

LA ADAPTACIÓN DEL TRATADO SOBRE FUERZAS ARMADAS CONVENCIONALES EN EUROPA Y SUS CONSECUENCIAS ESTRATÉGICAS

Amador Enseñat y Berea
*Comandante del Ejército de Tierra
Magister en Seguridad y Defensa.*

El día 19 de noviembre del año 1990, durante la cumbre de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), los líderes de 22 Estados (dieciséis pertenecientes a la OTAN y seis al Pacto de Varsovia) firmaron un Tratado que constituye, junto con la «Carta de París para una Nueva Europa» y la denominada «Declaración Conjunta de los 22 Estados», una tríada documental que es la mejor expresión del fin de la guerra fría (1).

El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Tratado FACE) entró provisionalmente en vigor en julio del año 1992, aunque no sería ratificado por todos los Estados-Parte hasta noviembre de ese mismo año. Entre su firma y ratificación se produjeron importantes acontecimientos que afectaron a la integridad del Tratado. No obstante, los Estados signatarios decidieron no modificarlo y ponerlo en práctica en los términos acordados. La ejecución del Tratado puede considerarse un completo éxito: se redujeron 58.000 piezas de armamento convencional y se llevaron a cabo más de 2.500 inspecciones (2). Además, la Unión Soviética, de forma subrepticia y con anterioridad a la firma del Tratado, retiró del escenario europeo más de 57.300 piezas de armamento convencional (3) con objeto de evitar su destrucción como consecuencia de las disposiciones que ya se habían acordado en la mesa de negociaciones. Este hecho en sí mismo, y especialmente la solución dada a este contencioso (4), también puede considerarse, aunque de forma controvertida, un beneficio adicional del Tratado.

(1) MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa», *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen XLIII, pp. 57-58. 1991.

(2) Documento final de la primera Conferencia de Revisión del Tratado FACE (Viena, 15-31 de mayo de 1996), párrafo 5.

(3) 16.400 carros de combate, 15.900 vehículos acorazados de combate y 25.000 piezas de artillería, de acuerdo con la declaración del representante de la Unión Soviética en el Grupo Consultivo Conjunto de 14 de junio de 1991.

(4) Mediante la declaración, políticamente vinculante, de su representante en el Grupo Consultivo Conjunto de 14 de junio de 1991, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) proporcionó información y realizó compromisos acerca de la utilización, almacenamiento y destrucción del armamento trasladado al este de los Urales. Dado que esos compromisos en lo que respecta a reducciones no fueron observados en su totalidad, el representante, ahora ya de la Federación Rusa, realizó otra declaración ante el mismo órgano con motivo de la primera Conferencia de Revisión del Tratado (15-31 de mayo 1996) (Anejo E al documento final). Puede consultarse en: <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-99/cfe/cfe1revs.pdf>, descargado el 18 de noviembre de 2001.

No obstante, cambios posteriores en la situación de seguridad europea hicieron inevitable su adaptación (firmada durante la cumbre de la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE] de Estambul el 19 de noviembre de 1999, aunque no ha entrado en vigor hasta el momento) con objeto de mantener el Tratado como piedra angular de la seguridad europea, modificando sus disposiciones y permitiendo la adhesión de otros Estados.

La finalidad de este ensayo es analizar las claves de la adaptación del Tratado con objeto de determinar sus consecuencias para la seguridad europea.

El estudio será realizado en seis pasos sucesivos. En primer lugar, se resumirán las disposiciones más importantes del Tratado FACE original, resaltando su naturaleza «bloque-a-bloque». A continuación, se examinarán las causas que motivaron su adaptación. En tercer lugar, se abordará el proceso de adaptación y se expondrán las posiciones mantenidas por los Estados-Parte en defensa de sus intereses políticos y estratégicos. Posteriormente, se analizarán las disposiciones clave del Acuerdo de Adaptación, en especial aquellas que suponen una diferencia radical o importante respecto al contenido del Tratado. En quinto lugar, en la parte principal del ensayo, se valorará el resultado de la adaptación y se determinarán sus consecuencias para la seguridad europea. Por último, se resumirán los argumentos y conclusiones más importantes.

