de combate, piezas de artillería, aviones de combate y helicópteros de ataque.

<sup>10</sup> *Acta de Conclusión de la Negociación sobre Efectivos de Personal de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa* (conocido como Acuerdo FACE 1A). Helsinki, 10 de julio de 1992. Disponible en: <http://www.osce.org/es/library/14098> Fecha de acceso 6.05.2014.

<sup>11</sup> Disponible en <http://www.osce.org/node/14104>. Fecha de acceso 6.05.2014.

<sup>12</sup> Disponible en <http://www.osce.org/es/library/14113>. Fecha de acceso 6.05.2014.

formación así como el envío y recepción de inspecciones, si bien continuó participando en el Grupo Consultivo Conjunto, órgano encargado de vigilar el cumplimiento del Tratado.

Para justificar la suspensión, la Federación Rusa adujo circunstancias excepcionales que podían afectar a su seguridad por lo que era preciso adoptar medidas inmediatas. Añadía que el FACE Adaptado no pudo entrar en vigor por culpa de la postura mantenida por la OTAN y los vínculos artificiales y ajenos al Tratado que ésta había establecido. También advertía que la suspensión no era un fin en sí mismo sino un empeño ruso por restaurar la viabilidad del régimen de control de armamento convencional en Europa.

La argumentación rusa se basa fundamentalmente en seis puntos que han sido reiterados en diversos comunicados y foros:

- Se denuncia la disparidad existente tras las dos fases de ampliación de la OTAN que hace necesaria la reducción de los techos nacionales y agregados de modo que se compense el potencial adicional adquirido por la OTAN como resultado de su expansión.
- Retorno de los tres Estados Bálticos al Tratado así como la adhesión del otro aliado no Parte del Tratado, Eslovenia (a los que se sumarían posteriormente Croacia y Albania). La autoexclusión de las Repúblicas Bálticas del Tratado y su adhesión a la OTAN, permitía que un eventual despliegue de fuerzas aliadas en la misma frontera rusa quedara también excluido de las limitaciones y medidas de verificación que impone el Tratado FACE.
- Supresión de las restricciones para los flancos rusos, toda vez que limita la soberanía y libertad de acción rusa de despliegue de fuerzas en su propio territorio.
- Llegar a un entendimiento común de la definición de “fuerzas de combate sustanciales”<sup>13</sup> lo que supone tratar de acordar unos parámetros que restrinjan el despliegue de fuerzas en terceros Estados y, en concreto, en los territorios de nuevos miembros de la OTAN.
- Entrada en vigor del FACE-A antes del 1 de julio de 2008, o al menos el inicio de su aplicación con carácter provisional.

<sup>13</sup> La definición de “fuerzas de combate significativas” ha sido siempre un punto de fricción en la marco del Tratado FACE. El concepto surge de la firma en mayo de 1997 del “Acta Fundamental de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa”. En ella la OTAN reiteraba su compromiso de llevar a cabo sus misiones, fomentando la interoperabilidad entre sus fuerzas y no mediante el despliegue permanente de fuerzas de combate significativas, “NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defense and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces”.

- Desarrollar los términos de acceso de nuevos miembros al Tratado así como empezar la modernización del mismo.

Desde la suspensión rusa ha habido fundamentalmente dos intentos de retomar las negociaciones:

1. En 2008, justo tras la suspensión, la iniciativa aliada denominada "Plan de Acciones Paralelas" por la que los aliados se comprometían a iniciar un proceso de ratificación del Tratado FACE-A así como la incorporación de los países bálticos al régimen mientras que recíprocamente y en paralelo Rusia presentaría un calendario para la retirada de sus fuerzas de Georgia y Moldavia. Este proceso de diálogo con divergencias en la interpretación y percepción de los compromisos quedaría finalmente sepultado por la crisis de Georgia en verano de 2008.
2. Entre abril de 2010 y mayo de 2011, el proceso de negociaciones "en formato 36"<sup>14</sup> liderado por la diplomática estadounidense Victoria Nulland, entonces Embajadora en Misión Especial para las Armas Convencionales en Europa. Después de diez rondas de negociaciones en la sede de la OSCE en Viena y tras apreciar una gran divergencia en elementos fundamentales no se pudo llegar si quiera a un acuerdo marco para el proceso de negociación.

Como resultado del fracaso de este último proceso, los países de la OTAN decidieron en noviembre de 2011 cesar recíprocamente la aplicación de los mismos elementos operativos del Tratado respecto a Rusia.<sup>15</sup> Esa es la situación de exigua aplicación del tratado en la que nos encontramos actualmente.<sup>16</sup>

A pesar de que las puertas quedaron siempre abiertas al diálogo, lo que se constató finalmente es que no existía una perspectiva de solución que respetara y recogiera los intereses políticos y de seguridad de todas las partes.

### El momento actual

Desde entonces y tras cierta pausa, los aliados tratan de abordar el asunto a partir de un diálogo estructurado en el marco del *High Level Task For-*

<sup>14</sup> El formato "a 36" incluye en las negociaciones además de los 30 Estados Parte del Tratado FACE, los seis países pertenecientes a la OTAN no parte del Tratado, es decir Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Croacia y Albania.

<sup>15</sup> Los países aliados siguen aplicando normalmente el tratado con Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Moldavia y Ucrania.

<sup>16</sup> AGUADO VALLADARES, Carlos; realizó en 2012 un análisis de la situación actual del Tratado FACE, "*La Lenta agonía del Tratado FACE*", centrándose en las causas que llevaron a la suspensión parcial de su aplicación desde 2007. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEE023-2012\\_LentaAgoniaTratadoFACE\\_AguadoValladares.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE023-2012_LentaAgoniaTratadoFACE_AguadoValladares.pdf) Fecha de acceso: 6.05.2014.

ce, órgano OTAN responsable del control del armamento convencional. Igualmente, en el seno de la OSCE se aborda el tema en un entorno en el que países no pertenecientes al "grupo de los 36" (como Austria, Suiza o Suecia, entre otros) también quieren tener voz en la definición del futuro régimen de control de armas convencionales (en adelante régimen CAC). Por supuesto, las instituciones académicas y *think tanks* especializados han contribuido con numerosas propuestas y estudios sobre el asunto. Es posiblemente Rusia el actor que se ha mostrado menos interesado<sup>17</sup> en embarcarse en un proceso serio de negociación lo que es siempre fuente de suspicacias toda vez que, durante esta fase de suspensión del Tratado por parte rusa, se está llevando a cabo un importante proceso de modernización de sus fuerzas armadas al margen de cualquier medida de transparencia.

Si bien es cierto que el Tratado FACE se sigue aplicando, parece ya aceptarse por parte de todos los actores implicados que ni este tratado ni siquiera su versión adaptada, pueden ya servir como base para un futuro régimen de control de armamento convencional. Algunos elementos del Tratado así como la experiencia pasada en su negociación podrían ser aprovechables pero poco más.

Incluso en este reciente contexto de parálisis de las negociaciones con Rusia cabe apreciarse cierta evolución en el seno de los aliados, pues si antes todavía había en mayor o menor medida Estados muy comprometidos con los elementos fundamentales del régimen existente aspirando a una modernización limitada de los mismos, cada vez son más los que abogan por desarrollar un nuevo enfoque más revolucionario, si cabe este adjetivo. Tan revolucionario como el propio desarrollo de las capacidades militares en las últimas décadas.

El banderín de enganche de este nuevo enfoque estaría encabezado por Alemania, Dinamarca y Polonia, cuyos ministros de asuntos exteriores firmaron una tribuna<sup>18</sup> hace un año en la que afirmaban que para pro-

---

<sup>17</sup> Han sido varias las declaraciones de autoridades rusas que han trasladado ese mensaje de tener un interés limitado en la materia. Como ejemplo, la conferencia pronunciada por Vladislav Chernov (segundo jefe de la delegación de ese país ante la OSCE) en el Seminario Internacional sobre el Futuro Régimen de Control de Armamentos Convencionales celebrado en Berlín en julio de 2013. Para este diplomático ruso, Rusia "no tiene prisa en las negociaciones sobre CAC" y, en ese momento, "el futuro régimen de CAC no es una prioridad para Moscú".

