

El control de los armamentos en Europa

ANDRÉS ORTEGA*

LA CUMBRE DE REIKIAVIK

TANTO o más interesante que lo que está ocurriendo con el control de los armamentos son las cosas que están pasando a su alrededor. Europa está en ebullición. ¿Qué ha pasado? En primer lugar, que ha llegado un nuevo liderazgo al Kremlin, personificado en Mijail Gorbachov, que ha reconocido que el sistema soviético no funcionaba, y que había que ponerlo en marcha, a través de lo que se ha venido a llamar la *perestroika*. La reestructuración interna soviética tiene una dimensión externa indudable. La política exterior soviética está empezando a cambiar —la prueba de ello ha sido la firma del tratado de Washington sobre los misiles de alcance intermedio, o la probable retirada de Afganistán—, pero aún no se sabe cuál va a ser el resultado de este cambio.

Es más, cabría asegurar que muchos aliados de la OTAN, a pesar de todas las palabras, no saben qué cambio les gustaría ver en la URSS. Después de todo, una Unión Soviética próspera, incluso si ya no fuera comunista, sería un competidor comercial serio para Estados Unidos y para Europa Occidental.

Dicho esto, lo que verdaderamente disparó la crisis en la OTAN fue la cumbre de Reikiavik, en octubre de 1986, entre Ronald Reagan y Mijail Gorbachov. En esa ocasión, aunque luego echara marcha atrás, el presidente de Estados Unidos aceptó como objetivo la supresión de todos los misiles balísticos ofensivos, además, por supuesto, de la eliminación de los cohetes de alcance intermedio. Esto echaba por tierra toda la doctrina de la Alianza atlántica, y Reagan había dado este paso sin consultar prácticamente con sus aliados.

A corto plazo, la cuestión quedó reducida a la eliminación de los cohetes de alcance intermedio, con, en el horizonte, la reducción en un 50 % de los misiles estratégicos. En realidad, la opción cero para los llamados euromisiles había sido una oferta de la OTAN, que en 1981 no creyó que sería aceptada por Moscú. Moscú no sólo la aceptó sino que le añadió otro cero, el de los cohetes de más corto alcance, de 500 a 1.000 kilómetros. Y esta fórmula quedó plasmada en el Tratado firmado en Washington en diciembre de 1987.

Con este acuerdo toda una serie de cuestiones surgen en la OTAN. ¿Hasta dónde va a llegar el desarme? ¿Sigue siendo válida la doctrina de la respuesta flexible? (y si no fuera válida habría que

* Madrid, 1954. Licenciado en Ciencias Políticas. Master en Relaciones Internacionales por la London School of Economics.

explicar también por qué era válida antes de 1983, cuando la OTAN no había desplegado los Pershing 2 y los misiles de crucero de Estados Unidos). ¿Qué ajustes serán necesarios en la nueva situación? ¿Va a haber que compensar o modernizar, como piden los militares, los sistemas nucleares que quedan en Europa?

Los europeos tienen miedo cuando las superpotencias se enfrentan, pero también temen que Washington y Moscú se pongan de acuerdo por encima de sus cabezas. Además, está el temor francés y británico a la perspectiva de que un día sus armas nucleares tengan que ponerse sobre la mesa de negociaciones. Y está el temor a que Estados Unidos avance hacia una nueva doctrina estratégica, la disuasión discriminada (título de un reciente informe elaborado por destacados estrategas conservadores norteamericanos), que viene a racionalizar la guerra limitada, o la amenaza de guerra limitada ante un nuevo escenario estratégico de cara al año 2000.

La reciente cumbre de la OTAN (2-3 de marzo de 1988) ha demostrado, en contra de las apariencias, un profundo malestar en la Alianza. Los aliados se han agarrado como náufragos a la tabla de lo conocido y lo han reafirmado en público como para convencerse a sí mismos. En realidad, en las cumbres se habla poco. Los discursos fueron mucho más livianos respecto a la URSS que los comunicados finales de la reunión. Pero lo importante fueron los preparativos de la cumbre y de sus textos que demostraron profundas divisiones entre los aliados frente a la cuestión de la opción triple cero —la supresión de los misiles de corto alcance, hasta 500 kilómetros— y sobre la necesidad o no de compensar, o al menos de modernizar, los sistemas que quedan. Desde luego esta modernización no va a resultar políticamente fácil para muchos Gobiernos, especialmente si tras ella se intenta esconder una compensación por la desaparición de los misiles de crucero lanzados desde tierra y de los Pershing 2. Nunca hay que olvidar lo que: Michael Howard llama la dimensión olvidada de la estrategia: la social. Pero el resultado puede ser que la carrera armamentista nuclear se traslade de la tierra a un medio mucho menos controlable; el mar.

