

¿Cuánto no es suficiente? Las fuerzas convencionales y la estabilidad en Europa

RAFAEL L. BARDAJÍ*

LA RESPUESTA DE LA ESTRATEGIA FLEXIBLE

DESDE sus orígenes, la OTAN ha hecho reposar su estrategia defensiva en una adecuada combinación de fuerzas nucleares y convencionales que disuadieron a su enemigo potencial, la URSS, de cualquier veleidad militar contra los aliados occidentales. No obstante, el reconocimiento de que las armas nucleares son más disuasoras, por la gran cantidad de daño que pueden llegar a causar, y, sobre todo, más baratas que las convencionales, conllevó a aceptar un desequilibrio convencional en favor de la Unión Soviética y las fuerzas del Pacto de Varsovia, quienes mantenían una superioridad cuantitativa notable. La inferioridad numérica de las tropas aliadas se veía compensada —y la estabilidad asegurada—, gracias a la amenaza nuclear.

La estrategia de la *respuesta flexible* adoptada oficialmente por la Alianza en 1967 intentaba dar cuenta del cambio estratégico que suponía para los EE.UU. y para la OTAN verse enfrentados a una URSS, que había alcanzado a occidente en el nivel de las armas nucleares, que ya no padecía una inferioridad en ese terreno. En caso de conflicto, cada lado disponía de los recursos militares para acabar con gran parte de la sociedad enemiga pero no tanto como ¡para evitar una represalia devastadora sobre el propio suelo. La situación de vulnerabilidad mutua (conocida en el argot estratégico bajo las siglas MAD, del inglés *Mutual Assured Destruction*) parecía conducir a una parálisis estratégica, a una falta de credibilidad de las amenazas nucleares, al menos para todo aquello que no fuera de una importancia vital para los EE.UU. o la URSS. ¿Se atrevería el presidente americano a sufrir la destrucción de New York por defender Bonn, Venezia o Calais?

La *respuesta flexible* buscaba dotar a los aliados de unas alternativas escalonadas frente a un ataque con el objetivo de que la defensa occidental no supusiera automáticamente el holocausto nuclear, sino que estuviera capacitada para repeler una agresión armada con el nivel de violencia adecuado, convencional, nuclear selectivo o, final y desgraciadamente, total. De ahí que desde el punto de vista de los EE.UU., los recién llegados al club de la vulnerabilidad y la destrucción en carne y suelo propio, la OTAN debiese incrementar sus posibilidades de detener una agresión con

* Badajoz, 1937. Miembro del International Institute of Strategic Studies (IISS). Director del grupo de estudios estratégicos (GEES).

fuerzas convencionales, sin tener que recurrir al armamento nuclear.

El rechazo de una defensa no nuclear para Europa ha sido reiterado oficialmente una y otra vez por los gobiernos a ambos lados del Atlántico y por los mandos aliados. Pero, en cualquier caso, la necesidad de un mayor énfasis en las fuerzas convencionales ha sido también admitido por todos. Si no para evitar un uso del arma nuclear, al menos para retardar dicho momento.

El esfuerzo no nuclear aliado ha venido definido por el Programa de la Defensa a Largo Plazo (LTDP), adoptado por los países miembros de la OTAN en 1978, así como por la iniciativa sobre la Mejora de la Defensa Convencional (CDI) de 1982 y los objetivos de fuerza 1985-89, entre otros. Su objetivo no busca igualar las fuerzas enemigas en todas sus categorías una por una, sino explotar las ventajas tecnológicas de las que gozan los occidentales para compensar las deficiencias numéricas. Y, en cualquier caso, no pretende asegurar una defensa no nuclear, sino que cuenta con el respaldo de las armas atómicas para hacer efectiva la disuasión.

No obstante, dadas las dificultades técnicas y financieras de una defensa basada en las fuerzas convencionales así como el rechazo de embarcarse en una carrera de armas con la URSS a fin de lograr una paridad en este terreno, la OTAN también ha intentado reducir las disparidades frente al Pacto de Varsovia a través del control de armamento. Está en coherencia con la aproximación doble que el célebre *informe Harmel* establecía para garantizar la seguridad: el esfuerzo defensivo y la negociación con el Este.