Más recientemente, a principios de 2014, el Teniente General (ret) Evgeny Buzhinskiy, Vicepresidente del Russian Centre for Policy Studies, decía en su artículo "A new agenda": *"the Russian Federation's interest in conventional arms control in Europe has been decreasing during the past years, certainly since it suspended its implementation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) in 2007"*. Disponible en <http://www.osce.org/home/117424>, fecha de acceso: 05.06.2014.

<sup>18</sup> WESTERWELLE, G.; SOVNDAL, V.; SILORSKI, R. "European Security Needs an Upgrade" en el International Herald Tribune de 3 de Julio de 2013.

porcionar estabilidad a la nueva arquitectura de seguridad actual europea se hacía necesario establecer una nueva generación de acuerdos sobre control de armamento convencional. Este nuevo régimen, aunque pudiera partir de las actuales estructuras y basarse en principios básicos de derecho internacional, presentaría ciertos enfoques novedosos como es la mayor importancia otorgada a las medidas de fomento de la confianza y al incremento de la transparencia militar. Esta también debería capturar aspectos de orden cualitativo de las nuevas capacidades militares más que los elementos cuantitativos tradicionales. Igualmente señala la necesidad de diseñar medidas específicas para determinadas subregiones conflictivas con medidas de transparencia reforzadas. Este nuevo enfoque exigiría además unos instrumentos de verificación adecuados.

### Un nuevo enfoque: el concepto de transparencia verificable

En el marco de este nuevo enfoque, aparece el concepto “transparencia verificable” (*verifiable transparency*), introducido recientemente por Alemania y que pretende dar respuesta a algunas de las carencias identificadas en el actual régimen como es la necesidad de abordar los aspectos cualitativos que definen nuestras fuerzas armadas por encima de los meramente cuantitativos, cubriendo así modernos desarrollos tecnológicos capaces de generar nuevas amenazas. Es un concepto que trata de primar el elemento transparencia por encima del tradicional de limitación.

El concepto parte de la premisa de que el futuro régimen de CAC debe tener como objetivo la reducción o eliminación de las distintas percepciones de la amenaza que sienten los Estados. Para ello debe basarse en dos pilares: en primer lugar, un análisis de aquellas capacidades militares que puedan ser consideradas como una amenaza y que son las más relevantes en el combate convencional de hoy en día; en segundo lugar, la transparencia, a través de intercambios de información verificables.

Estos intercambios de información pueden basarse en los instrumentos actuales sin embargo sería necesaria una adaptación y una extensión de lo recogido actualmente de modo que se pase de la verificación de unas obligaciones numéricas a una mayor comprensión de las capacidades de las fuerzas armadas convencionales modernas. Esta ampliación de los formatos de intercambio de información debería incorporar otros aspectos como la estructura de las unidades involucradas, organización, doctrinas, funciones, equipos y sistemas de armas, posibles contratos públicos y privados, números de efectivos, nivel de adiestramiento, ejercicios. Y es ahí donde radica gran parte de la dificultad de este concepto; primero, en la identificación y la definición de esas capacidades operativas y después en determinar qué información debe intercambiarse y de

qué modo se puede evaluar el estado de estas capacidades, es decir de como verificarlas.

El ejemplo que suele ilustrar este concepto es la capacidad de transporte aéreo estratégico.<sup>19</sup> Para ello se haría necesario conocer inicialmente los siguientes datos:

- Disponer de una definición de esta capacidad.
- Determinar la capacidad de todos los aviones de transporte estratégico, civiles y militares, nacionales o de carácter multinacional.
- Conocer el despliegue de esas unidades, su estructura y número de aviones, así como sus características, es decir, dimensiones, peso, autonomía, etc.

Hasta este punto, la información es de carácter fundamentalmente cuantitativo y similar a la de los intercambios de información actuales. No obstante para poder definir bien la capacidad, se hace necesario más información como:

- Elementos de apoyo necesario, en base a aviones de reabastecimiento en vuelo.
- Capacidad de gestión de los aeródromos aptos para este tipo de aeronaves.
- Estado de adiestramiento de las unidades aéreas en capacidad de carga y descarga, cobertura de personal de las unidades, observación de ejercicios, marco doctrinal, planes de compra o fabricación de nuevas unidades, etc..

El ejemplo del transporte aéreo estratégico o de la movilidad táctica pueden ser capacidades fácilmente definibles, sin embargo, otras capacidades como el mando y control o la sostenibilidad, se antojan muy difíciles de definir y más aún de evaluar.

En tal caso, la concepción de los inspectores encargados de la verificación actual también debería evolucionar de un recopilador de datos objetivos y fácilmente mesurables a un analista de información más compleja y de carácter cualitativo.

Se trata pues de un concepto muy novedoso que responde a las necesidades de transparencia actuales pero que también plantea interrogantes y anticipa interesantes debates. Los propios países promotores reconocen que es todavía una idea que precisa de definición y desarrollo. En el otro extremo se encuentran los países que siguen defendiendo una

---

<sup>19</sup> SCHMIDT, Hans-Johan, en artículo "*Verifiable transparency*" publicado en la revista *Security Community* de la OSCE nº 1/2014, páginas 10 y 11. Disponible en <http://www.osce.org/home/117424>. Fecha de acceso: 16.15.2014.

concepción tradicional de limitación y de control cuantitativo de determinados tipos de equipos y miran con cierto escepticismo esta nueva propuesta. La experiencia de los tratados en vigor, nos indica que la simple definición consensuada de los equipos puede llevar largos periodos de tiempo por lo que llegar a una categorización y definición de las capacidades militares, con su dinamismo, se antoja harto difícil.

### ¿Dónde quedan los límites?

La limitación de armamentos constituye una forma particular del control de armamentos si no la más significativa. El conjunto de límites numéricos, medidas de transparencia y verificación pertenecen siempre al núcleo duro de cualquier acuerdo de este tipo y que, a ser posible, debería mantenerse en un futuro régimen de CAC adecuadamente combinados y a través de medidas política y jurídicamente vinculantes.

En el Tratado FACE la limitación numérica fue esencial y llevó en una primera fase a la destrucción de grandes cantidades de armamentos. El FACE-A igualmente mantuvo el foco en los límites que se tradujeron ya en unos techos nacionales superando el enfoque ente bloques del Tratado FACE. La situación actual, como se ha mencionado, es que las existencias reales de armamento y equipos militares en el área de aplicación del Tratado FACE son muchísimo menores que los techos establecidos, haciéndolos inútiles y alejados de la realidad. Tampoco es previsible un rearme o militarización significativa con carácter general en Europa, antes al contrario y debido a la crisis económica existe una tendencia ya señalada hacia la disminución en las dimensiones de las fuerzas armadas.

Existe por tanto cierta tendencia cada vez más mayoritaria de que el futuro régimen de CAC tenga como elemento principal la transparencia en perjuicio de la limitación, que perdería su relevancia en las condiciones actuales. Queda así en duda la necesidad y oportunidad de mantener un régimen de límites en un futuro acuerdo CAC, si bien no debe obviarse que algunos estados se aferran a este elemento en mayor o menor medida.

Desde el punto de vista ruso, la limitación ha sido tradicionalmente importante (en perjuicio de la transparencia) pues siempre ha existido una aspiración a establecer límites a la abrumadora superioridad aliada en el ámbito convencional. Esa pretensión de establecer un equilibrio de tipo paritario, a semejanza del FACE, es absolutamente impensable hoy en día si bien pudieran introducirse algún tipo de limitación y equilibrio en razón de alguna proporción fijada.