La opción triple cero plantea problemas en sí misma. ¿Por qué la OTAN no quiere eliminar 88 de sus cohetes para suprimir entre 1.400 y 1.600 por parte soviética? En todo caso quedarían en Europa occidental más de 4.000 cargas nucleares. Pero los aliados quieren poner un freno al lento descenso hacia la desnuclearización de Europa. Y por eso tampoco quieren que en las negociaciones sobre fuerzas convencionales se incluyan los sistemas llamados de doble capacidad, pues pueden funcionar con cargas clásicas o con cargas nucleares.

Mucho se ha hablado sobre el tremendo desequilibrio: convencional que existe en Europa a favor del Pacto de Varsovia.: ¿Pero es real? No todos están de acuerdo. Por la cuenta de la vieja sí lo parece. Pero en cuanto se introducen otros factores, el desequilibrio es menor. Así, en un estudio del senador norteamericano, demócrata, Cari Levin, se indica que el Pacto de Varsovia puede tener 52.200 tanques, frente a los 22.200 de la OTAN. :Pero un

**LOS
EUROPEOS
TIENEN
MIEDO**

**LA OPCIÓN
«TRIPLE
CERO»**

**SUPRESIÓN DE
FUERZAS O
REDESPLIEGUE**

94 % de ellos es de un diseño anterior a 1975, mientras que un 41 % de los carros de combate de la OTAN son posteriores a esa fecha. Hay otros criterios: si en capacidad de ataque por sorpresa (dada la distribución de sus fuerzas) y en cantidad de armas el Pacto de Vársovia es netamente superior, su inferioridad es patente en cuanto a calidad de las principales armas, calidad del personal, fiabilidad de los aliados —un factor importante— y potencial económico e industrial.

Las negociaciones sobre estabilidad convencional son quizás la asignatura más compleja y que requerirá más tiempo del control de los armamentos. Y su éxito no está garantizado.

La OTAN, o mejor dicho los países de la OTAN están aún elaborando un mandato para las futuras negociaciones con los Estados integrantes del Pacto de Varsovia. No se trata de negociaciones bloque a bloque, pues dos países, Francia y España, se han negado a ello y han preferido negociaciones a 23, vinculadas de algún modo con el proceso de la CSCE, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, entre otras razones por no pertenecer a la estructura de mandos integrados de la Alianza. Y también para poder avanzar al mismo tiempo en la cuestión del respeto a los derechos humanos en la Europa del Este. El progreso en el respeto de estos derechos se está convirtiendo en un test para la *pe-restroika*.

La OTAN, como ha quedado claro en el comunicado, pretende lograr reducciones asimétricas —es decir mayores por parte del Pacto de Varsovia que de la Alianza Atlántica—, y llegar a una situación que haga imposible un ataque por sorpresa o acciones ofensivas de gran envergadura, por lo que la reducción versará ante todo sobre los carros de combate y la artillería, y posiblemente sobre blindados ligeros de infantería.

Por reducción cabe entender dos cosas que se pueden completar mutuamente: la supresión de algunas fuerzas o su redéspliegue a otras zonas que reduzcan la concentración en las primeras líneas del frente, central en este caso. Las negociaciones versan sobre armamento del Atlántico a los Urales, pero probablemente se sub-dividan en subsectores. Con los redéspliegues, y no sólo la eliminación de material o de unidades, se evitaría también atacar frontalmente el problema de los números, que han empantanado durante 14 años las negociaciones, más reducidas, MBFR sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas en Europa central.

El redéspliegue plantea algunos problemas. Si la URSS retirara parte de sus divisiones acorazadas más allá de los Urales, seguramente crecería la amenaza contra Turquía. Además, las tropas soviéticas cumplen también un evidente papel de control en algunos países de Europa del Este, por lo que su reducción pone sobre el tapete también el problema político de estos países. Asimismo, cabría decir que una retirada de parte de los efectivos norteamericanos de Europa disminuiría el papel de rehenes de los soldados de Estados Unidos como garantía para la defensa europea. Estas negociaciones plantean pues, en toda su viveza, los problemas políticos que existen en ambas alianzas.

