

UN FUTURO ALTERNATIVO PARA LAS REDUCCIONES MUTUAS
Y EQUILIBRADAS DE FUERZAS

- Por Robin RANGER, miembro de la rama de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional, Ottawa; del Centro de Estudios Internacionales, de la Escuela de Economía de Londres; e investigador invitado del Centro de Estudios Canadienses, Escuela de Altos Estudios Internacionales de la Universidad John Hopkins, Wáshington DC.
- De la Revista "Survival" nº 7/79.
- Traducido por el Comandante de Infantería DEM D. Francisco PLANELLS BONED

Para ningún problema de seguridad existe una separación o divorcio tan grande entre el interés político y la práctica real como el que presenta el caso de las negociaciones para las MBFR (1) de Viena. Una y otra vez, los dirigentes, tanto del Este como del Occidente, han solicitado que se de un nuevo impulso político a las conversaciones; sin embargo, después de los seis años transcurridos desde su inicio, ha habido muy pocos progresos. Los defectos de las conversaciones sobre las MBFR son bien conocidos y es difícil que surjan nuevas ideas. Pero todavía lo es más el ponerlas en práctica. En este trabajo Robin Ranger señala que desde los últimos años de la década de los 50, tanto la OTAN como el Pacto de Varsovia han mantenido puntos de vista diferentes en relación con el control de armamentos en Europa. Más aún, las MBFR presentan deficiencias, incluso como elemento de control técnico de armamentos al estilo occidental. Ranger recomienda una conferencia europea de control de armamentos, tanto nuclear como convencional, en cuatro marcos o niveles, que irá desde un primer plano formado por las superpotencias participantes hasta otros niveles constituidos por países con diferentes amenazas e intereses.

El control de armamentos en Europa surge de nuevo como problema principal gracias al éxito conseguido en las negociaciones de las segundas conversaciones para la limitación de armamentos estratégicos -

(1) En nota aparte se da el significado de todas las siglas utilizadas en el Trabajo (N. del T.).

(SALT) al llegar a un acuerdo y, paradójicamente, debido al fracaso de las negociaciones entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, sobre reducciones mutuas y equilibradas de fuerza MBFR, al no llegar a ningún resultado comparable. Pero las dimensiones europeas alcanzadas en las SALT II, sin considerar las SALT III, significa que los avances en el control de armamentos de las superpotencias y cualquier progreso en el control de armas en Europa son ahora interdependientes. Como quiera que las conversaciones sobre las MBFR tienen pocas probabilidades de éxito, el concepto de estas MBFR, al igual que su relación con las SALT y con las demás negociaciones para el control de armamentos, exige ser revisado. Es por ello que se sugiere aquí la conveniencia de una Conferencia, exclusivamente europea, de control de armamentos.

En su aspecto esencial, las conversaciones sobre las MBFR no pueden tener éxito en su declarado deseable objetivo de incrementar la seguridad en Europa, mediante una reducción de los niveles de fuerza de la OTAN y del Pacto de Varsovia que produciría un equilibrio militar más estable, por la simple razón de que las MBFR son sólo un intento de solucionar problemas eminentemente políticos a través de un control técnico de armamentos. Incluso en un plano técnico no pueden alcanzarse unas auténticas MBFR, ya que las evaluaciones del equilibrio entre la OTAN y el Pacto de Varsovia son tan dispares y variables que los efectos de cualquier reducción significativa en las fuerzas de ambos bandos serían extremadamente dudosos, teniendo en cuenta, especialmente, que dichas reducciones han de ser verificables y aceptadas por el Pacto de Varsovia. Este argumento contradice la mayor parte de los análisis ordinarios efectuados, los cuales sugieren que, puesto que la Unión Soviética ha aceptado recientemente el principio de la reducción numérica de fuerzas a un techo común para la OTAN y para el Pacto de Varsovia, las dos partes sólo necesitan ponerse de acuerdo sobre una base de datos comunes (personal y equipo) para que se vislumbre un acuerdo viable sobre las MBFR. Oficialmente la OTAN lo aceptaría con agrado. Pero en la realidad sentiría temor por tales hechos: sería imposible conseguir el consenso dentro de cualquiera de los miembros principales de la OTAN, y mucho menos entre ellos, sobre las ventajas o desventajas técnicas de un acuerdo para las MBFR, en tanto que los efectos políticos serían francamente de signo contrario, aunque sólo fuera por el hecho de que los sistemas de armas "euroestratégicas" y de "zona gris" (●) se vieran ex--

(●) N. del T.

Sistemas de armas no comprendidas, específicamente, ni en el marco de las SALT ni en el de las MBFR.

cluidos (2). Las conversaciones sobre las MBFR se refieren a un marco demasiado restringido, tanto por su ámbito como por el número de miembros participantes, que no permite adoptar unas medidas que impulsen la seguridad europea. Sus defectos son consustanciales - y así se pone de manifiesto en las propias conversaciones - a la concepción occidental de la naturaleza del problema, especialmente la americana, al tratar el control de armas como si fuese un asunto esencialmente técnico. Dado que los intereses soviéticos han sido primordialmente políticos, Occidente y la Unión Soviética han comenzado siempre las negociaciones sobre dicho control de armas con objetivos fundamentalmente irreconciliables. Sólo se ha llegado a acuerdos cuando Occidente ha estado dispuesto a sacrificar la mayor parte o la totalidad de sus propuestas de restricciones técnicas, para garantizar un convenio importante desde el punto de vista político (3). En Europa, al igual que en todas partes, el Este y el Oeste han estado desarrollando sus propuestas de control de armamentos siguiendo dos caminos independientes y paralelos, que continúan tan separados hoy como cuando fueron establecidos en 1958-1963.