Dos foros distintos se han desarrollado en Europa para la limitación y el control de las fuerzas convencionales. Desde 1973, 12 países de la OTAN y 7 del Pacto de Varsovia se vienen encontrando en Viena para convenir una reducción mutua y equilibrada del número de combatientes a lo largo de la frontera que separa a ambos bloques. Interminables disputas sobre qué es lo que hay que reducir, en qué número, a partir de qué datos y cómo, entre otros problemas, han impedido hasta el momento ningún acuerdo positivo en este foro conocido por su denominación occidental de MBFR. Más funcional se ha revelado la Conferencia de Desarme en Europa, un subproducto de la experiencia de la CSCE, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa que dio a luz en 1975 el famoso Acta de Helsinki. Los fines de este foro no son tanto eliminar las fuerzas militares en presencia cuanto patrocinar los niveles de estabilidad y seguridad a través de una mayor transparencia informativa entre las alianzas militares. Así, se codificarán límites a las maniobras y ejercicios a la vez que se aseguran la notificación previa y derechos de observación *in situ* de los mismos.

Que la reducción estructural de fuerzas no haya sido posible conducirla a buen puerto a lo largo de todos estos años y que las medidas funcionales de creación de confianza sean demasiado limitadas como para sentirse tranquilos sólo con ellas, no ha tenido mayor importancia en la medida en que los europeos i sentían sus espaldas cubiertas por la disuasión nuclear extendida, esto es, por las garantías nucleares americanas sobre la seguridad :de los alia-

**ESFUERZO
DEFENSIVO Y LA
NEGOCIACIÓN
CON EL ESTE**

**LAS
CONVERSACIONES
SOBRE LA
ESTABILIDAD
CONVENCIONAL
DEL ATLÁNTICO
A
LOS URALES**

dos. El acuerdo sobre los *euromisiles* firmado en Washington el pasado diciembre, las perspectivas de nuevos acuerdos sobre armas estratégicas y la posibilidad de una reducción de la presencia estadounidense en suelo europeo justo bajo ese horizonte de un mundo «menos nuclear», ha reactivado los temores de la OTAN-Europa a la amenaza convencional soviética.

Uno de los productos de ese miedo son las conversaciones sobre la estabilidad convencional, o CST en sus siglas anglosajonas, que desde hace unos meses vienen manteniendo los miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia en fase exploratoria y que deben dar pie a unas negociaciones formales entre los dos bloques para la eliminación de las disparidades que ponen en peligro de forma más amenazadora la estabilidad y el equilibrio en Europa.

La idea de un nuevo debate sobre las fuerzas convencionales de una naturaleza distinta y con un mayor alcance fue lanzada públicamente por el dirigente soviético Mijail Corbachov en abril de 1986, cuando con motivo de unas declaraciones en Berlín Este hizo un llamamiento a los aliados occidentales para lograr reducciones sustantivas en todos los componentes de las fuerzas terrestres y de la aviación táctica, del Atlántico a los Urales.

La Alianza Atlántica tardaría bastante en adoptar una respuesta común por diversos problemas de método y de concepción, tales como qué fuerzas deberían ser objeto de negociación, de quién, cómo reducirlas, con qué garantías de cumplimiento, con qué medios de verificación, así como la relación de esta nueva ronda negociadora con los otros foros de desarme convencional, las MBFR y la CSCE, entre otros muchos.

En cualquier caso, en mayo de 1986 la OTAN encargó a un grupo de alto nivel (el *High Level Task Forcé*) —en el que España está representada a través de la persona del Director General de Seguridad y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores— el desarrollo de una posición negociadora común que, explorando atrevidas alternativas sobre la reducción de las *fuerzas terrestres*, consiguiera una mayor estabilidad entre los bloques.

La reunión del Pacto de Varsovia en junio del mismo año volvería a demandar la apertura de negociaciones sobre hombres, sus armas y equipo, para alcanzar reducciones iguales del 50 % del total de las fuerzas.