Desde el punto de vista aliado, las limitaciones numéricas son menos importantes en una perspectiva pan-Europea sin embargo pueden tener mayor importancia a un nivel subregional. Por el contrario, para Moscú,

cualquier limitación territorial en el espacio ruso es siempre interpretada como una reedición del inaceptable régimen de flancos del Tratado FACE.

En consecuencia, parece que cada vez va a ser más difícil llegar a un régimen general de límites nacionales que estuvieran ajustados a las existencias actuales pues permitiría un escaso margen de crecimiento limitando la capacidad de defensa de los Estados. Un régimen de límites, si se acordara, parece que debería circunscribirse exclusivamente a zonas en las que haya un conflicto territorial enquistado o una tensión crónica entre países vecinos.

Una alternativa viable podría ser el trabajar sobre “umbrales” más que con límites. Éstos funcionarían como indicadores en caso de rearmes significativos, de modo que si un país o en una zona específica se produce un rearme, en un determinado porcentaje por ejemplo, debería notificarse y justificarse; si fuera de una magnitud mayor, se podría poner un mecanismo de consultas o un régimen de verificación.

#### Elementos pendientes de acuerdo en futuras negociaciones

Además del debate “limitaciones versus transparencia” ampliamente presentado existen todavía muchos elementos en el debate que precisan de cierto acuerdo para poder establecer un marco de negociación, entre ellos:

- Formato de negociación y países participantes por lo que indirectamente se aborda también la eventual área de aplicación del futuro régimen CAC. En este sentido parece que el formato negociador a 36 sería el más práctico a la hora de retomar las negociaciones aunque debiera darse cabida de algún modo a que los países neutrales y no alineados participen en el debate. En tal caso, la OSCE sería la plataforma idónea.
- La naturaleza jurídica o políticamente vinculante del acuerdo, o incluso combinando ambas en distintos elementos del mismo. No hay que fijarse necesariamente como objetivo la culminación con un Tratado jurídicamente vinculante, pues siempre será preferible la disposición de un acuerdo políticamente vinculante a no tener ningún tipo de arreglo.
- Su punto de partida, si se parte de alguno de los tratados existentes, como el FACE-A, o bien se inicia un acuerdo *ex novo*.
- Su complementariedad con el resto de tratados, tanto en el contenido como en su vía de negociación.
- La necesaria dimensión subregional y el estudio de medidas específicas para determinadas zonas, ya sea por su conflictividad o por su carácter fronterizo, evitando, en cualquier caso, la fragmentación del sistema de seguridad en su conjunto.

- Análisis coste-eficacia,<sup>20</sup> elemento ineludible en la situación económica actual.
- El establecimiento de un régimen transitorio basado en intercambios de información y algunas medidas de verificación durante la presumible larga negociación.
- Su vinculación con la resolución de conflictos. Parece claro que el futuro régimen de CAC no es la herramienta para solucionar los conflictos prolongados del espacio euroatlántico ni su negociación puede ser rehén de los condicionantes políticos de estas disputas territoriales.

La referencia explícita a determinados principios como el de consentimiento de la nación anfitriona.

### ***Tratado de Cielos Abiertos***

Su génesis se remonta a 1955, cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Dwight Eisenhower, propuso a la Unión Soviética un régimen de sobrevuelos mutuos sobre ambos países complementado con un intercambio de fotografías. Sin embargo, habrá que esperar a la época final de la Guerra Fría y también en el marco de la entonces Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, para que dicha idea cristalice en un tratado jurídicamente vinculante.

Firmado en Helsinki el 24 de marzo de 1992, el Tratado de Cielos Abiertos<sup>21</sup> (TCA), entró en vigor el 1 de enero de 2002 creando un régimen novedoso de observación aérea concebido como una nueva Medida de Fomento de Confianza y Seguridad para conseguir, según reza su Preámbulo, una mayor apertura y transparencia en las actividades militares. En la actualidad cuenta con 34 Estados Parte<sup>22</sup> y su área de aplicación cubre el llamado espacio de Vancouver a Vladivostok.

<sup>20</sup> El análisis coste-eficacia favorece que haya medidas específicas para determinadas zonas de tensión y en las que se atiende a las preocupaciones de los Estados afectados. Por ejemplo, tiene sentido que la Federación Rusa deba invitar a más observadores para ejercicios de nivel Brigada en el Cáucaso a petición de Georgia, que Portugal tenga que invitar al mismo número de observadores de todo el área OSCE para unas maniobras de la misma magnitud en su territorio.

<sup>21</sup> Disponible en las seis lenguas oficiales de la OSCE en <http://www.osce.org/es/library/14132>. Fecha de acceso 6.05.2014.

<sup>22</sup> Inicialmente fueron 26 los Estados signatarios, pertenecientes a la OTAN y al antiguo Pacto de Varsovia. Sus 34 Estados Parte actuales son: Alemania, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Rusia, Suecia, Turquía y Ucrania.

Durante los diez años transcurridos entre su firma y entrada en vigor, como consecuencia del retraso en su ratificación por los parlamentos ruso, bielorruso y ucraniano, los Estados adquirieron, a través de continuas ampliaciones del período de aplicación provisional previsto en el propio Tratado, una larga experiencia en la realización de vuelos de observación (entonces denominados de prueba), facilitando ya enormemente la transparencia y la cooperación entre Estados durante la última década del siglo XX.

El innovador régimen de cielos abiertos establece un sistema que permite la realización de vuelos sin armamento para la observación y recogida de datos (películas de vídeo, fotografías, imágenes de infrarrojos y radar) de unos Estados sobre otros, de acuerdo a unas reglas y procedimientos técnicos acordados. Para ello, cada Estado Parte tiene asignada una cuota activa (número de sobrevuelos permitidos sobre otros Estados Parte) y una cuota pasiva (número de sobrevuelos con obligación de aceptar sobre el propio país) que son iguales numéricamente. Las cuotas se calculan en base a parámetros como las dimensiones geográficas, la población y las dimensiones de las fuerzas armadas.<sup>23</sup>

Las rutas a sobrevolar son elegidas libremente por el Estado observador sin más limitación que respetar siempre una distancia de 10 km en relación con las fronteras de Estados que no sean parte del TCA. Los vuelos deben realizarse siempre a una altura que permita que la resolución de las imágenes obtenidas sea como máximo de 30 cm y nunca mayor.

Finalmente, la información obtenida por cualquier Estado Parte durante su vuelo de observación sobre otro Estado debe utilizarse exclusivamente a los efectos del Tratado. Un aspecto importante, en beneficio de la transparencia, es que la información obtenida por el Estado Parte observador debe estar a disposición del resto de Estados Parte previa petición, que podrán solicitarla tras el pago de una cantidad de dinero establecida.

#### Desafíos a corto plazo: la transición al entorno digital y la renovación de las aeronaves

El Tratado de Cielos Abiertos es el que parece gozar de mayor salud y de una aplicación normal. Sin embargo, su futuro es también incierto<sup>24</sup> pues se encuentra atravesando una complicada transición de carácter técnico

<sup>23</sup> Como referencia, los países con mayor número de cuotas son Estados Unidos y el grupo de Estados Rusia-Bielorrusia con 42 vuelos cada uno. Alemania dispone de 12, España 4 y Portugal 2.

<sup>24</sup> Un balance reciente sobre los éxitos e incertidumbres de la aplicación del Tratado de Cielos Abiertos se puede consultar en el artículo de Loïc Simonet, "Open Skies: successes and uncertainties of an iconic post-Cold War instrument", publicado en la revista OSCE Magazine nº 1/2012. Disponible en: <http://www.osce.org/oscc/104038>. Fecha de acceso: 18.05.2014.

así como un análisis de su viabilidad económica. De ahí que el mayor éxito de la 2ª Conferencia de Revisión del TCA, celebrada en 2010, fuera el mantenimiento de los Estados Parte del compromiso con el régimen de Cielos Abiertos.

