

CFE: El control del viejo orden

RAFAEL L. BARDAJI
Director del Grupo de Estudios
Estratégicos (GEES)

POR su naturaleza, el control y la limitación de armamentos se consigue siempre cuando menos falta hace, cuando reina un clima de entendimiento y cooperación entre posibles enemigos, pero nunca se logra cuando es más necesario, cuando el clima de confrontación es más agudo. Es lógico, el control de armas supone un constreñimiento de las capacidades de cada implicado y en momentos delicados éstos suelen preferir sentirse libres en sus decisiones y capacidades.

Eso es, precisamente, lo que ha ocurrido con el Tratado sobre Armas Convencionales en Europa (CFE), negociado laboriosamente en Viena desde marzo de 1989 y previsto para su firma en la apertura de la CSCE en París, a finales de noviembre de 1990. Cuando se iniciaron las negociaciones —sobre todo, cuando se iniciaron las conversaciones informales allá por 1986/87— eliminar las disparidades y asimetrías convencionales que favorecían al Pacto de Varsovia era una necesidad urgente, particularmente tras el Tratado de Washington que eliminaba los sistemas nucleares de alcance medio en el suelo europeo, las INF.

Sin embargo, en este año y medio largo de negociaciones, los acontecimientos políticos en centroeuropa, esa inesperada caída acelerada del comunismo en los mal llamados "países del este", así como la aceleración del proceso de descomposición del poder

político en la URSS unida a su clara incapacidad para la reforma económica, han hecho de las CFE, en gran medida, unas negociaciones caducas, sobrepasadas por los acontecimientos políticos y, prácticamente, irrelevantes en términos de seguridad.

El viejo orden y el desarme

La historia del control de armas convencionales en Europa ha sido durante mucho tiempo la historia de un repetido fracaso. Quizá la prueba más patente de ello fueran las extintas negociaciones MBFR cuya vida se extendió durante 16 años sin que los negociadores pudieran llegar a ponerse de acuerdo siquiera sobre qué se estaba negociando. No obstante, la firma del Tratado INF en diciembre de 1987 va a marcar un cambio en el clima político entre los grandes a la vez que conllevaba una nueva evaluación del papel de las fuerzas convencionales en Europa y, muy particularmente, del desequilibrado balance militar.

Así, la indiferencia norteamericana y el tradicional desinterés soviético acerca de la limitación de armas convencionales se van a trocar en una actitud positiva para llegar a una reducción al más bajo nivel de fuerzas posible garantizando la seguridad y la estabilidad en el Continente. La URSS, en pleno proceso de reformas, necesitaba reducir drásticamente su gasto militar y el recorte de sus fuerzas convencionales parecía ofrecerle esa posibilidad;

los EE.UU., empeñados en reducir su déficit fiscal, también veían con buenos ojos la disminución de su asignación defensiva a Europa; los europeos se encontraban altamente preocupados por el desequilibrio de fuerzas, que favorecía al Pacto y la mayoría de ellos defendían la eliminación de las asimetrías existentes. En la medida en que todo mayor esfuerzo militar por su parte chocaba con el deseo de las opiniones públicas o con constreñimientos fiscales, una vía factible era la negociación y el desarme.

La primera señal del cambio en la actitud soviética vendría de la boca de Gorbachov, en abril de 1986, cuando en su visita a Berlín, propusiera la reducción de los efectivos de ambas alianzas militares. Dicha propuesta sería recogida oficialmente por el Pacto de Varsovia en junio de ese año, con un llamamiento a la OTAN para negociar la reducción drástica de efectivos militares en la Europa del Atlántico a los Urales (expresión usada por De Gaulle).

La Alianza tardaría en reaccionar. La declaración del Consejo Atlántico de diciembre de 1986 afirmaría la necesidad de dar pasos atrevidos para reducir las disparidades militares y asegurar la estabilidad en Europa. Pero no sería hasta marzo de 1988 cuando el Consejo Atlántico hiciese público unos objetivos claros sobre las nuevas negociaciones de Viena (declaración de los Ministros: "Conventional disarmament: The way ahead").