El Tratado FACE original

En el preámbulo del Tratado, los Estados-Parte se comprometieron con tres objetivos: instaurar un equilibrio seguro y estable de las Fuerzas Armadas convencionales en Europa a unos niveles más bajos; eliminar disparidades perjudiciales para la estabilidad y la seguridad; y, eliminar, como cuestión altamente prioritaria, la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas a gran escala en Europa (5).

Para conseguir estos objetivos, el Tratado dispone de cuatro herramientas principales: limitaciones, reducciones, intercambio de información e inspecciones. Las limitaciones cuantitativas se aplican a cinco categorías de Equipos Limitados por el Tratado (ELT,s): carros de combate, vehículos acorazados de combate, piezas de artillería, aviones de combate y helicópteros de ataque. Existen tres clases de limitaciones: por grupo de Estados-Parte, por razones geográficas y límite de armamento en poder de un solo Estado. Teniendo en cuenta estas restricciones, cada Estado-Parte tiene asignado un «techo» que debe respetar.

Los Estados-Parte, organizados en dos grupos (los entonces miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN] y del Pacto de Varsovia), acordaron limitar los inventarios de cada grupo en la zona de aplicación del Tratado (el territorio europeo de los Estados-Parte desde el Atlántico hasta los Urales (6) a 20.000 carros de

(5) Puede consultarse en <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-99/cfe/cfetreats.pdf>, descargado el 18 de noviembre de 2001.

(6) El párrafo 1(A) del artículo II del Tratado define su «zona de aplicación». Debe mencionarse que una parte importante del sureste de Turquía, limitrofe con Siria, Irak e Irán no está incluida en esa zona.

combate, 30.000 vehículos acorazados de combate, 20.000 piezas de artillería, 6.800 aviones de combate y 2.000 helicópteros de ataque (7).

Además de esta restricción de carácter general, se estableció para los ELT,s «terrestres» (carros de combate, vehículos acorazados y piezas de artillería) un sistema de tres zonas concéntricas asignando a cada una de ellas unos límites determinados. A su vez, el área no cubierta por la zona «intermedia», que comprende Estados del norte y sur de Europa y conocida posteriormente como «zona de flancos», dispone de limitaciones específicas (8). La finalidad de este sistema de zonas era dificultar la concentración de fuerzas en las inmediaciones del entonces «telón de acero» y en sus flancos pero, al mismo tiempo, facilitar el cumplimiento de las obligaciones haciendo posible el redespiegue de ELT,s lejos de las zonas consideradas críticas (9).

Por otra parte, la cantidad de ELT,s en poder de un único Estado está limitada aproximadamente a un tercio de los ELT,s autorizados para toda la zona de aplicación (10). Teniendo en cuenta todas estas limitaciones, los techos asignados a cada grupo de Estados-Parte fueron distribuidos entre todos los Estados pertenecientes a cada uno de los grupos, siendo los Estados responsables, a título individual, de mantener las existencias de sus ELT,s de cada categoría a un nivel igual o inferior al techo autorizado.

Así las cosas, los Estados-Parte tuvieron que reducir los ELT,s en exceso de las cantidades máximas autorizadas en un periodo de 40 meses (conocido como «periodo de reducción») (11) y mantenerlos por debajo de esos niveles desde entonces. Las reducciones exigidas únicamente pueden ser llevadas a cabo utilizando unos procedimientos acordados que van desde la «destrucción» hasta la «conversión para fines no militares».

Con todo, quizás la contribución más importante del Tratado a la seguridad europea haya sido un incremento espectacular de la llamada «transparencia militar», ya que los Estados están obligados a proporcionar datos detallados sobre el despliegue de sus ELT,s y de sus actividades de reducción. La información proporcionada y los propios procesos de reducción pueden ser verificados gracias a un régimen exhaustivo de inspecciones sobre el terreno. Este sistema de verificación tiene un valor añadido, ya que constituye una medida de fomento de la confianza y seguridad de primera magnitud, habiendo contribuido a disminuir las tensiones entre los bloques en mayor medida incluso que las propias reducciones (12).

El Tratado FACE fue complementado en julio del año 1992 por un documento políticamente vinculante, el «Acta de Conclusiones de las Negociación sobre Efectivos de Personal de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa» (13), informalmente

(7) Tratado FACE, artículo IV, párrafo 1.