-
- (2) Tres puntos de vista que reflejan el escepticismo general sobre la probabilidad y/o el deseo de llegar a un acuerdo sobre las MBFR los ofrecen: Stephen Canby en "Reducciones mutuas de fuerza: una perspectiva militar". *International Security*, Invierno 1978, págs. 122-135; Jeffrey Record, "MBFR: poco progreso pero tendencias inquietantes", *Strategic Review*, Verano 1978, págs. 11-17; - Stanley R. Sloan, "Panorama para las conversaciones sobre reducción de fuerzas de Viena" Servicio de Investigación del Congreso, para el Subcomité de Asuntos Europeos, Comité del Senado de los EE.UU. sobre Relaciones Exteriores (Washington, DC: USGPO, Agosto 1978).
- (3) Este argumento, que hace la distinción entre el control técnico y el control político de armamentos, se desarrolla con mayor extensión en mi trabajo "El Armamento y la Política, 1958 - 1978: El control de armamentos en un contexto político de transformación" (Mac Millan of Canadá / New York University, Press, 1979); el mejor análisis de los problemas más amplios que las MBFR intentan resolver de un modo estricto lo presenta Joseph I. Coffey, en su trabajo "Control de Armamentos y la Seguridad Europea: Una orientación para las negociaciones entre el Este y el Oeste" (Londres: Chatto and Windus for the IISS, 1977).

Los orígenes de las MBFR y del Control de Armamentos en Europa.

Los obstáculos que se oponen a un acuerdo sobre las MBFR se hacen mucho más inteligibles si se sitúan en este más amplio contexto y si se tiene conocimiento de los orígenes teóricos y políticos de dichas conversaciones. La OTAN tuvo por primera vez la idea de unas MBFR en 1968, pero esto suponía más un nuevo resurgir del pensamiento anterior (y de otras negociaciones) que se había quedado aletargado en 1963, que el principio de un pensamiento común sobre las MBFR y el control de armamentos. Estaba claro, aún así, que la separación entre los objetivos de Occidente y del Este en el control del armamento, era tan grande que las negociaciones no podrían reducirla. En lugar de esto, estas negociaciones sirvieron de plataforma para que cada parte expusiera sus concepciones totalmente distintas sobre la forma de llegar a un equilibrio político-militar entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. No fueron, sin embargo, unos simples intercambios propagandísticos, aunque en determinadas ocasiones hicieron el papel de tales: ambas partes estuvieron de acuerdo en que existían amenazas a la estabilidad de Europa, cuya desaparición beneficiaría a todos los implicados, pero no lo estuvieron en relación con la naturaleza de dichas amenazas, y tampoco respecto a las medidas necesarias para afrontarlas. Estas diferentes teorías acerca del control de armamentos fueron previstas -y provocaron muy distintas propuestas- mucho antes de lo que generalmente se piensa, y se materializaron en la "Conferencia sobre un ataque por sorpresa" de 1958 (del 10 de Noviembre al 7 de Diciembre). Los Estados Unidos impusieron sus puntos de vista sobre las delegaciones occidentales (que incluían también a Gran Bretaña, Canadá, Francia e Italia). Su delegación incluyó a futuras personalidades relevantes en la cuestión del control de armamentos, tales como su presidente, William C. Foster (Director, de 1961 a 1969 de la Agencia para el Control de Armamento y de Desarme de los Estados Unidos), George Kistiakowsky (Consejero Científico del Presidente Eisenhower), Jerome B. Weisener (Consejero Científico del Presidente Kennedy) y Albert Wohlsteller. Su punto de vista principal era, que la estabilidad en Europa se veía amenazada por el desequilibrio existente entre las fuerzas convencionales de la OTAN y las del Pacto de Varsovia, lo que favorecía a este último bloque, especialmente en un ataque por sorpresa. Esto podía crear el problema típico del control de armamentos, consistente en que el temor recíproco de un ataque por sorpresa pudiera desembocar en una guerra, y en una escalada en caso de crisis. El equilibrio nuclear, táctico y estratégico, exacerbaba este problema. La OTAN dependía del empleo inmediato de las armas nucleares tácticas, para compensar su inferioridad convencional, confiando en con-

tener y poner fin a una guerra nuclear táctica limitada en Europa, amenazando con la escalada hacia una respuesta nuclear estratégica, en la que la superioridad norteamericana sería decisiva.