La transición mencionada alude al ineludible cambio del sistema de películas fotográficas al formato de sensores digitales así como a una necesaria renovación de las aeronaves actualmente en uso. Ambos procesos precisan de una importante inversión económica por lo que los Estados Parte se están enfrentando al trascendental desafío de asegurar al máximo la rentabilidad de esa inversión en relación con los resultados obtenidos en términos de su contribución a la transparencia, confianza mutua y seguridad.

Tras unas complejas negociaciones de carácter eminentemente técnico, el texto del Tratado se encuentra ya adaptado al entorno digital por lo que el futuro, o más bien el presente, pasa ya por la necesaria inversión económica para renovar y certificar todos los sistemas de sensores.

La renovación de la flota de aeronaves es ya un hecho para algunos países que han presentado recientemente nuevos aviones (Noruega, Suecia y la Federación Rusa), sin embargo otros se muestran cierta reticencia a invertir ingentes cantidades de dinero en la renovación de las aeronaves y/o de sus sistemas de sensores pues consideran que no obtienen un retorno significativo en el contexto actual de seguridad.

Un caso significativo es el de los nueve países que constituían el llamado "grupo del POD",<sup>25</sup> entre ellos España. Este grupo compartía un sistema modular de observación SAMSON (*Special Avionics Mission Strap-On-Now*) que reunía los cinco sensores de imágenes, ideado para instalarse bajo el ala del avión C-130 Hércules. Sin embargo este modelo técnico de cooperación se ha agotado con el formato de película fotográfica y no ha encontrado el compromiso de los estados para realizar conjuntamente la inversión necesaria para la fabricación o compra de un nuevo dispositivo de sensores en formato digital que facilitara su uso compartido con el consiguiente ahorro. Todo ello ha llevado a la disolución del grupo desde el pasado 31 de diciembre de 2013.

Tres países del grupo que operan una versión más moderna del C-130 Hércules mantienen el interés en continuar colaborando para llegar a un nuevo POD digital que pudieran compartir. Sin embargo hasta la fecha, esos países junto con los que se han retirado del grupo, han perdido su autonomía para realizar vuelos de cielos abiertos. En cualquier caso, este hecho no imposibilita continuar ejerciendo los derechos contemplados en el TCA, que puede llevarse a cabo mediante el alquiler de aviones a

<sup>25</sup> Bélgica, Canadá, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España. Noruega también perteneció al grupo hasta su retirada en 2009.

terceros países, a través de la denominada opción “taxi” (volando en el avión del Estado Parte observado) o a través de un eventual acuerdo con los países usuarios de un futuro POD digital.

Tampoco la Comisión Consultiva de Cielos Abiertos, órgano que realiza el seguimiento de la aplicación del Tratado, está exenta de problemas de carácter político que frecuentemente alteran su normal funcionamiento como los problemas entre Georgia y Rusia, los que se derivan de la candidatura de acceso de Chipre entre Turquía y el resto de Estados (fundamentalmente Grecia) y ya actualmente por la crisis en Ucrania.

### El futuro del Tratado

Los mismos elementos que han reducido la relevancia de los demás acuerdos – reducción de los niveles de fuerzas, nuevo escenario estratégico, disminución de la probabilidad de ataques a gran escala – están afectando al TCA. Con todo, el caso de este tratado se ve particularmente agravado por el examen de su de viabilidad económica. Además de la citada exigencia de inversión económica para renovar sensores y aeronaves, el TCA es de por sí bastante costoso en su implementación debido al coste de las horas de vuelo, tripulaciones, etc. Eso hace que el estudio de rentabilidad entre los resultados obtenidos (cada vez menos relevantes en términos de seguridad) y los presupuestos dedicados en un entorno de crisis económica, acentúen las incertidumbres sobre el futuro del TCA. De ahí que la reducción en el número de sobrevuelos llevados a cabo por los Estados sea más que evidente.

Varios Estados han promovido en distintas ocasiones expandir el uso del tratado para otro tipo de misiones<sup>26</sup> de modo que pudiera resultar más rentable. El TCA lo permite y estas misiones podrían aprovechar las capacidades de vigilancia y observación de las aeronaves de cielos abiertos en cometidos relacionados con el medioambiente, cambio climático, vigilancia de fronteras, etc. Sin embargo estas iniciativas no han cristalizado y a veces se considera que es más una manera de justificar la existencia del TCA que una auténtica alternativa de empleo.

El futuro es pues más oscuro de lo que parece. No obstante, una ventaja es que el TCA, pese a ser un tratado muy encorsetado técnicamente, permite bastante flexibilidad en el empleo de las aeronaves para la ejecución de los vuelos de observación. Por ejemplo, se permite que el Estado Observado facilite la aeronave con sus medios de observación al estado observador, sufragando éste los gastos. En ese caso se ahorran los vuelos de ida y vuelta con la aeronave de cielos abiertos hasta el punto de

<sup>26</sup> Una propuesta de posibles misiones alternativas en el marco del Tratado se puede encontrar en el artículo de Sidney D. Drell y Christopher W. Stubbs “*Realizing the Full Potential of the Open Skies Treaty*”. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/print/4946>.

entrada en el Estado observado. Por ejemplo, en el caso de una aeronave española que sobrevolara Rusia, se evitaría el gasto de desplazar un avión Hércules español con una tripulación reforzada (alrededor de 20 personas) desde Madrid hasta Moscú y vuelta. El uso de esta opción, llamada en el argot del tratado "taxi";<sup>27</sup> supone un gran ahorro económico al limitarse al traslado de los inspectores (de 4 a 7 personas, dependiendo del avión) en vuelo de línea regular.

La aplicación de esta medida así como el uso compartido de aeronaves y sensores u otras soluciones imaginativas que se estudien en la Comisión Consultiva y que puedan representar ahorros económicos significativos constituirían las posibles vías que podrían dar un balón de oxígeno al TCA y asegurar su continuidad a medio plazo. El número de vuelos ejecutados al año es el mejor termómetro para diagnosticar la salud del Tratado. En

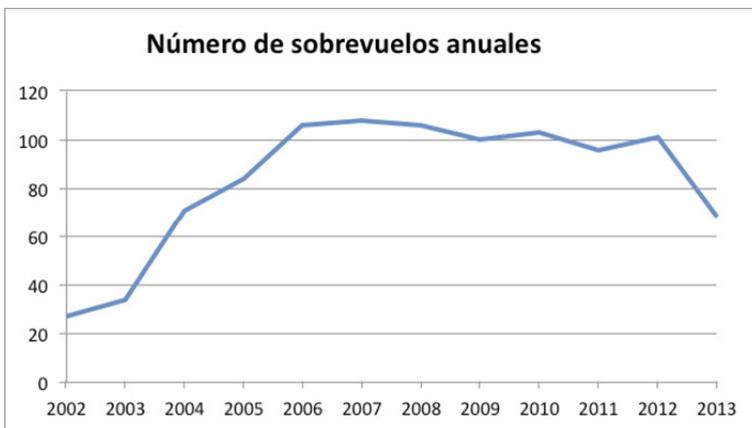


Figura 2. Fuente: Elaboración propia.

la siguiente gráfica puede verse como una vez el TCA alcanza su aplicación normal se establece en un margen de 100-110 vuelos anuales que sin embargo desciende drásticamente en 2013 hasta 69 misiones por los factores aludidos. Las expectativas para el año 2014 parece que mantendrán las cifras reducidas del año pasado.