(8) Tratado FACE, artículo V.

(9) House of Commons Defence Committee, *The Adaptation of the Treaty on Conventional Forces in Europe*, Twelfth Report, pp. vii y 20. Julio, 2000.

(10) Tratado FACE, artículo VI.

(11) Las reducciones se llevaron a cabo entre julio de 1992 y noviembre de 1995.

(12) McCausland, J. D.: «Cars and Horses-Strategy and Arms Control for a New Europe», *Parameters*, volumen XXIX, número 1, p. 28.

(13) Puede consultarse en <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-99/cfe/cfe-1as.pdf>, descargado el 18 de noviembre de 2001.

conocido como «Acuerdo FACE 1A», mediante el cual los Estados-Parte en el Tratado FACE acordaron limitar dentro de la zona de aplicación el personal basado en tierra destinado en la mayoría de las categorías de Fuerzas Armadas convencionales.

La necesidad de la adaptación

Los cambios significativos acontecidos en el escenario político europeo inmediatamente después de la firma del Tratado, e incluso con anterioridad, habrían convertido su renegociación en inevitable, si los Estados signatarios no hubiesen decidido ponerlo en práctica tal y como fue firmado, buscando así no dañar el ambiente mágico que envolvía a las relaciones Este-Oeste en los primeros años noventa. La Federación Rusa fue el primer Estado en solicitar su modificación cuando, ante una situación de inestabilidad en el Cáucaso, sintió que el Tratado no le permitía suficiente libertad de maniobra para hacer frente al problema. Por último, la ampliación de la OTAN hizo inevitable su adaptación. De esta forma, los procesos de adaptación del Tratado FACE y de ampliación de la OTAN discurrieron en paralelo.

Entre los años 1990 y 1992 acontecieron cambios de suma importancia en el escenario geopolítico europeo: la reunificación de Alemania, la disolución del Pacto de Varsovia, la independencia de las Repúblicas Bálticas, la desintegración de la Unión Soviética y la partición de Checoslovaquia. A pesar de la gran trascendencia de cualquiera de estos cambios, que se produjeron, con las excepciones del primero y el último, entre la firma y la ratificación del Tratado, sus repercusiones sobre el Tratado se solventaron con unos simples «entendimientos» (*understandings*) acordados en reuniones extraordinarias del Grupo Consultivo Conjunto (14) o en conferencias extraordinarias convocadas para la ocasión. Además de no verse afectado por los citados cambios, podemos decir que el Tratado en sí mismo propició tales cambios, ya que si bien se dice que los acuerdos de control de armamento reflejan la situación de seguridad en que fueron concluidos y no la crean (15), el Tratado FACE resultó ser particularmente valioso para calmar las inquietudes originadas por la reunificación alemana y facilitar la retirada de las fuerzas soviéticas de Europa Central y Oriental (16).

La repercusión para el Tratado de la reunificación alemana (que tuvo lugar en octubre de 1990, sólo un mes antes de la firma del Tratado) fue evitada mediante una declaración del Gobierno alemán comprometiéndose a reducir los efectivos de personal de las Fuerzas Armadas de la Alemania unificada a 370.000 efectivos, de los que no más de 345.000 pertenecerían a las fuerzas terrestre y aérea. Este compromiso fue incluido en el Tratado «dos-más-cuatro», que también incorporó una cláusula prohibiendo el despliegue de fuerzas extranjeras en el territorio de la extinta República Democrática Alemana (17).

(14) El Grupo Consultivo Conjunto fue creado por el Tratado (artículo XVI) y su funcionamiento está regulado por un Protocolo Anexo que comenzó a ser aplicado de forma provisional a la firma del Tratado.

(15) COKER, CH.: *A Farewell to Arms Control. The irrelevance of CFE*, p. 6. Institute for European Defence & Strategic Studies, Londres 1991.

(16) McCausland, J. D.: *opus citada*, p. 29.

(17) «Tratado sobre un arreglo definitivo de la cuestión alemana», firmado en Moscú el 12 de septiembre de 1990, artículo 3, párrafo 2 y artículo 5, párrafo 3, respectivamente.