De esa forma, se llegaría a la reunión a nivel de Jefes de Estado, Primeros Ministros y Ministros de Asuntos Exteriores, en Viena, el 8 y 9 de marzo de 1989, en la que se inauguraban oficialmente las CFE a la vez que se daban como extintas las enquistadas MBFR.

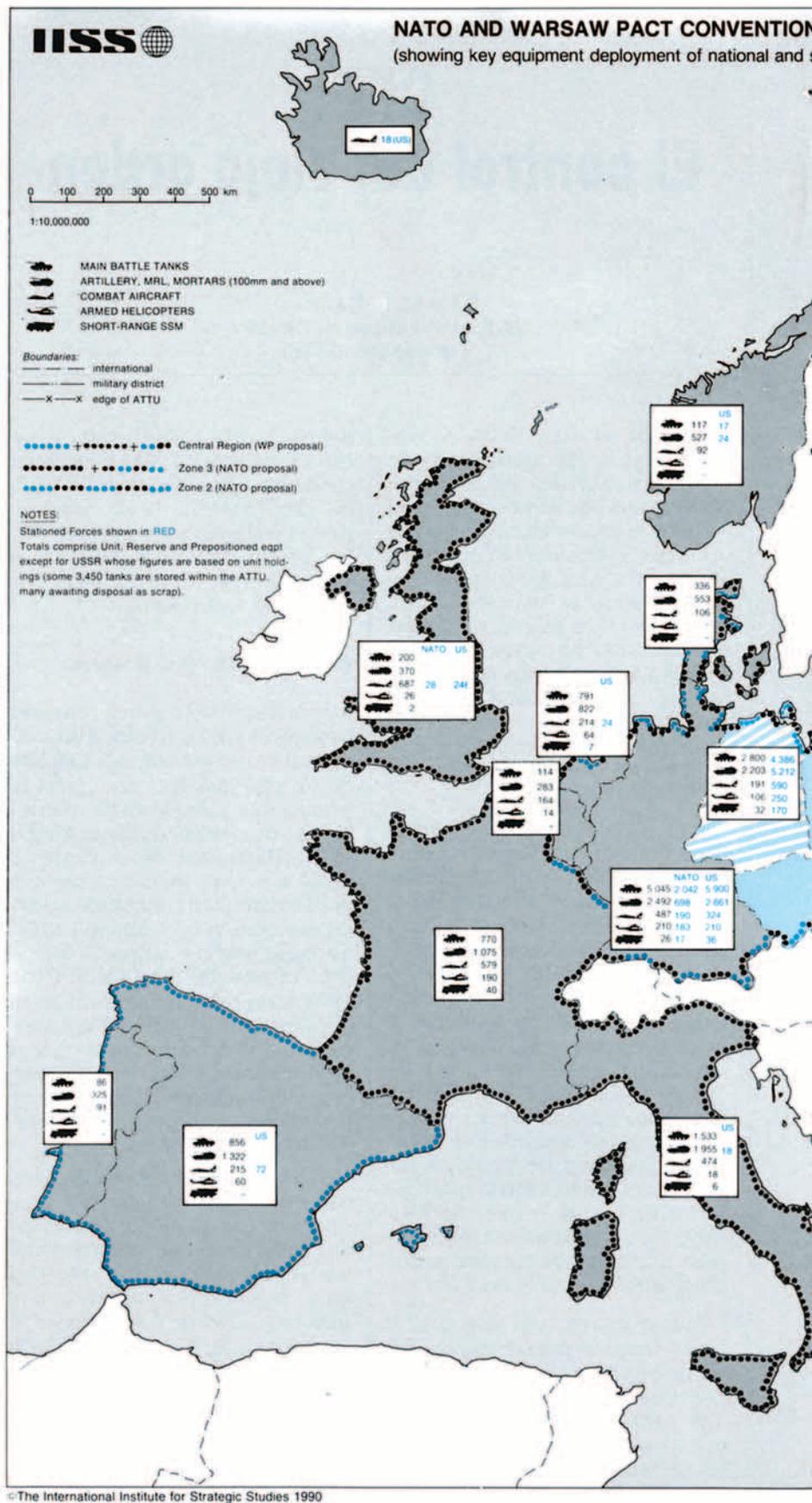
Los objetivos acordados de las CFE eran: 1) El establecimiento de un balance de fuerzas seguro y estable al más bajo nivel posible; 2) la eliminación de las disparidades perjudiciales a la seguridad y a la estabilidad; y 3) la eliminación de la capacidad de lanzar un