El TCA es un eficaz instrumento de fomento de la transparencia y confianza y sirve de complemento para verificar el cumplimiento de los otros acuerdos. Sin embargo por sí solo es también muy efectivo y suele proponerse como herramienta útil para otras zonas de tensión como puede ser Cachemira o las dos Coreas. El acceso de más estados es siempre otra

<sup>27</sup> España presentó en el marco de la Comisión Consultiva de Cielos Abiertos una propuesta de "uso recíproco de la opción taxi" de modo que los Estados a través de acuerdos se facilitarían recíprocamente las aeronaves con el consiguiente ahorro de todos los vuelos entre Estados. Esta opción, sin embargo, cada vez se hace más difícil por la reducción del número de países con disposición de aeronave de cielos abiertos.

de los desafíos a los que se enfrente al Tratado y una posible medida de renovación. Para España, la posible extensión del TCA al ámbito mediterráneo sería una interesante vía de evolución.

### El Documento de Viena

El Documento de Viena<sup>28</sup> sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCS) es un acuerdo de naturaleza jurídicamente no vinculante firmado en 1990 y cuya última y actual versión data de 2011, de ahí su denominación “Documento de Viena 2011” (DV2011). El objeto final de este acuerdo es el fomento de la confianza militar entre los 57 Estados Participantes de la OSCE a través, fundamentalmente, de un intercambio de información verificable sobre las Fuerzas Armadas y las actividades militares, pero sin imponer limitaciones numéricas en determinados armamentos como el Tratado FACE.

En su origen, complementario al contexto de negociación del Tratado FACE, los Estados participantes de la entonces CSCE consideraron una necesidad urgente evitar que, durante las maniobras militares de ambas alianzas, el despliegue periódico a gran escala de fuerzas militares se empleara para lanzar ataques sorpresa u operaciones militares ofensivas a gran escala con un preaviso mínimo. Su finalidad era pues la alerta temprana, la transparencia y la limitación de actividades militares insólitas, en vez de la limitación geográfica de existencias militares.<sup>29</sup>

A fin de promover la confianza mutua y disipar preocupaciones sobre las actividades militares, el DV incluye fundamentalmente el siguiente catálogo de medidas:

- Intercambios de información militar, con el despliegue de unidades hasta un cierto nivel y especificando numéricamente su personal así como los principales equipos y sistemas de armas. En este sentido, cabe resaltar que el detalle de los datos y las capacidades de verificación que ofrece el DV no son comparables con las del FACE por lo que su capacidad de ofrecer transparencia es mucho más limitada.
- Intercambio de información sobre el planeamiento de defensa así como un procedimiento para su consulta y aclaración.
- Mecanismos de consulta para reducción de riesgo en casos de actividades militares inusuales o incidentes peligrosos de índole militar.

<sup>28</sup> Disponible en las seis lenguas oficiales de la OSCE en <http://www.osce.org/fsc/86597>. Fecha de acceso 6.05.2014.

<sup>29</sup> RICHTER, Wolfgang. Artículo “Un nuevo comienzo para el Documento de Viena”, publicado en la Revista OSCE nº 4/2010. Disponible en <http://www.osce.org/es/home/73698>. Fechas de acceso 12.05.2014.

- Visitas a bases y contactos, incluyendo presentaciones de nuevos tipos de sistemas de armas.
- Notificación previa, y en algunos casos obligación de invitar observadores, sobre actividades militares (maniobras y similares) que superen determinados umbrales.
- Inspecciones y evaluaciones de verificación.<sup>30</sup>
- Medidas regionales de fomento de la confianza adicionales y voluntarias.

### La evolución del Documento de Viena

De nuevo nos encontramos con un acuerdo, surgido y anclado también en los 90, década en la que fue actualizándose, con diferentes versiones en 1992, 1994 y 1999, para adaptarse a los cambios producidos tras la desmembración de la Unión Soviética y el colapso de la antigua Yugoslavia. Las novedades más relevantes en su contenido fueron la reducción de los umbrales y parámetros para la notificación y observación de actividades militares, así como la introducción de un capítulo específico sobre medidas regionales y otro sobre planeamiento de la defensa, de modo que se mejorara la previsibilidad de la evolución de las Fuerzas Armadas a medio plazo.

Desde la Cumbre de Estambul de 1999, el DV interrumpió su proceso de actualización perdiendo gradualmente su relevancia y su capacidad de adaptación a los cambios acaecidos durante la primera década del siglo XXI, una década que se considera perdida en el ámbito del control del armamento convencional. La limitada aplicación del Tratado FACE, tras la suspensión rusa en diciembre de 2007, impulsó indirectamente un proceso de renovación del entonces DV99 al reconocer los Estados una manera de compensar el vacío y la falta de transparencia ocasionada por esa situación. Eso llevó a que en el Consejo Ministerial de la OSCE de diciembre de 2009 en Atenas, y en el marco del denominado "proceso de Corfú", se ordenara examinar las formas de reforzar los actuales acuerdos de control de armamentos y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS), entre ellos

<sup>30</sup> Las inspecciones se corresponde a áreas de terreno específicas donde se realizan (o se sospecha que se pueden estar realizando) actividades militares, no pudiendo un Estado recibir más de tres inspecciones por año. Las evaluaciones, por el contrario, pretenden verificar la información facilitada en los intercambios de información anuales, por lo que están dirigidas a visitar unidades en sus acuartelamientos. Cada Estado debe aceptar un número de visitas de evaluación de acuerdo con una cuota proporcional al número de unidades declaradas y por tanto a la entidad de sus Fuerzas Armadas. Para más detalles sobre la ejecución de estas visitas, consultar el Documento de Viena en <http://www.osce.org/fsc/86597>.

el Documento de Viena 1999. La Cumbre de Astaná en 2010, sobre la que se habían depositado muchas esperanzas de renovación de toda la OSCE tras once años desde la anterior Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Estambul 1999), también se pronunció en términos similares de apoyo a la necesaria revitalización, actualización y modernización de los acuerdos de control de armamentos y las MFCS. Sin embargo y a pesar de un esfuerzo de negociación intenso durante dos años que se vio acompañado con la introducción de numerosas e interesantes propuestas, al final no se demostró la verdadera voluntad política para poder consensuar una reforma significativa del DV. Tras el Consejo Ministerial de Vilnius en 2011, la nueva versión del Documento de Viena simplemente incorporó algunos cambios cosméticos y procedimentales sin tocar ninguno de sus elementos fundamentales. Tal vez un procedimiento más flexible para su renovación sea el único avance significativo, es decir, se logró acordar el “cómo” pero no se consiguió ningún consenso en el “qué”.

#### Vías de actualización del Documento de Viena 2011

En esencia, la naturaleza y estructura del Documento de Viena es adecuada para sus objetivos. A corto y medio plazo la evolución del acuerdo debe orientarse hacia la actualización de sus contenidos de modo que vuelva a ser una herramienta eficaz en el mantenimiento de la transparencia y la previsibilidad así como para la alerta temprana y la prevención de conflictos.

Durante los últimos años se han presentado numerosas propuestas valiosas que van en ese sentido, algunas de ellas reformulación de tradicionales demandas y otras más novedosas. Aunque todos los países son conscientes, y así lo han manifestado públicamente, de la necesidad de actualizar el DV, siguen exhibiéndose distintas posiciones. Desgraciadamente estas posturas muchas veces se ven condicionadas por tensiones políticas que apartan las propuestas del necesario debate técnico militar, ámbito donde posiblemente habría más oportunidad para el consenso.

Las principales propuestas presentadas en el Foro de Cooperación en Materia de Seguridad (FSC) de la OSCE son las siguientes:

Capítulo V.- Este capítulo versa sobre la notificación previa y observación de determinadas maniobras militares y despliegues insólitos de fuerzas y es sin duda uno de los que requiere una actualización urgente pues está basado todavía en unos niveles de fuerzas de la Guerra Fría.

La siguiente tabla muestra como los umbrales de notificación de actividades militares se corresponden a un tipo de unidad Cuerpo de Ejército o, cuando menos, superior a División.