La Organización del Tratado de Varsovia fue oficialmente disuelta el 1 de julio del año 1991. A pesar del carácter «bloque a bloque» de la estructura del Tratado, la extinción de uno de esos bloques no tuvo consecuencias de índole jurídica, dada la habilidosa definición de los «grupos de Estados-Parte» (18). Los Estados-Parte admitieron de forma pragmática esta interpretación jurídica, evitando así, cualquier tentación de renegociación y, en consecuencia, las obligaciones aceptadas por los antiguos miembros del Pacto de Varsovia fueron asumidas por las naciones sin necesidad de adaptar el Tratado (19).

En el mes de septiembre de 1991, las repúblicas Bálticas alcanzaron la independencia de Moscú y, haciendo de ello una cuestión de soberanía, decidieron permanecer al margen del Tratado. Este contencioso fue resuelto mediante una declaración jurídicamente vinculante del presidente del Grupo Consultivo Conjunto, emitida el día 18 de octubre de 1991, declarando que el territorio de Lituania, Letonia y Estonia no sería considerado desde ese momento como incluido en la zona de aplicación del Tratado. Al mismo tiempo, la Unión Soviética se comprometió a tratar su armamento y equipos convencionales desplegados en esos territorios como sujetos a todas las disposiciones del Tratado y documentos asociados.

Con todo, la prueba más difícil para la viabilidad del Tratado vendría con la desintegración de la Unión Soviética, con la que se presentaron dos importantes problemas. El primero, de naturaleza jurídica: ¿podrían ratificar un Tratado unos Estados que no lo habían firmado? El segundo consistía en convencer a las ocho antiguas repúblicas soviéticas con territorio en la zona de aplicación del Tratado que fuesen parte del mismo y, al mismo tiempo, conseguir que acordasen la distribución entre ellos de los derechos y obligaciones que la Unión Soviética tenía respecto al Tratado. Los Estados-Parte se mostraron de acuerdo en que los cambios a efectuar deberían ser únicamente los imprescindibles para adaptar el Tratado a la nueva realidad política y los ocho Estados sucesores de la Unión Soviética a esos efectos, con la ayuda de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel *ad hoc* creado por el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, el día 20 de diciembre de 1991, acordaron en Tashkent (15 de mayo de 1992) la redistribución de las obligaciones de la desaparecida Unión Soviética. Una conferencia extraordinaria celebrada en Oslo el día 5 de junio de 1992 tomó nota del Documento de Tashkent y acordó una serie de «entendimientos», «notificaciones», «confirmaciones» y «compromisos» que modificaron *de facto* el Tratado pero evitaron una nueva negociación y consiguiente ratificación por los Estados que ya lo habían hecho, al tiempo que se posibilitó su ratificación por los Estados sucesores de la Unión Soviética.

Cuando ya el Tratado había entrado en vigor, las Repúblicas Checa y Eslovaca decidieron separarse y distribuir su inventario de ELT,s en una proporción 2 a 1 favorable a la República Checa. Otra conferencia extraordinaria tomó nota de ese Acuerdo el día 5 de

18) Los «grupos de Estados-Parte» están definidos en el artículo 2, párrafo 1(A), como «el grupo de Estados-Parte que firmaron el Tratado de Varsovia de 1955 o el grupo de Estados-Parte que firmaron o se adhirieron al Tratado de Bruselas de 1948 o al Tratado de Washington de 1949». La redacción en pasado de los verbos subrayados resultó ser clave.

19) FRANCHIS, A. DE: «El Tratado CFE en la nueva Europa, el papel del Grupo de Trabajo de Alto Nivel», *Revista de la OTAN*, volumen 40, número 5, p. 13. Octubre, 1992.

febrero de 1993, reconociendo a ambas Repúblicas como nuevos Estados-Parte y acordando los necesarios «entendimientos» respecto al texto del Tratado.

De esta forma, los 22 Estados signatarios se convirtieron en 30 Estados-Parte en poco más de dos años. A pesar de cambios tan trascendentales, el pragmatismo de todos los signatarios evitó que el Tratado tuviese que ser oficialmente modificado. Esto constituye un buen ejemplo de la flexibilidad del Derecho Internacional cuando existe voluntad política de que así sea. Pero, al fin y a la postre, el remedio resultó ser sólo de carácter temporal. Los cambios políticos (especialmente, la disolución del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética) actuaron como una bomba de relojería y, a medio plazo, constituirían un factor decisivo para forzar la adaptación del Tratado.