De esa forma, la Alianza se vería forzada a una respuesta en diciembre de ese mismo año. La declaración de Bruselas del Consejo del Atlántico Norte hablaba de iniciar conversaciones con el Pacto de Varsovia sobre el posible mandato de las CST, sobre el contenido de las discusiones y su filosofía. Igualmente se daba luz verde a que, de celebrarse, estas nuevas negociaciones se llevarían adelante ;en un foro nuevo aunque su desarrollo debería ser paralelo al de la Conferencia sobre Desarme en Europa y mantenerse bajo el paraguas de la CSCE. Se lograba así vencer las reticencias francesas a verse constreñidos por una negociación bloque a bloque y que la habían mantenido al margen de las MBFR.

Sea como fuere, los contactos se iniciaron en la embajada francesa en Viena el 17 de febrero de 1987. Los participantes eran los 23 miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia. A lo largo de

1987 ambas partes irían perfilando sus respectivas posiciones a la vez que establecían los criterios comunes de negociación.

La posición aliada, finalmente, ha sido explicitada en la reunión del Consejo Atlántico a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Bruselas los días 2 y 3 del pasado marzo, en un comunicado de 16 puntos hecho público bajo el título «El control de armas convencionales: el camino a recorrer». Allí se reconoce el hecho fundamental, que los desequilibrios convencionales son una amenaza constante a la seguridad europea y que, en consecuencia, los objetivos que la OTAN debe perseguir en cualquier negociación serán: 1) el establecimiento de un balance de las fuerzas convencionales seguro y estable, al nivel más bajo posible de fuerzas; 2) la eliminación de las disparidades perjudiciales para la estabilidad y la seguridad; y 3) la eliminación de la capacidad de lanzar un ataque sorpresa y para iniciar una acción ofensiva a gran escala.

El comunicado señala, además, que el principal objetivo a lograr es una mayor estabilidad y que esto puede lograrse gracias a diversos métodos, no solamente reducciones de fuerzas, tales como limitaciones, red despliegues, u otros. Igualmente, se afirma que se debe lograr una mayor estabilidad en toda Europa, del Atlántico a los Urales, de tal forma que se salvaguarde la seguridad de todos los aliados a la vez que se tienen en cuenta las concentraciones de fuerzas del Pacto de Varsovia y los problemas particulares que éstas causan en el Frente Central, en el Flanco Sur y en el Norte de la Alianza. También se subraya que para permitir equilibrar el balance militar, se hacen necesarias reducciones fuertemente asimétricas por parte del Este y no cortes iguales en cada parte que no harían sino seguir manteniendo el desequilibrio i sólo que con un nivel disminuido de fuerzas. El comunicado fija, por último, que las negociaciones deben versar sobre los sistemas! mayores que hacen posible la práctica de un ataque sorpresa o de una amplia ofensiva, esto es, aquellas armas de gran movilidad y gran capacidad de fuego, pero no menciona más que tanques y i artillería de entre ellas aunque deja claro que hablar sólo sobre combatientes, como se hacía en las MBFR, no es suficiente.

Ahor bien, aunque sea posible identificar aquellos i sistemas más desestabilizadores por su naturaleza y por su despliegue, queda por saber qué cantidad de los mismos es necesaria eliminar para mejorar la estabilidad y, muy especialmente, qué cantidad debe retirar cada lado. O si se prefiere, dadas las asimetrías existentes en los arsenales, en las categorías de armas, en su disposición, en las doctrinas de empleo, en los refuerzos potenciales, en el mando, en las formas de movilización, en fin, en la geografía, cuánto no es suficiente que el Pacto reduzca y cuánto no debe sobrepasar la OTAN. O dicho aún de otra manera, qué número de fuerzas debe reducir el Pacto para que se mejore la situación y qué cantidad debe retener la OTAN para no poner en peligro su propia defensa.

La amenaza fundamental de las fuerzas convencionales del Pacto de Varsovia se deriva de dos hechos básicos: primero, de la

**OBJETIVO: UNA
MAYOR
ESTABILIDAD**

**LA AMENAZA
FUNDAMENTAL**

**LA «DEFENSA
OFENSIVA»
SOVIÉTICA**

clara superioridad numérica en prácticamente todas las categorías de armas desplegadas en los teatros de operaciones, fundamentalmente en centroeuropa. Los análisis estáticos de fuerzas divergen según los autores en qué *ratio* de ventaja goza el Este, pero sólo los soviéticos perciben el balance militar como equilibrado. Y en segundo lugar, de los despliegues avanzados de dichas fuerzas, que revelan unas doctrinas de empleo altamente ofensivas.