ataque sorpresa o de iniciar una ofensiva a gran escala. El medio para alcanzarlos, eliminar la disparidad en ciertas categorías de armas básicamente orientadas a la invasión y la retención de territorios: carros de combate, vehículos acorazados (de combate y de transporte) y piezas de artillería.

Los 23 países estaban de acuerdo, en principio, en las siguientes cuestiones: 1) El establecimiento de un techo máximo en la zona ATTU (Atlántico-Urales) para las categorías de armas sujetas a la negociación; 2) Límites iguales para cada Alianza con una distribución acordada por subzonas; 3) regla de la suficiencia: ningún país puede poseer más de un cierto porcentaje del techo máximo acordado por sistemas de armas; 4) límite al estacionamiento de tropas fuera de las fronteras nacionales; y 5) destrucción de los sistemas que se retiren, imposibilitando su traslado a otras partes no cubierta por el acuerdo, o su venta a terceros.

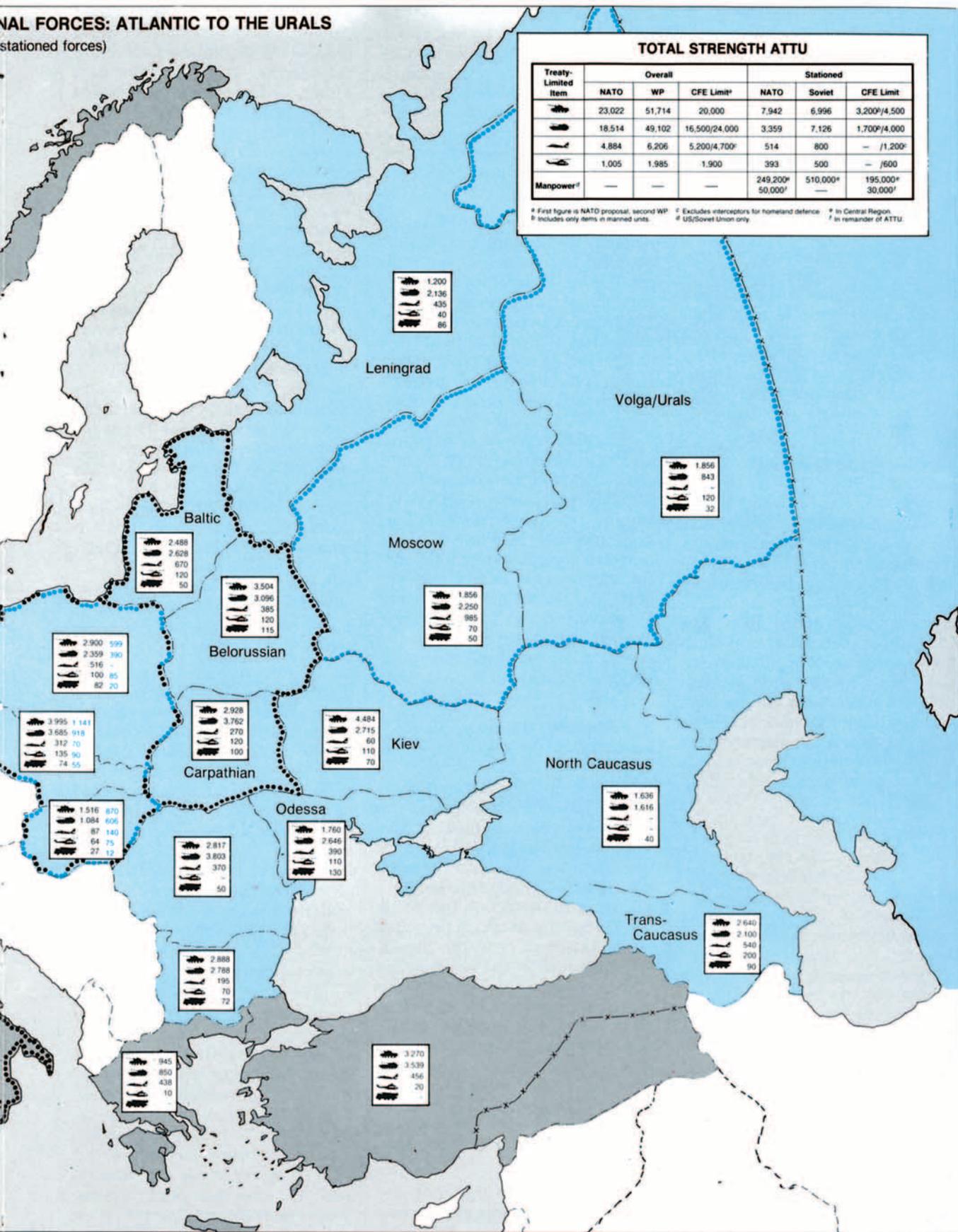
Igualmente, se acordaba la exigencia de un estricto sistema de verificación del acuerdo así como el desarrollo de otras medidas colaterales de creación de confianza entre las partes (mayor transparencia, por ejemplo).