La segunda razón que condujo a la adaptación del Tratado FACE fue la conocida por «cuestión de los flancos». Con objeto de impedir que los ELT,s que se retirasen de Centroeuropa fuesen desplegados en los flancos norte y sur creando concentraciones desestabilizadoras, el Tratado estableció límites específicos para la «zona de flancos», donde las fuerzas de la OTAN y del Pacto de Varsovia estaban también en contacto. Esa zona comprendía los territorios de Islandia, Noruega, Grecia y Turquía, por el grupo de Estados-Parte OTAN, y Bulgaria, Rumania y los antiguos distritos militares soviéticos de Odessa, Leningrado, norte del Cáucaso y Transcaucasia, por el otro grupo. La implosión de la Unión Soviética obligó a Rusia a compartir el techo soviético para la zona de flancos con Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Cuando Rusia detectó que la inestabilidad en el Cáucaso se había extendido a su territorio, argumentó que sus techos para la zona de flancos (20) eran insuficientes para hacer frente a sus preocupaciones de seguridad en esa área y desde septiembre de 1993 comenzó, apoyada por Ucrania, a exigir la modificación de las «reglas de los flancos». Estas exigencias fueron incrementándose a medida que la crisis chechena se transformaba en guerra abierta. Los Estados OTAN, temerosos de que la aceptación de esa modificación propiciase una serie de peticiones en cadena de modificación del Tratado por parte de otros Estados, sugirieron a Rusia que aprovecharse al máximo ciertas holguras que el Tratado permitía, pero Rusia no las juzgó suficientes. A su vez, Rusia realizó varias propuestas no aceptadas por la OTAN y, en ausencia de acuerdo, Rusia incumplía los límites de la zona de flancos cuando éstos entraron en vigor el día 17 de noviembre de 1995.

El contencioso fue temporalmente resuelto en la primera Conferencia de Revisión del Tratado FACE (15-31 de mayo de 1996) en la que los Estados-Parte acordaron en un documento jurídicamente vinculante (21) el ajuste de las limitaciones numéricas y los límites geográficos de la zona de flancos en Rusia y Ucrania con efecto a 31 de mayo

(20) 1.300 carros de combate (700 de ellos en unidades activas), 1.380 vehículos acorazados de combate (580 de ellos en unidades activas) y 1.680 piezas de artillería (1.280 de ellos en unidades activas). Los ELT,s no localizados en unidades activas deben ser dispuestos en lugares designados para el almacenamiento permanente que sólo pueden estar situados en la parte sur del antiguo distrito militar soviético de Leningrado. Incluso en el caso poco realista de que ningún ELT ruso estuviese desplegado en unidades activas en el territorio del antiguo distrito militar de Leningrado, ni en las Repúblicas de Moldavia y Georgia, la Federación Rusa sólo podría desplegar en el antiguo distrito militar soviético de norte del Cáucaso (donde se encuentra Chechenia) 700 carros de combate, 580 vehículos acorazados de combate y 1.280 piezas de artillería.

(21) «Documento acordado entre los Estados-Parte», Anejo A del documento final de la primera Conferencia de Revisión del Funcionamiento del Tratado FACE (Viena, 15-31 de mayo de 1996).

de 1999. Este acuerdo significó para Rusia un incremento sustancial de la potencia de combate que podía desplegar en dicha área (22). No obstante, la interminable situación de inestabilidad en Chechenia y Transcaucasia y la percepción de que las «reglas de los flancos» suponían un trato discriminatorio llevaron a Rusia a sentirse todavía incómoda con la nueva situación. Quedaba claro que el documento acordado constituía únicamente una solución provisional y que el asunto tendría que ser discutido de nuevo si se decidiese llevar a cabo una adaptación del Tratado de mayor envergadura.