Pero aparentemente, el despliegue inminente de los primeros misiles balísticos intercontinentales (ICBM), por ambas partes, estaba haciendo extremadamente inestable el equilibrio estratégico, tal como se argumentó en el Informe de la Comisión Gaither del año 1957. Esto fue para los Estados Unidos un incentivo importante a la hora de participar en la Conferencia de 1958, sobre un ataque por sorpresa. Para los Estados Unidos el problema radicaba en la mutabilidad técnica del equilibrio estratégico, que podría verse trastornado por una crisis europea o ser objeto de una escalada, que podría afectar a los problemas conexos de Alemania Occidental y de Berlín Oeste. En la Conferencia, los EU propusieron una serie compleja de lo que ahora se definiría, "como medidas para la creación de confianza" (CBM), que deberían proporcionar la garantía mutua de que ninguna de las partes estaba planeando un ataque por sorpresa, concentrando sus esfuerzos en las medidas que afectarían a los sistemas de lanzamiento de armas estratégicas, pero que incluían:

"Concentraciones de fuerzas terrestres o de su apoyo logístico; el incremento de la capacidad de transporte, el movimiento de misiles o de otros vehículos de lanzamiento de cabezas nucleares; los cambios en la escala y finalidad de las maniobras; los incrementos de personal" (4).

Se propuso un sistema muy complejo de observación, el cual podría seguir virtualmente todos los movimientos militares importantes dentro de una determinada área (con toda evidencia, Europa Oriental y Occidental, aunque los Estados Unidos evitaron cuidadosamente el decirlo así). Esto se deducía del propio punto de vista de los Estados Unidos, consistente en que aquélla era "una reunión de especialistas para discutir problemas militares y técnicos relativos a los sistemas de observación e inspección, ideados para reducir el peligro de un ataque por sor-

(4) Transcrito en mi trabajo "Reducciones mútuas y equilibradas de Fuerzas: Problemas subyacentes y evolución potencial", ORAE Memorandum nº M 47.

presa", y para promover una discusión técnica y un mejor conocimiento del problema, en tanto que la Unión Soviética habría "buscado la discusión de una selección de propuestas políticas, que en su mayor parte no eran susceptibles de una valoración técnica". El problema consistía en que la Unión Soviética estaba actuando de acuerdo con su punto de vista, de que la amenaza a la estabilidad era de naturaleza política, y derivaba específicamente de la oposición por parte de Occidente (especialmente de Alemania Occidental) a aceptar la división de Europa y la existencia de Alemania Oriental, en tanto se rearmaba a Alemania Federal y se le daba acceso a las armas nucleares tácticas, sin las adecuadas garantías técnicas. Para la Unión Soviética, las propuestas occidentales de un control técnico de armamento sólo se referían a los síntomas militares de mutabilidad, y no a sus causas políticas.

Eran, por consiguiente, poco importantes, excepto en la medida en que apoyaban los intentos soviéticos por explotar dichas causas. Por ejemplo, podrían facilitar el reconocimiento, por parte de Occidente, de la Alemania Oriental, o de manera más general, proporcionar una oportunidad para entablar negociaciones en las que la Unión Soviética podría conseguir que Occidente comprendiera y actuara dentro de sus propios intereses. El punto de vista soviético sobre la seguridad europea requería básicamente la aprobación occidental del "status quo" europeo después de 1955, incluyendo la división de Alemania, de forma que los problemas conexos de seguridad y estabilidad pudieran ser discutidos dentro y sobre la base del marco político existente en Europa. Las propuestas soviéticas de control de armamento para Europa, en la Conferencia sobre un Ataque por sorpresa, fueron, simultáneamente la prolongación y el anticipo de las hechas en otras partes, incluyendo las de retirada de fuerzas de la OTAN y del Pacto de Varsovia, las relativas a la creación de Zonas Libres de Armas Atómicas (áreas desnuclearizadas) y los posteriores Planes Rapacki polacos. Entre 1955 y 1962, la Unión Soviética presentó unas sesenta y seis propuestas en torno a estas líneas, además de un resumen de estos planes incluido en el discurso sobre el Desarme General y Completo de KRUCHEV, en 1959, en el que se resaltaba la importancia que la Unión Soviética atribuía al control de armamentos en Europa.

Las dos partes habían, así, desarrollado internamente de un modo claro y coherente, pero mutuamente incompatibles, unos conceptos sobre la estabilidad en Europa, los objetivos del control europeo de armamentos, y los medios para alcanzar dichos fines. Los expertos euro-

peos del control de armas entre el Este y el Oeste, subrayaban las diferencias entre las ideas soviéticas de control político y las teorías occidentales del control técnico, distinción que quedaba oscurecida por la tendencia a igualar el término "control de armamentos" con sus interpretaciones americanas más técnicas. En el planteamiento europeo, tanto el marco general del control de armamentos como las propuestas específicas para dicho control, volvieron a suscitarse en las negociaciones para las MBFR y en la Conferencia de Seguridad Europea (CSE), incluyéndose recíprocamente hasta dar lugar al conocido "callejón sin salida" de las Conversaciones sobre las MBFR. El problema esencial sigue siendo el mismo: los conceptos contradictorios sobre el control de armamentos, al menos en Europa, no pueden ser reconciliados. Además los progresos tecnológicos hacen imposible tratar el control europeo de armamento independientemente de las medidas de control aplicadas a las armas nucleares y convencionales, tanto de las dos superpotencias como de las potencias nucleares de Europa. Estas últimas deben también incluirse debido al desarrollo tecnológico de su armamento, espectacularmente rápido desde la década de los 70.

Las debilidades inherentes a las conversaciones para las MBFR.