En fin, era evidente que las negociaciones se movían en el clima de confrontación y guerra fría que había caracterizado las relaciones políticas entre las alianzas militares y sus miembros en las últimas cuatro décadas. Y de hecho, el espíritu negociador, al menos de las primeras de las 7 rondas de negociación, así lo manifestaba. Los problemas a resolver residían en la definición de cada categoría sujeta a la negociación (qué es un carro, por ejemplo, o si la artillería a contar era la de más de 100 mm. de calibre o desde 80, etc.), los valores residuales por categoría y la aceptación de las distintas subzonas. Igualmente, los soviéticos seguían demandando la inclusión de la aviación de ataque, el personal de tierra y de las fuerzas aéreas así como la apertura de un foro para la negociación de las fuerzas na-



ARMED FORCES: ATLANTIC TO THE URALS

(stationed forces)



Treaty-Limited Item	Overall			Stationed		
	NATO	WP	CFE Limit*	NATO	Soviet	CFE Limit
	23,022	51,714	20,000	7,942	6,996	3,200 [†] /4,500
	18,514	49,102	16,500/24,000	3,359	7,126	1,700 [†] /4,000
	4,884	6,206	5,200/4,700 [‡]	514	800	— /1,200 [‡]
	1,005	1,985	1,900	393	500	— /600
Manpower [§]	—	—	—	249,200 [¶]	510,000 [¶]	195,000 [¶] 50,000 [¶]

^{*} First figure is NATO proposal, second WP
[†] Includes only items in manned units
[‡] Excludes interceptors for homeland defence
[§] US/Soviet Union only
[¶] In Central Region
[‡] In remainder of ATTU

vales y las armas nucleares de corto alcance.

En mayo, el Presidente Bush se haría eco de algunas de estas demandas y propondría a la OTAN la inclusión de la aviación dentro de las CFE, propuesta que sería aceptada. Igualmente, aunque la OTAN como tal se niega, de momento, a negociar niveles de tropas (manpower), dentro de las CFE, la URSS y los EE.UU. sí negocian un techo para sus soldados. Inicialmente paridad al nivel de 275 mil hombres para cada uno y desde la propuesta Bush de enero de 1990, 195 mil para la URSS en Centroeuropa y 225 mil para los EE.UU., incluyendo sus hombres en el teatro sur.

La emergente Europa y las CFE

Sin embargo los mayores problemas vendrían, muy probablemente, de la propia evolución política europea: el postcomunismo en centroeuropa y la unificación alemana, sobre todo. Las CFE intentaban lidiar con unas fuerzas que se concentraban en el Frente Central y que poseían una gran potencia de fuego y unas indudables capacidades de invasión, muy particularmente las divisiones soviéticas estacionadas de manera avanzada en la entonces RDA.