Por otra parte, la Alianza no está dispuesta a reducir por el

simple hecho de reducir. Son numerosos los militares en la OTAN que opinan que la Alianza no debe permitir que la perspectiva de reducciones negociadas de fuerzas convencionales haga ignorar el hecho de que hay una fuerza mínima por debajo de la cual no se puede llegar si la OTAN quiere mantener su capacidad para llevar a cabo algunas tareas.

Y así, señalan que una reducción de dos divisiones por la OTAN y de ocho por el Pacto de Varsovia sería aceptable. Pero no una reducción de cuatro divisiones en la OTAN y 16 en la otra parte. La reducción tiene un límite que no se mide en porcentajes, sino en términos absolutos. Por ejemplo, Estados Unidos considera que necesita un mínimo de 1.400 carros de combate en posición avanzada en el frente central, por lo que no podría reducir más de 500 en esa zona.

Estos son unos mínimos que los aliados están calibrando con cuidado para que no ocurra como los euromisiles, una oferta de *opción cero* que se pensó, la URSS nunca aceptaría. La OTAN, como señala un alto funcionario de la misma, no quiere «pegarse un tiro sobre el otro pie».

Cabría recordar algo que no es de la OTAN, sino de la Carta (sobre la que volveremos más adelante) de la Unión Europea Occidental (UEO): «El control de los armamentos y el desarme son una parte integrante de la política de seguridad occidental. No son una alternativa».

Junto con las reducciones, la OTAN pretende en estas negociaciones sobre estabilidad convencional —estabilidad es el nombre del juego—, proseguir el camino emprendido por el Tratado de Washington sobre las cuestiones de verificación, permitiendo una inspección sobre el terreno lo más amplia posible, de modo a hacer transparentes las intenciones y los gestos del adversario. Así crecería la confianza mutua de que no se produciría ningún ataque por sorpresa.

Otro factor que no cabría olvidar en el control de los armamentos es el de las armas químicas. A este respecto, España busca su eliminación global y total. Rechaza la idea francesa de un stock de seguridad que los países pudieran conservar durante el proceso de reducción, por si Estados como Marruecos, Argelia o Libia decidieran acogerse a esta medida transitoria y fabricasen sus propias cargas de lo que se conoce como la *bomba atómica de los pobres*.

El Tratado de Washington ha reavivado un fantasma que, en parte, estaba durmiente: el de la singularización de la República Federal de Alemania, y con él el de la reunificación de Alemania. Cuando Helmut Schmidt impulsó la doble decisión, en 1977-79, insistió en que la RFA no debía ser el único país en desplegar los misiles de alcance intermedio. Ahora que estos misiles se van, la RFA se siente como el campo principal de batalla en caso de guerra, y de ahí el temor de que los sistemas nucleares que quedan en tierra —los misiles de corto alcance— estén destinados a la batalla de Alemania.

El temor puede ser infundado o no. Pero la percepción está ahí. Y está ahí tras lo ocurrido con la saga de los euromisiles que

EL ESTUDIO DE LOS MÍNIMOS

UN FANTASMA: LA REUNIFICACIÓN DE ALEMANIA

**ESPAÑA Y EL
EJE
PARÍS-BONN**

**LA CARTA DE
LA
UEO**

provocó el fin del consenso sobre política de seguridad en la RFA. El histórico *Drang nach Oslon*, el impulso alemán hacia el Este, sigue vivo, y reavivado por lo que está ocurriendo en la URSS y en Europa Oriental. De ahí el esfuerzo francés por anclar firmemente a Bonn en el campo occidental. La brigada franco-alemana o la creación de un Consejo conjunto de seguridad militar, han nacido de este intento.

Hay que decir también que aunque los alemanes desearan la triple cero, o la desnuclearización, difícilmente Estados Unidos aceptaría mantener importantes unidades en Europa sin armas nucleares. La desnuclearización de Europa, equivaldría a forzar a salir a los norteamericanos, y esto es algo que ningún dirigente desea en la actualidad.