A pesar de los defectos esenciales de la solución técnica del control de armamentos que las MBFR ponen en evidencia, estas negociaciones se revelaron al principio engañosamente positivas: al satisfacer necesidades a más corto plazo; resolver los problemas principales con los que se enfrentaba la OTAN en su propio seno; y al proporcionar la base de acuerdo para el control político de armamentos entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, aún abandonando las exigencias técnicas de las MBFR. En 1968 las conversaciones sobre las MBFR satisficieron tres necesidades principales de la OTAN: contribuyeron a impedir la reducción unilateral de fuerzas por parte de los Estados Unidos (u otros miembros de la OTAN); permitieron evidenciar que la OTAN estaba impulsando la distensión, tal como lo había recomendado el Informe Harmel; y contrarrestaron las ventajas propagandísticas conseguidas por la Unión Soviética en su campaña por la Conferencia de Seguridad Europea que iba a empezar en 1964. Como quiera que las reducciones de fuerzas propuestas tenían que ser "Mutuas y Equilibradas" (definidas por la OTAN como aminoradoras de la superioridad militar del Pacto y reductoras del nivel de gastos de defensa de la OTAN) parecieron aceptables, en principio, para todos los miembros. En realidad, constituían una variante de las anteriores propuestas occidentales para una reducción de

fuerzas en Europa. Irónicamente, aunque las teorías europeas sobre el control de armamentos originalmente habían evolucionado de forma parcial, como respuesta a las inestabilidades que presentaba el equilibrio europeo, esto había sido ignorado subsiguientemente en favor del equilibrio estratégico entre las super-potencias, un equilibrio cuya estabilización parecía más urgente y de mayor necesidad. El control europeo de armamento iba pues orientado a evitar una guerra accidental, causada en particular por el temor recíproco a un ataque por sorpresa, controlando los movimientos de fuerzas a gran escala y reduciendo las fuerzas más idóneas para dicho tipo de ataque.

Teóricamente, las reducciones de fuerza deberían disminuir la superioridad del Pacto de Varsovia en personal y en armamento ofensivo, especialmente en carros de combate. Más aún, desde un punto de vista técnico, los niveles de personal militar y de carros de combate eran los parámetros potenciales más patentes para medir la relación de fuerzas en Europa, dado que ambos podían ser verificadas de un modo lo suficientemente preciso para garantizar que se cumplía el acuerdo de reducciones. A los fines de las negociaciones, los miembros de la OTAN podían estar de acuerdo, aunque fuera en precario, con las propuestas de reducción en dichos ámbitos, y en su aplicación para que se incluyeran aviones y personal de las fuerzas aéreas, así como algunos de los sistemas bases avanzadas (FBS) para el lanzamiento de armas nucleares. También estas fuerzas respondían a las exigencias técnicas impuestas por las MBFR, respecto a tratar sólo de reducciones de fuerzas estáticas o potenciales. Estas exigencias técnicas de verificación se habían combinado así como la necesidad política que sentía la OTAN de proponer reducciones de fuerza para garantizar que su concepto de un acuerdo sobre las MBFR venía determinado por unas definiciones extremadamente limitadas y cuestionables en lo que se refería a la estabilidad en Europa. En este sentido, los requisitos del control técnico de armamentos estaban dando forma a los principios generales, así como a los detalles específicos, de las propuestas sobre control de armas de la OTAN. Las cuestiones esenciales subyacentes acerca de la naturaleza de la estabilidad europea, la relación de fuerzas entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, y la contribución que un acuerdo sobre las MBFR podría aportar a la estabilidad (o inestabilidad) en su sentido político, quedaban así ignoradas.

En contraste con lo anterior, la Unión Soviética centraba su interés en garantizar la estabilidad europea en el contexto muy diferente

de la CSE (que se convirtió en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)). También siguió el modelo de las anteriores negociaciones, al definir sus objetivos en términos esencialmente políticos: la legitimación de su control sobre Europa del Este, cosa que consiguió en el Acta Final de la CSCE, del 1 de Agosto de 1975.

Para conseguir este objetivo, la Unión Soviética ofreció a Occidente un simbólico control técnico de armamentos representado por las muy limitadas CBM y su participación en las conversaciones sobre las MBFR. Su insistencia en que esta participación no representaba la aceptación del principio de las MBFR, era lógica, dado que estaba basada en los conceptos sobre el control técnico de armamentos que la Unión Soviética nunca había aceptado. Hacía la clara distinción entre su aceptación de las conversaciones de Viena, como foro de discusión de los conceptos totalmente diferentes de soviéticos y occidentales sobre la seguridad europea y el control de armamentos, y la aceptación de lo que ella seguía considerando como equivocadas teorías occidentales sobre dicho control de armamentos. La Unión Soviética podía también haber esperado un acuerdo técnicamente limitado sobre las MBFR que habría apoyado sus objetivos políticos en las negociaciones de la CSCE, y compartir la creencia de Occidente, de que el Este y el Oeste podían alcanzar algunos acuerdos técnicos, lo suficientemente limitados, aunque estuvieran en desacuerdo respecto a problemas más amplios. Resulta sorprendente que la Unión Soviética no presionara más para llegar a un rápido y simbólico acuerdo sobre las MBFR, cosa que habría podido conseguir casi con entera seguridad en 1974-5, (5) pero su fallo en no hacerlo así puso de relieve los problemas subyacentes de las conversaciones sobre las MBFR, que condujeron a su desbordamiento por los progresos en otras negociaciones sobre control de armamentos y por los cambios en la tecnología militar. Estos últimos han alimentado el debate sobre el control de armamentos y las concepciones estratégicas de Occidente, que hacia 1974 alcanzó un punto en que tanto dichas concepciones como, lo que es más importante, los supuestos teóricos que subyacían en ellas, se vieron puestos en entredicho a una escala sin precedentes, desde la edad de oro de los modernos estudios estratégicos de la década de 1950.