Pero a medida que pasaban los días, se veía cada vez más claro que el Pacto de Varsovia estaba dejando de existir en tanto que organización militar y que los países de centroeuropa iniciaban una senda de desarme unilateral y reestructuración de sus fuerzas al margen de los designios de Moscú o de los planes del Pacto. Por lo tanto, las negociaciones perdían en gran medida la cohesión de uno de los dos interlocutores. En segundo lugar, las negociaciones entre estos países y la URSS para la reducción de la presencia militar de ésta en su suelo o su total eliminación, rebajaba sustancialmente el peligro de un ataque sorpresa y dificultaba enormemente, incluso, una

operación de envergadura desde la Unión Soviética. Lo que chocaba con el ritmo lento de las CFE en Viena donde los negociadores, bien por el desconcierto histórico, bien por las dificultades intrínsecas de la limitación de los sistemas, parecían atascados en tecnicismos y en intentos de definiciones comunes.

Por último, el proceso de reunificación de Alemania conseguía acordar los plazos de retirada total de las fuerzas soviéticas allí estacionadas, así como una profunda reestructuración del ejército de la RDA, eliminando por completo una fuente potencial de riesgos. No es que se fueran a reducir los Mig-29 en el inventario de la RDA, sino que éstos, ahora, vuelan al servicio de la Alemania aliada, miembro de la OTAN. Ante tales acontecimientos, no cabe duda de que el deseo, el apoyo y el interés por las CFE tenía que verse afectado. Máxime si se tienen en cuenta las reducciones unilaterales que los miembros de la OTAN estaban llevando a cabo, sin esperar a Viena, como consecuencia de la superación de la guerra fría y sus deseos de obtener unos "dividendos de la paz".

El colapso soviético y las CFE

Hoy son dos las razones básicas que se aducen para firmar un Tratado que en gran medida nace muerto. Por un lado se reconoce que las reducciones previstas en las CFE I no son suficientes y que, según los techos fijados, la URSS seguirá siendo la principal potencia militar en el Continente. De ahí se infiere que sujetar a la URSS a través de un acuerdo otorga un cierto grado de predecibilidad de su potencial bélico. Por otro, se defiende el intrusivo y elaborado sistema de verificación como un valor altamente positivo que permitirá estabilizar la situación y generar mayores medidas de confianza por sí mismo.

Y nadie puede decir lo contrario a priori. Sin embargo el supuesto básico sobre el que se fundan

ambas afirmaciones es verdaderamente lo problemático. Sería así si la URSS siguiese existiendo tal y como la conocemos hoy, ahora, si la reforma económica llega a producir algunos resultados, estabilizase la situación política y permitiera una sostenida modernización militar. Pero nada nos puede hacer estar seguros de esa benigna evolución, todo lo contrario. Los signos que se evidencian en la actualidad soviética más bien apuntan a un creciente clima de desorganización en el que el poder político central se encuentra desbordado por emergentes centros de poder locales y regionales; en el que el ejército, a pesar de los rumores de golpe, ha perdido casi todo su papel en la dirección social, pasando por un momento de profunda crisis de identidad y falta de moral; un clima, en suma, de preguerra civil. La única alternativa pacífica parece ser una creciente descentralización. Es decir, la desaparición de la URSS en favor de una federación de repúblicas euroasiáticas, denominación propuesta por el grupo interregional en el parlamento soviético.

Si esto es así, las CFE no tendrán ningún sentido a medio plazo. Pero tampoco a corto. La firma del acuerdo de Viena sólo puede ir en el interés de Gorbachov, un Tratado para ser utilizado en su frágil situación interna, tal y como ha venido haciendo en estos años con sus éxitos en el extranjero. A nosotros, además, no nos incrementan nuestra percepción de seguridad, pero a los soviéticos, a los militares, sí. ¿Es una razón suficiente para firmar?

En cualquier caso viene a demostrar algo que se ha repetido en todos los acuerdos de control de armas y que ha hecho a muchos volverse críticos de los mismos, a saber, que a pesar de estar guiados por preocupaciones de seguridad, suelen concluirse exclusivamente en términos políticos. La esperanza es compaginar coherentemente los dos niveles, pero ello no obsta para que nos preguntemos sinceramente ¿para qué nos sirven hoy las CFE? ■