	<b>Umbral de notificación en el DV 2011</b>	<b>Propuesta de actualización</b>
Personal	9000	5000
Carros de combate	250	100
Vehículos de combate acorazado	500	200
Piezas de artillería autopropulsada o remolcada, morteros y lanzacohetes múltiple	250	80

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia.

La reducción de efectivos y equipos propuesta por España junto con muchos países OSCE, si la comparamos con los módulos de plantillas españolas, exigirían la notificación para actividades que superaran la entidad Brigada. Estas cifras de personal y equipo correspondientes a un nivel de fuerzas de brigada reforzada debería ser la referencia para la modernización del Capítulo V, incluso para algunos tipos de unidades específicos podría considerarse el nivel batallón, teniendo en cuenta que algunos batallones actuales tienen la misma capacidad de combate que una división de la II Guerra Mundial.

### Propuestas sobre inclusión de fuerzas navales y fuerzas de reacción rápida

Cabe recordar que los medios navales están excluidos de todos estos acuerdos y su inclusión es una reclamación tradicional de la Federación Rusa. De igual modo, otra propuesta rusa propone que las Fuerzas de Reacción Rápida, en clara referencia a la NATO Response Force (NRF) aliada, sean incluidas en los intercambios de información.

Ciertamente, el contenido de ambas propuestas es relevante y entra dentro del espíritu del DV al tratarse de elementos que en la actualidad pueden generar percepciones de amenaza por lo que deberían estar sometidas a un régimen de transparencia con intercambios de información y posibilidades de verificación. Para algunos países aliados, especialmente lo referido a la inclusión de los medios navales se trata de un anatemático, sin embargo otros, entre ellos España, ha mostrado una actitud más abierta de cara a una eventual negociación gradual de estas propuestas.

### Propuestas para aumentar la transparencia militar

Estas propuestas iniciadas por los Estados Unidos pero que cuentan con el apoyo de algunos países, prevén aumentar la transparencia incrementando el número de visitas de evaluación y elevando la cuota de inspec-

ción; aumentando la duración del tiempo disponible para estas visitas y autorizando la presencia de un número mayor de inspectores. Para Moscú, esto no es más que el deseo norteamericano de compensar el déficit de transparencia creado por la crisis del FACE.

Además hay otras propuestas que, con mayor o menor calado, todavía no han encontrado espacio para el consenso como la autorización para el uso de cámaras digitales en las actividades de verificación, mayor detalle en los intercambios de información, inclusión de más tipos de unidades hasta ahora excluidas (como las unidades de transporte aéreo), medidas especiales para clarificar actividades preocupantes a nivel militar, la definición del concepto *force majeure*, etc.

### El Documento de Viena como esperanza

Curiosamente, la crisis en Ucrania nos puede llevar a una situación similar a la producida tras la suspensión rusa del FACE y tras el conflicto de Georgia. La renovación del futuro régimen de control de armas convencionales (CAC) que pudiera sustituir al agónico Tratado FACE sigue dependiendo en gran medida de las relaciones ruso-aliadas, actualmente muy debilitadas sino totalmente dinamitadas en lo que a una hipotética negociación de un nuevo régimen CAC a corto plazo. La solución de nuevo pasa por reforzar el Documento de Viena, de modo que, pese a tratarse de acuerdos de naturaleza y objetivos diferentes, aunque complementarios, pueda conseguirse un nivel aceptable de transparencia y previsibilidad así como mejorar sus prestaciones como herramienta eficaz para la alerta temprana y la prevención de conflictos. En definitiva, que este ya prolongado vacío bien pudiera propiciar más voluntad negociadora en la renovación de los elementos fundamentales del DV2011 a corto plazo.

Un posible incentivo es que el Documento de Viena cuenta en su naturaleza y estructura con ventajas comparativas sobre el resto de acuerdos pero además goza de muchas de las características sobre las que se desea evolucionar el control de armas convencionales, entre ellas:

- No está tan basado en los elementos cuantitativos como el Tratado FACE (límites) sino en promover la confianza a través fundamentalmente de la transparencia.
- Flexibilidad en su renovación, que permite su adaptación a los cambios tecnológicos y doctrinales así como a los entornos económicos, en comparación con la rigidez jurídica del Tratado FACE.
- Su área de aplicación comprende ya todo el espacio de los 57 Estados Participantes de la OSCE, en el llamado espacio de Vancouver a Vladivostok.

- Tiene en cuenta las intenciones de los Estados a medio plazo al incluir datos sobre el planeamiento de la defensa.
- Parte de un documento vivo y con un procedimiento flexible de renovación que recoge un importante acervo en la materia y no de un Tratado al que ya prácticamente todo el mundo da por finalizado y rodeado de un ambiente envenenado.

Confiemos en que estos factores puedan favorecer la determinación de los Estados Participantes de la OSCE en modificar el Documento de Viena de modo que se convierta en la herramienta moderna y estratégica capaz de contribuir a la seguridad común e indivisible de la OSCE.

### ***Los acuerdos de Dayton (Artículo IV): un modelo para la estabilidad subregional***

El Acuerdo Subregional de Control de Armas de Europa Suroriental,<sup>31</sup> más conocido como Artículo IV o Acuerdo de Florencia, fue firmado en esa ciudad italiana en 1996 como parte de las medidas establecidas en los Acuerdos de Paz de Dayton con objeto de contribuir al restablecimiento de la paz y la estabilidad en la zona tras la guerra en Bosnia y Herzegovina.

Se trata, en la práctica, de un pequeño Tratado FACE a escala subregional firmado entre Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina y Montenegro cuyo principal objetivo es el mantenimiento de un equilibrio en sus fuerzas armadas, asegurando la estabilidad de la región. Como el Tratado FACE incluye límites en determinadas categorías de armamento pesado así como limitaciones voluntarias en cuanto al número de personal de las fuerzas. Se trata por tanto de un acuerdo que posibilita un régimen de inspecciones de control de armamento en instalaciones militares dentro del área de aplicación.

No obstante, este acuerdo multilateral no contemplaba inicialmente una aplicación autónoma por sus Estados Parte sino que era asistido y supervisado por la comunidad internacional del ámbito de la OSCE que actuaba además como un agente neutral de intermediación. A partir de 2010 se inició un Plan de Acción conducente a una cesión progresiva de la responsabilidad en la implementación del tratado a sus Estados Parte (*"Ownership Process"*) reduciendo gradualmente la asistencia y control externo hasta la total autonomía. El plan incluye dos fases, una primera fase, que concluyó en diciembre de 2011, en que se llegó a un apoyo externo mínimo en la conducción de las actividades de inspección; y una segunda fase prevista para final de 2014, que precisa una serie de acuerdos legales, políticos, técnicos y organizativos. En ese

<sup>31</sup> Disponible en: <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/dayton/52579.htm>. Fecha de acceso: 15.05.2014.

momento se deberá finalizar la transferencia completa de funciones y cerrar la oficina del Representante Especial de la Presidencia en Ejercicio de la OSCE para el Artículo IV.

Actualmente y en palabras del Representante Especial, General Michelle Torres, se están cumpliendo todas las condiciones previas para que se produzca la transferencia de responsabilidad.

#### El futuro del Artículo IV

La Comunidad Internacional evaluó la necesidad de transferir la responsabilidad en la aplicación del artículo IV a tenor de la mejora en la estabilidad de la región y de la propia aplicación exitosa del acuerdo, que no olvidemos, llevo a la reducción en una primera fase (fundamentalmente por destrucción) de importantes cantidades de armamento pesado.<sup>32</sup> Sin embargo la principal razón de su éxito no ha sido otra que la propia determinación de los estados afectados en consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad de la subregión.