La *cuestión alemana* está de nuevo sobre el tapete. En las filas de la CDU se vuelve a hablar de la reunificación, inscrita, no hay que olvidarlo, en la Constitución de la RFA. Kohl está indeciso. Sus aliados en el Gobierno, los liberales de Hans Dietrich Gens-cher, quieren ir más lejos en el terreno del desarme que el canciller. Y los socialdemócratas, por supuesto, más aún. Este va a ser el gran tema para Europa en los próximos años y meses. No lo duden. Y el tratado de Washington ha contribuido a ello. La *cumbre* de la OTAN, en este sentido, poco ha resuelto. El problema, que en términos de control de armamentos se define como la *opción triple cero* o incluso más allá la desnuclearización de parte de la RFA, sigue sobre el tapete. Hay que señalar que el temor francés a la reunificación de Alemania no es ya como en el pasado un temor militar a un nuevo ataque, sino el miedo a lo que supondría ese inmenso poder económico en el centro de Europa.

El famoso eje Bonn-París, al que con toda probabilidad se va a sumar España, intenta a la vez atraer a Bonn hacia el Oeste y reforzar la dimensión o el pilar europeo en la Alianza. No se trata pues de sustituir a Estados Unidos, sino, como ha señalado incluso el primer ministro francés, Jacques Chirac, igualar la Alianza. Que no sea un gigante frente a 15 enanos.

Para España se trataría también de buscar una salida para un ejército de tierra que carece de una misión real, dados los límites de la participación española en la OTAN. El que fuerzas de tierra españolas pudieran salir del territorio nacional para misiones enmarcadas en estos nuevos esquemas darían un mayor protagonismo a este arma.

La construcción de un auténtico pilar europeo en la OTAN está también encaminada, al menos para algunos, a preparar el terreno para unas difíciles perspectivas que se anuncian con los recortes en el presupuesto de defensa de Estados Unidos, país que sin duda va a pedir un mayor esfuerzo a sus aliados para su propia defensa. Los tiempos están cambiando, y Estados Unidos podría entrar en una nueva fase de ensimismamiento.

La carta de la Unión Europea Occidental, la UEO, aprobada en octubre del año pasado por sus siete países miembros, es una lectura obligada. «Estamos convencidos de que la construcción de una Europa integrada seguirá incompleta mientras que esa cons-

trucción no se amplíe a la seguridad y a la defensa», dice el texto, que añade también que «la seguridad de los países de Europa occidental no puede asegurarse si no en estrecha vinculación con nuestros aliados norteamericanos. La seguridad de la Alianza es indivisible».

Ello ilustra que no se trata, a corto plazo, de sustituir a la OTAN, sino de crear una dimensión europea, o un pilar europeo, en la Alianza.

Y recuerda que «la estrategia de disuasión y de defensa debe seguir fundándose sobre una combinación adecuada de fuerzas nucleares y convencionales, en la que *el elemento nuclear es el único que pueda confrontar un eventual agresor a un riesgo inaceptable*». Y para los que tuvieran dudas, Francia, impulsora de esta carta, también aceptó que «la presencia importante de fuerzas convencionales y nucleares de Estados Unidos desempeña un papel irremplazable en la defensa de Europa. Son la expresión concreta del compromiso americano con la defensa de Europa y constituyen el vínculo indispensable con las fuerzas de disuasión estratégicas de Estados Unidos».

Las armas francesas y británicas han cobrado nueva importancia con los acuerdos de Washington. Especialmente las francesas, país que dispone ahora de los únicos misiles basados en tierra capaces de alcanzar el territorio de la URSS. Y el que salgan de tierra, y no del mar, tiene una importancia política indudable.

Con la entrada en servicio de los submarinos y misiles *Trident*, prevista para principios de los años 90, la fuerza de disuasión británica representará un 6 % de la soviética y la capacidad de destruir la mitad de la industria de la Unión Soviética y matar a entre 24 y 68 millones de sus habitantes, según un estudio norteamericano. Si a ello se suma la *forcé de frappe* francesa, también en proceso de modernización —el último submarino (1985), *Inflexible* tiene 96 misiles frente a los 80 con que cuentan los otros cinco submarinos estratégicos de la flota francesa— no resulta extraño que la URSS, especialmente en vistas a un acuerdo de reducción de un 50 % de las armas estratégicas ofensivas de las superpotencias, empiece a preocuparse seriamente de este potencial nuclear en manos de dos países europeos. Moscú ha criticado vivamente lo que califica de un intento franco-alemán de potenciar, con el Reino Unido, un paraguas nuclear europeo a la vista del debilitamiento de la garantía norteamericana. Ya no es la *bombinette* del general De Gaulle. Y no resultaría sorprendente si en los próximos tiempos, Moscú hiciera ofertas de desarme que esta vez incluyeran las fuerzas nucleares de Francia y del Reino Unido, justamente para impedir su modernización.