Así, el Pacto ha primado una gran concentración de blindados y de fuerzas terrestres mecanizadas que encuentran un gran apoyo en los helicópteros de ataque y en la aviación táctica. De acompañamiento una masa de cazas interceptadores al objeto de conseguir una superioridad aérea que permitan los avances terrestres. Una composición de fuerzas tendente a favorecer unas campañas rápidas al estilo de las operaciones de *blitzkrieg* de las tropas del III Reich de Hitler. Unas operaciones destinadas a desbaratar cualquier capacidad de respuesta defensiva occidental antes de que ésta llegase a ser eficaz, y esto anulando las posibles respuestas nucleares occidentales y penetrando lo más profundo y lo más rápidamente posible en la retaguardia aliada.

A la combinación de esta estructura de fuerzas y de dicha concepción de la guerra los soviéticos la denominaban «la defensa ofensiva», un concepto que ha guiado su planificación militar durante todos estos años. Sin embargo, el aparente nuevo aire introducido en el Kremlin bajo su nuevo líder, Mijail Gorbachov, apunta hacia algunos cambios. Al menos, del equipo civil ha surgido el nuevo concepto inspirador de la defensa soviética, la «defensa razonable», un esquema de seguridad, según publicaba el propio Gorbachov en Pravda el pasado septiembre, que cuente con una estructura de fuerzas «...suficientes para repeler una posible agresión pero insuficientes para conducir operaciones ofensivas».

Para lograr una «defensa razonable» la URSS debe acometer reducciones en algunas de sus categorías de armas, incluso de forma asimétrica, pero la OTAN también debe disminuir su armamento ofensivo según los soviéticos, como son los cazabombarderos de gran radio de acción, los misiles tácticos, la artillería pesada, blindados y otros. El fin último, llegar a una paridad en los niveles de fuerza.

No obstante, esta favorable visión a la negociación con los aliados occidentales de momento no ha pasado de ser una bonita intención. Es más, en cuanto se desciende del escalón diplomático del Kremlin, al concreción de cuánto de razonable y de defensiva sería la «defensa razonable» se vuelve más problemática. Por un lado, los soviéticos juzgan más desestabilizadores aquellos sistemas que hoy garantizan la seguridad aliada, como las armas nucleares, o sistemas vitales para garantizar una defensa efectiva llegado el caso, como es la aviación táctica de apoyo al suelo o de interdicción profunda, mientras que minimizan la amenaza de sus sistemas terrestres de ataque.

Por otro, los planificadores militares han encajado el nuevo concepto afirmando claramente que las fuerzas del Pacto deben evitar una defensa «no activa» y que deben retener la capacidad de montar operaciones de contraofensiva. El General en Jefe del Es-

tado Mayor Conjunto del Pacto de Varsovia, Gribkov, es un acérrimo defensor de esta posición. Ogarkov, Mariscal en Jefe del trato de operaciones europeo de la URSS coincide con las concepciones de Gribkov aunque empleando una terminología más acorde con los tiempos «razonablemente defensivos» de Moscú.

Sea como fuere, un reciente estudio de la Rand Corporation, el afamado *think-tank* americano, elaborado por James Thompson y Nanette Gantz, ha mostrado a través de simulaciones y modelos dinámicos de comparación de fuerzas cómo las reducciones que se deberían acometer para reforzar la estabilidad tendrían que ser fuertemente asimétricas, del orden de 5 a 1 por parte del Pacto de Varsovia sobre las reducciones de la OTAN. Según dichos autores, para que el control de armas convencionales tuviera algún sentido para la Alianza Atlántica, debería lograr tales reducciones asimétricas de las capacidades de combate así como unas reducciones sustantivas. Esto es así, debido a la considerable ventaja del Pacto, con un «exceso de fuerza» como dicen dichos analistas, de tal forma que cantidades inferiores a 18-24 divisiones soviéticas no alterarían significativamente el panorama.

Con lo que los soviéticos estén dispuestos a dar y a cambio de que se comprobará tanto su buena fe como el contenido real de su «defensa razonable».