(5) Para darse una idea general representativa del pensamiento entonces en vigor, véase mi trabajo "MBFR: Control Político o técnico de Armamentos". The World Today. Octubre 1974. págs. 411-418.

El Futuro del Control de Armamentos y de las MBFR.

Este nuevo y gran debate subraya la imposibilidad de incrementar la seguridad europea mediante unas negociaciones tan limitadas como son las conversaciones sobre las MBFR. La estabilidad técnica, dejando a un lado la política, del equilibrio militar europeo, convencional y nuclear, no puede ahora -si es que alguna vez fue posible- ser separada de la estabilidad del equilibrio nuclear estratégico. Pero dado que el debate norteamericano sobre las SALT se ha politizado tanto, los problemas o cuestiones analíticos fundamentales que suscita, aparecen a menudo desorbitados o distorsionados. El problema real del control de armamentos es que, en tanto que sus objetivos finales son en principio irrecusables, hay un creciente desacuerdo sobre la forma en que deberían ser traducidos en orientaciones políticas y respecto a si las medidas particulares pueden contribuir a estos objetivos. Ni siquiera los más duros oponentes a las SALT II buscan (al menos abiertamente) una inestabilidad estratégica, pero sus definiciones de estabilidad estratégica, y por consiguiente sus recomendaciones políticas, se oponen totalmente a las de los más firmes partidarios de las SALT. Pero, sin unas definiciones mucho más claras y mucho más generalmente aceptadas, de los objetivos que los acuerdos sobre control de armamentos han de alcanzar, no se puede valorar su grado de adecuación. ¿De qué forma, por ejemplo, deberían los países de Europa Occidental evaluar las disposiciones de las SALT II que les afectan, directa o indirectamente? La más obvia de ellas es el Protocolo que limita el alcance de los misiles de crucero lanzados desde tierra o desde el mar (submarinos o de superficie) (G/SLCM) a 600 Kms., y que prohíbe que los Estados Unidos transfieran la tecnología de estos misiles a sus aliados. Este protocolo se prevé tenga una validez de tres años, y podría ser prolongado. Como parte de un cuadro general de las SALT, que contribuya claramente a lograr la estabilidad estratégica, estas disposiciones podrían ser aceptables para las naciones de Europa Occidental. Pero no está perfectamente claro si este acuerdo particular de las SALT II va a contribuir a los objetivos del control de armamentos. Más aún, las naciones de Europa Occidental han de sopesar la contribución que estas disposiciones, referentes a los G/SLCM, aportan a un acuerdo de las SALT II, en relación con los problemas que puedan crear en calidad de precedentes. Un sistema de armas (G/SLCM) que podría contribuir, como así lo han expuesto los Estados Unidos, de un modo significativo a incrementar la capacidad defensiva (pero no ofensiva) de la OTAN, se

ha visto limitado por dicha Nación, sin ninguna contrapartida recíproca por parte de los Soviéticos, en el teatro de operaciones europeo. Las SALT II no restringen el despliegue soviético de los bombarderos "Backfire", ni de los misiles balísticos de alcance intermedio (IRBM) SS-20, ni tampoco de los misiles de crucero existentes y de repuesto, no cubiertos por el Protocolo. El hecho de la gran dificultad que supondría incluir estos sistemas en las SALT II, pone de manifiesto la falsedad de la dicotomía entre el control de armamentos, tratado dentro de las SALT, y el control europeo de armas, discutido en las conversaciones sobre las MBFR. Tampoco la interacción entre el control europeo de armamentos y el control de las superpotencias es de dirección única, con las SALT afectando sólo a los países de Europa: puede también influir en las propias SALT. Las SALT III intentarán tratar, por ejemplo, de las fuerzas nucleares británicas y francesas (estratégicas y tácticas), y de los sistemas de bases adelantadas de la OTAN (NATO FBS) para el lanzamiento de armas nucleares tácticas, que la Unión Soviética insiste en considerar como fuerzas estratégicas, ya que con ellas puede atacarse el territorio soviético. Las principales cuestiones en el control de armas han sido suscitadas, de nuevo, por la bomba de neutrones (de radiación incrementada), arma nuclear táctica diseñada para contrarrestar la superioridad del Pacto de Varsovia en fuerzas acorazadas. Estas interacciones entre las relaciones de fuerzas nucleares estratégicas y del Teatro de operaciones europeo, se han hecho también más relevantes con el incremento de las fuerzas estratégicas soviéticas, que afecta a los países del Occidente europeo en la medida en que todavía dependen, en definitiva, del compromiso sin ambigüedades y fiable de los norteamericanos, de afrontar una guerra nuclear estratégica en favor de estos países, caso de que sean atacados. Esto constituye la base de la estrategia de disuasión de la OTAN. De manera similar la estabilidad de estas dos relaciones de fuerza está ligada a la del equilibrio convencional europeo, ya que los puntos débiles de la capacidad de la OTAN para desarrollar una defensa convencional hacen más probable la utilización, en primer lugar, por parte de los Estados Unidos, Reino Unido y Francia, de las armas nucleares tácticas, amenazando la estabilidad del balance estratégico. A ello se une una complicación adicional por el posible empleo de armas biológicas y químicas (BQ), aunque solo estas últimas, las químicas, parecen ofrecer suficientes ventajas, aún siendo discutibles, para que pueda pensarse en su utilización. Sin embargo, las limitaciones en el empleo de las armas químicas se están discutiendo, no en Viena sino en Ginebra, en lo que ahora es la Comisión de Desarme (CD) de cuarenta miembros, y sin ningún éxito por el momento.