Manteniéndose esa voluntad de paz, el futuro a medio plazo del acuerdo pasa por su conclusión. Bien porque la integración de los citados países en la OTAN o la UE haga innecesaria su aplicación o porque un acuerdo superior acabe englobándolo, ya sea un DV reforzado o un nuevo régimen de control de armas convencionales europeo.

El interés por este acuerdo y su inclusión en este capítulo es debido a su importante contribución a la estabilidad tras un conflicto y a su dimensión subregional, lo que le hace un modelo a considerar al abordar la necesaria dimensión regional de cualquier tratado futuro.

#### *La posición rusa y el puzzle armamentístico*

Un marco de seguridad europeo y un sistema de control de armamentos en Europa no se entenderían sin la Federación Rusa. No obstante hay que reconocer que, independientemente del contenido de la Carta de París de 1990 y la superación de la confrontación y división en Europa, la realidad es que no se elaboran acuerdos de control de armamentos entre países entre los que existe una confianza absoluta. Sería inconcebible que actualmente los países de la Península Ibérica hicieran un acuerdo de esta índole. De hecho, los países OTAN y UE tienen el compromiso de no realizar visitas de inspección entre ellos, pese a que los acuerdos lo

<sup>32</sup> Según informa el General (IT) Michelle Torres, Representante Especial de la Presidencia en Ejercicio de la OSCE para la aplicación del Artículo IV de Dayton, durante su último informe anual ante el Consejo Permanente de la OSCE en septiembre de 2013, se había logrado desde 1996 una reducción total de 1381 carros de combate, 685 vehículos de combate acorazados, 7694 piezas de artillería, 168 aviones de combate y 19 helicópteros.

permiten. Por tanto, la necesidad de un régimen de CAC en Europa reconoce que hay una necesidad de mejorar la confianza a nivel estratégico entre la OTAN y Rusia (y otros miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva)<sup>33</sup> así como a nivel subregional.

Más allá del ámbito del armamento convencional y sus particularidades no debe olvidarse que, como se dijo en la introducción de este capítulo, estos tratados no se producen en un vacío. El control de armas, entendido en un sentido amplio, incluye otros tipos de armamentos entre los que siempre se prioriza el armamento nuclear. Generalmente los temas nucleares se abordan por separado y con anterioridad a los relativos al armamento convencional.

La firma del Nuevo Tratado START en abril de 2010 parecía que daba vía libre a una posible negociación del armamento nuclear no estratégico. Sin embargo, en este puzzle armamentístico siempre interconectado en todas sus dimensiones, Rusia hace más evidente la interrelación de los armamentos "no estratégicos", por lo que es difícil avanzar en una vía sin vincularla a la otra. En este caso hay tres categorías fundamentales: las armas nucleares tácticas, la defensa antimisil y el armamento convencional. Las negociaciones de cada una de estas categorías discurren por vías y foros separados pero debe tenerse en cuenta que para Rusia es difícil una reducción o limitación en las armas nucleares tácticas sin considerar aspectos como la defensa antimisil o la inferioridad cuantitativa y cualitativa que aprecian respecto a la OTAN en el plano del armamento convencional.<sup>34</sup> Por ello es difícil que puedan disociarse y se entiende que este desequilibrio en el armamento convencional influya en la reticencia rusa al desarme nuclear táctico.

Para la negociación con Rusia de un futuro régimen de CAC se hace pues indispensable tener previamente un enfoque integrado de todas las categorías de armamento estratégico y no estratégico por lo que el diálogo directo Washington-Moscú figura siempre como punto de partida. Desgraciadamente, los altibajos en las relaciones OTAN-Rusia, afectadas últimamente por el desarrollo del programa aliado de Defensa Antimisil y con unos canales de diálogo bastante reducidos tras el conflicto en Ucrania, no aventuran ni siquiera el inicio de consultas y negociación sobre control de armas convencionales a corto plazo.

<sup>33</sup> Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán.

<sup>34</sup> MCCAUSLAND, Jeffrey; en el análisis "*Op-Ed: Developing a New Approach to Conventional Arms Control*", afirma "*Still, Russian experts have clearly stated that any reduction in Russian nonstrategic forces can occur only if issues surrounding ballistic missile defense and the perceived inferiority of Russian conventional forces with respect to the North Atlantic Treaty Organization (NATO) are addressed.*" Publicado en el Strategic Studies Institute en abril de 2013. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/Developing-A-New-Approach-To-Conventional-Arms-Control/2013/04/08>. Fecha de acceso: 6.06.2014.

No obstante, resulta creíble que la Federación Rusa esté interesada en la negociación de un nuevo régimen de control de armamento convencional, pareciendo que su intención sea acumular desacuerdos para poder forzar una negociación amplia y más allá del FACE.

### ***Aplicación de Tratados y MFCS durante la crisis de Ucrania***

Teniendo lugar la crisis en Ucrania en el momento de elaboración de este Cuaderno de Estrategia conviene extraer algunas conclusiones y lecciones aprendidas hasta ahora en relación con la aplicación de los acuerdos de control de armamento durante esta crisis.

La primera conclusión es de índole estratégica y nos plantea la reflexión de si esta crisis que ha llegado de un modo un tanto sorpresivo<sup>35</sup> supone un punto de inflexión en el contexto de seguridad europeo que nos ha devuelto a una tensión militar olvidada. Para el Secretario General de la OTAN *“ésta es la amenaza más grave a la seguridad y estabilidad europeas desde el final de la Guerra Fría”* y ha implicado el *“mayor movimiento de tropas en décadas”*. La periferia rusa ha vuelto a convertirse en una zona de conflicto, si bien es cierto que la percepción de la amenaza de los países es diferente según su distancia a esa frontera. Parece pues que tras esta crisis deberían reformularse algunas estrategias que consideraban lejana la posibilidad de conflictos armados en Europa, sin olvidar que aun siendo los ocurridos hasta ahora de baja intensidad nunca puede descartarse una escalada hacia enfrentamientos de mayores magnitudes.

La segunda conclusión tiene que ver con la limitada capacidad de los regímenes de control de armamento y las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCS) en vigor como instrumentos para la alerta temprana y la prevención de situaciones que pueden llevar al conflicto entre Estados. Como se ha dicho, estos acuerdos no son más que herramientas de apoyo y, en este caso, han permitido únicamente la observación limitada sobre el terreno de algunas actividades militares asociadas a la situación de crisis. Por ello, debe potenciarse la capacidad de estos acuerdos en relación con la reducción de riesgos y la gestión de crisis, considerando también las particularidades de los conflictos de baja intensidad.

Han sido varios mecanismos previstos en diferentes capítulos del Documento de Viena 2011 los se han ejercitado en esta crisis. La capacidad

---

<sup>35</sup> Resulta curioso ahora cómo en el interesante estudio *“Rethinking Conventional Arms Control in Europe: A Transparency-Centred Approach”*, escrito en septiembre de 2013, el analista polaco Jacek Durkalec afirmaba que “un conflicto con Rusia, incluso a pequeña escala como el de Georgia 2008 es improbable” o que “el entorno de seguridad y las relaciones OTAN-Rusia no empeoran de un día para otro”. Disponible en: [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=14655](http://www.pism.pl/files/?id_plik=14655). Fecha de acceso: 22.05.2014.

habitual de verificación a través de inspecciones y visitas de evaluación (Capítulo IX) es reducida pues responde a un número de cuotas definidas y limitadas. De éstas se han llevado a cabo algunas, y otras se han reservado para más adelante, pero como sucede en estas situaciones de crisis, tampoco ha sido posible llevar a cabo una observación directa de la zona de conflicto por la propia seguridad de los equipos de inspectores.

Respecto a los riesgos sobre la seguridad de los equipos de inspección en situaciones de conflicto como la que nos ocupa, ya quedó patente cuando seis inspectores y un intérprete que formaban parte de una inspección al amparo del Capítulo III del DV2011 fue objeto de secuestro por rebeldes pro-russos en Sloviansk durante una semana en abril pasado.