Un segundo conjunto de problemas se deriva directamente de la propia posición negociadora aliada: qué está dispuesta a recortar la OTAN para ver disminuir la amenaza real de las tropas del Pacto.

Por un lado, cabe recordar que la defensa convencional aliada siempre ha estado en precario. Según algunos bajo mínimos, según otros en los niveles imprescindibles de fuerzas. Reducir tropas, armas y equipos puede agravar tal situación. Efectivamente, la eficacia de la defensa sólo puede apreciarse por sus resultados, detener un ataque, pero ello está en función de, al menos, dos parámetros esenciales: del coeficiente relativo de las capacidades de combate del atacante y del defensor, y de la relación fuerza-espacio del propio defensor.

Evidentemente, una reducción de las fuerzas del potencial agresor, de ser realizada correctamente, puede significar una mejora del coeficiente de fuerzas, por ejemplo pasar de una inferioridad occidental en tanques de 1:3,3 a un coeficiente en el que el Pacto goce de una ínfima superioridad, de 1,1:1, por ejemplo. Con la disminución de las disparidades se mejora aparentemente la seguridad.

Ahora bien, no es pensable que el Pacto reduzca unilateralmente sus fuerzas, sino que esperará ganar algo a cambio. El peligro estriba en que un coeficiente de 3,3:1 de ventaja para el Pacto es mucho menos peligroso, paradójicamente que uno 1,6:0,5. Así como se admite que una ventaja inferior a 3:1 no garantiza automáticamente el éxito del agresor, también se admite que para defender un territorio dado, se requiere una división equivalente por 25 kilómetros de frente, en terreno llano, y una cada 50 kilómetros de frente abrupto. Fuerzas inferiores son insuficientes para asegurar que penetraciones enemigas no se produzcan.

**OTAN:
ESTABILIDAD
VERSUS
SEGURIDAD**

**CONCLUSIÓN:
ALGÚN CRITERIO
DE NEGOCIACIÓN**

La defensa aliada es una defensa avanzada que responde a los criterios de tener que luchar a lo largo de todo el frente lo más próximo a la frontera interalemana que sea posible. Mientras dicha concepción no se altere podría decirse que la defensa OTAN se asemeja a un collar de perlas estirado. El problema, como con todos los collares, es que una vez roto por algún punto, las cuentas se desperdigan sin solución.

Por ello; la negociación sobre la estabilidad convencional no debe perder nunca de vista que estabilidad y seguridad son dos criterios distintos ante unas posibles reducciones. Disminuir algunas armas, puede aparentemente estabilizar, pero puede, lamentablemente, producirse finalmente una agresión, conducir a una incapacidad de defenderse con eficacia. Y que, por lo tanto, la estabilidad nunca debe poner en peligro el futuro de la seguridad aliada.

No sólo; a nivel de números (cuán de lejos puede ir la Alianza en sus reducciones) sino también cualitativamente. La negociación no debe impedir bajo ningún concepto la modernización de las fuerzas convencionales aliadas en su dirección actual, el ataque en profundidad y el ataque de los segundos escalones enemigos, así como no debería imposibilitar la introducción de tecnologías nuevas o emergentes. Son los elementos convencionales más disuasivos para la URSS y serán los que el Pacto quiera anular a todo precio.

En segundo lugar, las negociaciones no deberían disminuir las capacidades nucleares aliadas y, en consecuencia, deberían tratar muy cuidadosamente aquellos elementos que son de «doble capacidad», tanto convencionales como nucleares y a través de cuyos límites la URSS puede perseguir una disminución de la disuasión nuclear aliada.

En fin, la estabilidad convencional no ha suscitado un gran debate hasta la fecha y cuando éste se ha producido se ha centrado por lo general en los aspectos más técnicos de la negociación, en su método más que en su filosofía y contenido. Un debate sobre el contenido estratégico y político de las CST es urgente. La experiencia histórica enseña que las dos proposiciones básicas occidentales para la negociación, que un menor nivel de armamento es bueno para la estabilidad y que la paridad en las armas refuerza dicha estabilidad, pueden no ser siempre correctas. Todo el siglo XX está cuajado de ejemplos bélicos originados a partir de situaciones «estables». Claro, que éstos han tenido lugar allí donde las armas nucleares no podían disuadir. Otra lección que tampoco debiera olvidarse.