La OTAN ha dado su promesa de no ser la primera en emplear este tipo de armas, pero el Pacto mantiene una importante capacidad en dichas armas contra la cual, ni las medidas defensivas de la OTAN ni sus limitadas posibilidades de represalia (en realidad, norteamericanas), ofrecen un buen elemento de disuasión, dejando sólomente como tal, y en primer término a las armas nucleares tácticas. De manera evidente, pues, ni las SALT II (o III, IV, y así sucesivamente), ni las negociaciones sobre las MBFR pueden contribuir, aisladamente, a la estabilidad entre las superpotencias, directamente o dentro de Europa. En realidad, el concepto total de las MBFR es tan defectuoso, analítica, técnica y políticamente, que es posible que tenga que ser descartado. Pero, entonces, ¿Cómo puede progresar el control de armamentos en Europa en el nuevo marco técnico, político y analítico de la década de 1980? .

La Conferencia europea de Control de armamentos: Una propuesta.

Las recientes propuestas francesas de que las conversaciones sobre las MBFR sean sustituidas por una nueva conferencia, exclusivamente europea, de control de armamentos, que incluya los treinta y cinco estados europeos, señalan el camino para reestructurar las negociaciones de control europeo de armamentos y para armonizarlas con las presentes realidades técnicas, militares y políticas. También lo señala la decisión de la OTAN, de establecer su propia unidad de control europeo de armas, y cuyos orígenes pueden remontarse a las reuniones poco conocidas de los Presidentes de las Agencias de Desarme y Control de Armamentos de la OTAN, celebradas en la década de 1960 (6). La

- (6) Esto refleja el modo en que las SALT y las MBFR están dejando de ser, si es que alguna vez lo fueron, parte de una serie de negociaciones para el control técnico de armamento rigurosamente compartimentadas, y en su lugar están convirtiéndose en parte de una tela sin costuras formada por los problemas políticos y técnicos de control de armas y de la estrategia. La manera en que las preocupaciones de Europa del Oeste por el despliegue soviético del misil táctico superficie-superficie SS-21 (de un alcance normal de 160 Kms.) está suscitando de nuevo la cuestión de la bomba de neutrones e interactuando en los problemas conexos del SS-20 y del "Pershing II", subraya este punto; véase el artículo "Los Aliados de EUA van a establecer una nueva Unidad de Control de Armamentos", The Washington Post, 6 Abril 1979; y el de Richard Burt, "Un nuevo misil es desplegado en Europa por los Soviéticos, se esperan otros dos más", New York Times, 24 de Abril 1979.

OTAN también ha reconocido la necesidad de restablecer la coherencia y la credibilidad de su doctrina nuclear táctica, con la creación de la Comisión número 10 como parte del Programa de Defensa a Largo Plazo - de la OTAN (LTPD), aprobado en la reunión de Jefes de Estado celebrada en Wáshington en Mayo de 1978. Estos pasos ponen de relieve que, estratégicamente, Occidente ha estado viviendo demasiado tiempo del capital intelectual creado a principios de la década de 1960, y cuyos supuestos y cuya lógica ya no son suficientes. Los estrategas y los especialistas en control de armamentos han de seguir, por tanto, el ejemplo de los economistas, reconsiderando sus teorías y las recomendaciones políticas, cuando las circunstancias cambian. Sería mucho más productivo dirigir las energías analíticas y políticas hacia estos y otros nuevos canales constructivos, que orientarlas en dirección hacia ese punto muerto de las negociaciones sobre las MBFR. Esto significaría que se acepta el hecho de que la Alianza comprende ahora a cuatro miembros principales: una superpotencia, nuclear y convencional (Los Estados Unidos), más tres grandes potencias regionales, de las que dos son nucleares y convencionales (Reino Unido y Francia), y una convencional, pero con sus propios sistemas de lanzamiento de armas nucleares y con bases en su territorio para los sistemas aliados similares (Alemania del Oeste). Desde un punto de vista práctico, estas cuatro potencias son las que pueden tomar las principales decisiones estratégicas y de control de armamentos en la Alianza y cuyo acuerdo es esencial para el éxito de dicho control, tanto dentro como fuera de Europa, incluyendo las SALT.