El capítulo III del DV2011 ("*Reducción de Riesgos*") permite la "acogida" voluntaria de visitas a fin de disipar inquietudes relacionadas con las actividades militares. Este mecanismo es el que está facultando a Ucrania a invitar a los Estados de la OSCE a realizar visitas voluntarias, al permitir llevar a cabo inspecciones sucesivas de forma coordinada de modo que haya una presencia continuada de observadores (inspectores) internacionales. Este capítulo fue en un primer momento la principal base legal para asegurar la presencia de inspectores militares en Ucrania aunque no haya una posibilidad real de observar directamente todas las actividades militares.

Sobre la base del mismo Capítulo III, se ha activado también el mecanismo de consultas sobre actividades militares insólitas si bien no con mucho éxito. Aunque las sesiones conjuntas del Consejo Permanente (CP) y el Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FCS) de la OSCE previstas en dicho capítulo pueden ser consideradas como una excelente plataforma para el debate continuo a nivel político sobre esta crisis, lo cierto es que su eficacia se ha visto muy reducida ya que en las tres ocasiones que han sido convocadas dichas reuniones conjuntas, el Estado Participante requerido (la Federación Rusa) ha estado ausente.

Como se ha visto son varios los capítulos y posibilidades que ofrece el Documento de Viena para facilitar la resolución de conflictos, tanto sobre el terreno como en el plano de las consultas, en este caso en Viena, sin embargo su eficacia se ha demostrado muy limitada por lo que se hace totalmente necesaria su modernización y adaptación a las realidades actuales tal y como se mencionaba anteriormente.

El Tratado de Cielos Abiertos, que en su Anejo L, Sección III, contempla vuelos de observación extraordinarios en el campo de la prevención de conflictos y gestión de crisis, también ha sido utilizado por los Estados Parte para llevar a cabo vuelos de observación, aunque dicha observación ha aportado escasos resultados en lo que se refiere a la detección de actividades militares inusuales en la zona fronteriza de la Federación de Rusia con Ucrania. En todo caso, los Estados Parte han coincidido en que

los mecanismos previstos en el Tratado de Cielos Abiertos han sido ampliamente aceptados por las partes, incluso debe mencionarse la aceptación por parte de la Federación Rusa de un sobrevuelo voluntario sobre su territorio por encima de la cuota.

Por último, la Federación Rusa ha anunciado en el FCS<sup>36</sup> y en la CCCA (órganos donde se controla la aplicación del DV 2011 y del Tratado de Cielos Abiertos, respectivamente) que el ingreso de Crimea y la ciudad de Sebastopol en su federación hace que esos territorios, incluidos en la zona de aplicación de los acuerdos, no queden fuera del marco de aplicación efectiva de las medidas de fomento de la confianza y seguridad. Consecuentemente la Federación Rusa incluirá sus fuerzas militares rusas desplegadas en esos territorios en los intercambios de información (verificables) una vez hagan el inventario pertinente. Evidentemente el resto de países que han defendido la integridad de Ucrania no ejercerán sus derechos de visita o sobrevuelo sobre esos territorios pues supondría reconocer la soberanía rusa sobre los mismos por lo que se acabarían creando nuevas “zonas grises” en Europa ajenas a la aplicación de estos acuerdos.

## Conclusiones

En el pensamiento estratégico, cualquier estrategia se sustenta sobre la base de unos objetivos, unas políticas o directrices para conseguirlos y finalmente unos medios dedicados a tal fin. Los acuerdos de control de armamento no son un objetivo *per se*, son simplemente los medios. Los objetivos intermedios serían el fomento de la transparencia, la predictibilidad y la confianza mutua, siendo el fin último su contribución a la estabilidad en Europa. La situación actual de descomposición del sistema hace imprescindible por tanto un esfuerzo intenso para tratar de lograr una nueva generación de acuerdos pues lo que está en peligro es la estabilidad de Europa por la erosión de la confianza mutua y la transparencia.

La época dorada del control de armamento acabó con el siglo XX mientras que en esta década y media del siglo XXI lo que se ha producido es un “abandono benigno”<sup>37</sup> (*benign neglect*) del control del armamento convencional, basado en una percepción de que la seguridad europea se ha ido fortaleciendo durante los últimos años y que el riesgo de un gran conflicto en el continente europeo es ahora más remoto.

<sup>36</sup> Disponible en <http://www.osce.org/fsc/117591>. Fechas de acceso 23.05.2014.

<sup>37</sup> GRAND, Camille. Diplomático francés experto en el ámbito del control de armas en su artículo “*European Security and Conventional Arms Control: An Agenda for the 21st Century*”. Disponible en: <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/europeDefense/doc/GrandEnFinal.pdf>. Fecha de acceso: 10.06.2014.

Llegados a esta situación, el mantenimiento del *status quo* es un riesgo que no parece que lleve más que a una mayor degradación de los niveles de confianza y a una predisposición al rearme y la militarización, por lo menos en determinadas zonas de la periferia rusa. Se hace necesario ofrecer soluciones para superar el déficit actual en forma de convenios políticamente y jurídicamente vinculantes eficaces y adaptados a la realidad actual y a su dinamismo. A pesar de que hay importantes elementos que aprovechar de los acuerdos en vigor así como de la experiencia en las negociaciones previas no hay que encasillarse en formulas caducas y sí trabajar con nuevos enfoques sin descartar soluciones creativas. La prevalencia de los factores cualitativos sobre los cuantitativos y la transparencia sobre la limitación, así como la flexibilidad para adaptarse a los cambios eliminando las incertidumbres creadas por los avances tecnológicos, son elementos importantes a considerar en los futuros debates.

Para ello es necesario tener una visión holística que estudie las posibles sinergias y la complementariedad de los acuerdos, identificando igualmente las duplicidades que pueden llevar a gastos económicos innecesarios. Incluso podría hasta aceptarse la visión de un país que aboga por la fusión de todos los acuerdos en un uno solo (incluido el Tratado de Cielos Abiertos) que abarque toda el área OSCE y con un único intercambio de información. Aunque pudiera parecer una quimera no lo es si existiera la voluntad política de llevarlo a cabo y se tuviera en cuenta que gran parte del trabajo está ya hecho y que incluso podría redundar en un ahorro económico significativo.

Lo que es cierto es que la degradación producida por la crisis en Ucrania, aunque no impida el debate en el seno aliado sí que va a interrumpir en un futuro inmediato la posibilidad de entablar un diálogo con Moscú y terceros estados sobre este asunto. La Alianza va a seguir trabajando aunque supuestamente con otro ritmo y con otro orden de prioridades. Queda posiblemente la OSCE como un marco adecuado para continuar con el debate sobre el CAC y desde luego, donde debe llevarse a cabo la renovación del Documento de Viena. La modernización de este acuerdo es actualmente la mayor esperanza para mejorar la situación actual.

La OTAN es perfectamente consciente de que Rusia es un socio que hay que embarcar en las negociaciones. La situación actual no es la idónea con varios elementos para la discrepancia sin embargo si la negociación fue posible con la antigua URSS en los noventa por qué no pudiera lograrse en la actualidad.

Para finalizar, conviene recordar el compromiso suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno de los (entonces) 56 Estados Participantes de la OSCE, cuando en la Declaración Conmemorativa de la Cumbre de As-

tana<sup>38</sup> de diciembre de 2010, de título “Hacia una Comunidad de Seguridad”, afirmaron: *“Los regímenes de control de las armas convencionales y de fomento de la confianza y la seguridad siguen siendo unos instrumentos principales para garantizar la estabilidad, la previsibilidad y la transparencia militar, y habría que reactivarlos, actualizarlos y modernizarlos”*.

---

<sup>38</sup> Disponible es: <http://www.osce.org/es/cio/74991>. Fecha de acceso: 03.06.2014.