Hay que decir que esta modernización, en el caso británico, depende totalmente de EEUU, ya que salvo las cabezas de los *Trident*, los submarinos y los misiles son norteamericanos, vendidos —o incluso se podría decir que alquilados— al Reino Unido. De ahí que, en la OTAN, Margaret Thatcher se haya convertido en más papista que el Papa, y mire también con recelos la construcción de un pilar europeo de la OTAN sobre la base de un acuerdo franco-alemán, al que podría sumarse Madrid.

IMPORTANCIA DÉLAS ARMAS FRANCESAS E INGLESAS

**LAS RAZONES
DEL
ACERCAMIENTO
FRANCÉS A LA
OTAN**

Pero los franceses son también conscientes de que necesitan al Reino Unido. De ahí que hayan comenzado discusiones sobre la posibilidad de fabricar conjuntamente con Londres un cohete con carga nuclear para lanzar desde aviones, o que se estudie la posibilidad de coordinar las patrullas de los submarinos nucleares.

El general francés George Fricaud-Chagneau ha hablado de la posibilidad de que la disuasión en Europa se base sobre las armas nucleares francesas, e incluso británicas, pero sin que haya una *garantía* formal de defender a sus aliados, en ausencia de una garantía norteamericana. En una idea interesante, el general ha señalado que para la disuasión —que implica en el enemigo sobre todo la incertidumbre del cataclismo que pueda ocurrir— basta la *existencia* de unos Estados Unidos, que estén de parte de Europa.

Y los pasos hacia un mayor europeísmo de la defensa francesa responden también a un creciente acercamiento de Francia a la OTAN, que se basa tanto en razones militares como económicas. La amenaza del Pacto de Varsovia ha cambiado de naturaleza. Ya no es puramente terrestre-mecanizada, sino también y principalmente aérea. Y de ahí que sea en este terreno donde el acercamiento francés a la OTAN ha sido más claro, ya sea a través de la participación en maniobras o de la compra de los radares volantes AWACS. La cooperación entre las fuerzas francesas y las de la OTAN también se ha incrementado en la RFA. Además, el mes pasado, Francia volvió a comprometerse a abrir su territorio a la llegada de refuerzos de la OTAN, espezando, en maniobras, con tropas británicas que podrán utilizar los puertos franceses para desembarcar en el continente. Francia, como señalan algunos mandos norteamericanos, se está convirtiendo en el mejor aliado de la OTAN.

Las razones económicas para el acercamiento francés se basan en el aumento de la carestía de los complejos nuevos sistemas de armas. Francia participa cada vez en más proyectos conjuntos de la OTAN. El pilar europeo quedaría incompleto, sin embargo, sin una auténtica cooperación entre las industrias de armamento. Pero aquí hay no pocos problemas. El mayor proyecto europeo (en el que ya sólo quedan la República Federal de Alemania, el Reino Unido, Italia y España pues, esta es una gran excepción, Francia ha decidido ir por su cuenta) es el Futuro Avión de Combate. Pues bien, Estados Unidos está realizando serios esfuerzos para que tal proyecto fracase. Una delegación encabezada por Dennis Kloske, secretario adjunto de defensa para Planificación y Recursos e integrada por ejecutivos de McDonnell Douglas, General Electric y Hughes Aircraft, viajó en marzo a Bonn para intentar convencer al consorcio europeo de que abandone su proyecto y se sume al del Hornet 2000, el avión que Estados Unidos está elaborando para reemplazar en la próxima década a los F-18. Bonn por ahora ha rechazado la oferta norteamericana. Tampoco se descarta que *regale* a Italia los F-16 que salgan de Torrejón, a cambio de que los italianos renuncien a su parte en el Futuro Avión de Combate Europeo. Pero todo esto lleva a hablar del descontrol de los armamentos. Y aquí se trataba del control.