Las negociaciones para el control de armamentos necesitan, por tanto, distinguirse funcionalmente según los Estados y las armas implicadas; y divididas además en una serie de niveles. El primer nivel, el de negociaciones entre superpotencias, se subdivide en dos áreas: (a) Control de armas nucleares, comprendiendo las incluidas en las SALT, los sistemas ABM y la defensa Civil, el Tratado de Prohibición de Pruebas (CTB) y de proliferación nuclear de las superpotencias; (b) las armas convencionales, incluyendo las conversaciones sobre sistemas de armas anti-satélites (ASAT), las fuerzas convencionales en Europa, armas químicas, ventas de armas convencionales, y las conversaciones sobre limitación de armas navales (NALT). El segundo plano, para la OTAN, comprende al Reino Unido, Francia y Alemania del Oeste, que se sienten afectadas por los resultados -y a la vez pueden influir sobre ellos- de (a), es decir las negociaciones sobre el control de armas nucleares, incluyendo las tratadas en las SALT, los ABM y la defensa civil. Estas dejan de ser puramente estratégicas, es decir, una preocupa

ción exclusivamente norteamericana, una vez que estos aliados perciban que sus intereses se ven afectados, es así que las conversaciones para la limitación de armas (nucleares) tácticas (TALT) habrán de verse incluidas con el fin de cubrir los sistemas euroestratégicos y de "áreas-grises" (●), al igual que las FBS (con base en tierra o en el mar); así como también debe incluirse el CTB de cuatro potencias (EU, Unión Soviética, Reino Unido y Francia) y la proliferación nuclear. El Reino Unido, Francia y Alemania Occidental son potencias importantes en energía nuclear, todas las cuales exportan centrales de este tipo de energía y proporcionan los servicios e instalaciones adecuadas para el enriquecimiento del uranio. Sus principales intereses en las medidas de control de armamentos convencionales se refieren a Europa Central y, estas medidas están contenidas en general, en las conversaciones sobre las MBFR, CBM y Armas Químicas. En el bando del Pacto de Varsovia, el estrecho control que los Soviéticos ejercen en sus miembros europeos del Este, hace que resulte discutible el valor de su inclusión en cualquier negociación, especialmente por el hecho de que solo disponen de fuerzas convencionales. Pero, estos países se hallarían entre los primeros en sufrir las consecuencias de un intercambio de armas nucleares tácticas y, por ello, deberían verse incluidos, aunque sólo fuera para garantizar que sus dirigentes se daban cuenta de las consecuencias de tal intercambio. En el marco del control de armamentos, el segundo plano o nivel del Pacto, comprendería a Checoslovaquia, Alemania del Este y Polonia. Hungría sería incluida en el segundo o en el tercer nivel.

Un claro tercer nivel en el control de armamentos sería el formado por las potencias de los flancos, cuyo interés se centra en el equilibrio general, convencional y nuclear, de sus regiones. Para que fuera eficaz, este marco debería incluir a los principales países neutrales, cosa que no resultaría demasiado difícil. El grupo nórdico o septentrional comprendería Dinamarca y Noruega, de la OTAN, Finlandia y Suecia como estados neutrales, y la Unión Soviética; el grupo meridional, comprendería Italia, Grecia y Turquía, de la OTAN, Yugoslavia y Albania como neutrales, Bulgaria y Rumanía como miembros del Pacto y la Unión Soviética.

(●) N del T.

Significado ya explicado en nota anterior.

El cuarto nivel incluiría a la categoría cuya denominación resulta poco elegante, pero inevitable, de "otras potencias europeas": de la OTAN, a Bélgica, Canadá, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Islandia; y los restantes estados neutrales europeos, Austria, Irlanda y España. Suiza seguramente no querría participar. Mientras que su principal interés podría centrarse en las reducciones de fuerzas convencionales, estos países del tercer y cuarto planos podrían participar también en las negociaciones TALT, si su experiencia e interés los justificaban, utilizando tal vez como modelo el de rotación de miembros, empleado en el Grupo de Planificación Nuclear (NPG).

Una Conferencia Europea de Control de Armamentos de cuatro niveles tendría, desde luego, más sentido que los grupos existentes "ad-hoc" y sería poco mayor, en lo que concierne al número de sus miembros. De esta manera, el primer plano o marco de las superpotencias correspondería a las SALT, pero con una conexión europea que resultaría mucho más explícita, en tanto que el segundo nivel de la OTAN, compuesto por Francia, Reino Unido y Alemania del Oeste devolvería a Francia al seno de las discusiones sobre la estrategia de la OTAN. Esta, la estrategia de la OTAN, ahora se ve gravemente influida por la política actual francesa, en cuanto al empleo autónomo de sus fuerzas nucleares tácticas y estratégicas, lo que hace más importante que nunca que se incluya a Francia, ya que su participación en la nueva Conferencia sobre Desarme (CD) puede propiciar dicha inclusión. Más aún, en el terreno político, e incluso en el orgánico, el Reino Unido y Alemania del Oeste son los miembros europeos dominantes en el NPG de la OTAN y en las delegaciones que tiene la Alianza en las negociaciones sobre las MBFR. La naturaleza de los miembros de estos grupos (en sus distintos planos) indica también la necesidad de incluir a todos los Estados europeos en las negociaciones de control de armamentos. El NPG tiene en todo momento siete u ocho miembros, de ellos cuatro permanentes (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania Occidental e Italia) y siete en rotación (Noruega, Dinamarca, Canadá, Grecia, Turquía, Bélgica y Holanda). Los participantes de pleno derecho en las MBFR son siete de la OTAN (EUA, Reino Unido, Alemania Occidental, Bélgica, Canadá, Luxemburgo y Holanda) y cuatro del Pacto de Varsovia (La Unión Soviética, Checoslovaquia, Alemania Oriental y Polonia), además de otros cinco participantes de la OTAN (Dinamarca, Noruega, Italia, Grecia y Turquía), dos del Pacto (Bulgaria y Rumanía) y un observador de este bloque (Hungría). Los aspectos de las CBM del acta final de la CSCE de 1975 afectaban a todos los treinta y cinco Estados: treinta y tres paí-

ses europeos y las dos superpotencias. La naturaleza de los miembros del Grupo de Proveedores Nucleares de Londres, fundado en 1975 como parte del esfuerzo por limitar la proliferación nuclear, también refleja una vía de aproximación funcional al control de armamentos. Aunque incluye a la Unión Soviética, su principal valor es el de constituir un foro de discusión de la política Occidental. Los Estados Unidos han tenido que reconocer que no pueden imponer su política de no proliferación a sus principales aliados del Grupo, y en particular al Reino Unido, Francia, Alemania Occidental, Italia y Holanda.

Una objeción más sustancial a la Conferencia exclusivamente Europea de Control de Armamento es que podría complicar las negociaciones sobre dicho control hasta el punto de hacer imposible cualquier acuerdo, pero esto sería confundir los síntomas con las causas. Se hace necesaria dicha Conferencia, precisamente porque los problemas se han hecho tan complejos y de tan amplio alcance, que parece cada vez más difícil llegar a acuerdos sobre el citado control. Sin embargo, dichos acuerdos son solamente un medio de garantizar el control de armamentos que puede ser progresivamente sustituido por medidas aprobadas sólo en el seno de la OTAN y puestas en ejecución de un modo unilateral por sus miembros. En este sentido, las verdaderas negociaciones para el control de armas pueden ser las entabladas entre el Este y el Oeste, llevadas a cabo en el seno de la OTAN y con los demás países europeos occidentales, especialmente cuando disminuye la probabilidad de llegar a acuerdos entre el Este y el Oeste. Esto no significa, sin embargo, que las negociaciones entre el Este y el Oeste no puedan ser fructíferas. El término "negociaciones" cubre realmente dos clases de intercambios, respecto al control de armamentos: los encaminados a producir unos acuerdos formales y los que van destinados a proporcionar información sobre despliegue de fuerzas y sobre doctrinas. Aquí, una vez más, lo segundo se hace más importante que lo primero. Por ejemplo, una limitación formal en el despliegue de los SS-20/"Backfire" soviéticos, es técnicamente imposible de comprobar y políticamente improbable, pero la OTAN debe por razones técnicas y políticas, contrarrestar este despliegue, si no puede limitarlo, instalando sistemas tales como los IRBM "Pershing II", GLCM, otros misiles de crucero de largo alcance (LRCM), incluyendo los LRCM británicos (¿y los franceses?). La Unión Soviética considera que estos sistemas son desestabilizadores, y se oponen especialmente a lo que se ha dado en conocer como "misil de crucero lanzado desde suelo alemán". Los miembros de la OTAN, deben, por consiguiente, aclarar a la Unión Soviética, y a sus propios ciu

dadanos, que estas armas son reacciones de la OTAN ante los movimientos desestabilizadores soviéticos, y las razones de la Organización para calificarlas de tales.

El hecho de que buena parte de estas dificultades podrían haberse evitado, si las implicaciones del control de armamentos de estos nuevos sistemas de armas hubieran sido previstas minuciosamente, con claridad y con antelación, mejor que después de haber tomado las decisiones iniciales de desarrollo o despliegue, pone en evidencia lo importante que es modernizar las instituciones del Control europeo de armamentos. El futuro de las MBFR está pues en situar estas negociaciones, valiosas pero artificialmente limitadas, en un contexto de control de armas más amplio. El control de armamentos en Europa, como en cualquier parte del globo, se hace ahora más difícil, pero también más necesario que en cualquier otra época, desde su inicio, y exige un mayor esfuerzo si se desea preservar la estabilidad militar en Europa, dentro de un mundo cada vez más inestable.

SIGNIFICADO DE LAS PRINCIPALES SIGLAS

- ASAT.- Conversaciones sobre las armas antisatélites.
- CBM.- Medidas para la creación de Confianza.
- CBW.- Armas químicas y biológicas.
- CD.- Comisión de Desarme. Conferencia sobre Desarme.
- CSCE.- Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.
- CTB.- Acuerdo de Prohibición de Pruebas nucleares.
- CW.- Armas Químicas.
- ESC.- Conferencia de Seguridad Europea.
- FBS.- Sistemas de bases avanzadas.
- GLCM.- Misiles de crucero lanzados desde tierra.
- G/SLCM.- Misiles de crucero lanzados desde tierra o desde el mar.
- ICBM.- Misil balístico intercontinental.
- IRBM.- Misiles balísticos de alcance intermedio.
- LRCM.- Misiles de crucero de largo alcance.
- LTDP.- Programa de Defensa a largo plazo.
- MBFR.- RMEF: Reducciones mútuas y equilibradas de fuerzas.
- NALT.- Conversaciones para la limitación de armas navales.
- NPG.- Grupo de Planificación nuclear.
- SALT.- Conversaciones para la limitación de armas estratégicas.
- TALT.- Conversaciones para la limitación de armas nucleares tácticas.