Finalmente, la necesidad de realizar ese tipo de adaptación llegó de la mano de los planes de ampliación de la Alianza Atlántica. En un primer momento, las posiciones de Rusia y de la OTAN eran radicalmente diferentes. Los aliados argumentaron que la «OTAN como tal no era signataria del Tratado. Por lo tanto, desde un punto de vista jurídico, la ampliación de la OTAN *per se* no tendría impacto alguno sobre el Tratado» (23) y un funcionario ruso afirmó que «el Tratado FACE se desvanecería el día en que el primer Estado de Europa Oriental se uniese a la OTAN» (24). Pero, al final, Rusia acabó por convencerse a sí misma de que su oposición no podría evitar la ampliación y los Estados OTAN acabaron por reconocer la necesidad de adaptación del Tratado, dado que «se había quedado cada vez más obsoleto y su continuación incompatible con la estructura emergente de seguridad europea» (25). Consecuentemente, los Estados-Parte decidieron, en la primera Conferencia de Revisión, «iniciar inmediatamente un proceso exhaustivo encaminado a mejorar el funcionamiento del Tratado en un entorno cambiante y a través de ello la seguridad de cada uno de los Estados-Parte, independientemente de su pertenencia a una alianza político-militar» (26). El proceso de adaptación había comenzado de forma oficial; la estructura «bloque a bloque» del Tratado tenía sus días contados.

El proceso de adaptación

Las negociaciones para concluir el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE fueron largas, probablemente debido a la esquizofrenia resultante de intentar transformar el Tratado en una herramienta para la cooperación pero preservando al mismo tiempo sus atributos clásicos de control de armamento (27). Tuvieron lugar en Viena, en el marco del Grupo Consultivo Conjunto, entre septiembre del año 1996 y noviembre de 1999 y se vieron influidas de una manera muy directa por el proceso de ampliación de la OTAN,

(22) Los nuevos techos acordados para Rusia en la «antigua» zona de flancos fueron 1.800 carros de combate, 3.700 vehículos acorazados de combate y 2.400 piezas de artillería. Con anterioridad al 31 de mayo de 1999, serían ligeramente más altos: 1.897 carros de combate, 4.397 vehículos acorazados de combate y 2.422 piezas de artillería. Los «antiguos» límites para los flancos fueron aplicados a una «nueva» zona más pequeña. Además, se puso en práctica un régimen de notificaciones más exigente y una cuota adicional de inspecciones sobre el terreno para verificar este acuerdo.

(23) North Atlantic Treaty Organisation: *Study on NATO Enlargement*, (Bruselas, 3 de septiembre de 1995), capítulo 2, párrafo 21.

(24) CHERNOV, V.: «The Expansion of NATO and the Future of the CFE Treaty», *Comparative Strategy*, volumen 4, número 1, p. 89. Marzo, 1995.

(25) House of Commons Defence Committee, *opus citada*, p. 20.

(26) Documento final de la primera Conferencia de Revisión del Tratado FACE (Viena, 15-31 de mayo de 1996), párrafo 19.

(27) PETERS, J.: «Recasting European Security», *European Security*, volumen 7, número 2, p. 2. Verano, 1998.

aunque esa relación nunca fue oficialmente reconocida (28). La parálisis en la relación entre los Estados OTAN y la Federación Rusa provocada por las crisis de Chechenia y Kosovo ralentizó, aunque no interrumpió, las negociaciones, evidenciando así la importancia otorgada a la adaptación del Tratado especialmente por parte rusa.

Podemos identificar cuatro fases en las negociaciones. La primera discurrió desde septiembre a noviembre del año 1996 y a su término se definieron el «alcance y los parámetros» del proceso (29). En la segunda (enero-julio 1997), se alcanzó una decisión sobre los elementos básicos de la adaptación del Tratado (30). La tercera (julio 1997-marzo 1999) fructificó en una decisión del Grupo Consultivo Conjunto en la que se marcaron las líneas generales del acuerdo de adaptación (31). Y la cuarta tuvo como producto el documento final denominado «Acuerdo de Adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa», firmado durante la cumbre de Estambul de la OSCE el 19 de noviembre de 1999.

Los Estados OTAN y la Federación Rusa, aunque estando de acuerdo en el establecimiento de techos nacionales en sustitución de los techos por grupo de Estados-Parte y en la reducción de la cantidad total de ELTs autorizados en la zona de aplicación, mantuvieron posiciones diferentes a lo largo de las conversaciones. El resto de los Estados-Parte defendieron sus intereses particulares y esporádicamente influyeron en el curso de las negociaciones.

La secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, enunció en mayo del año 1997 los dos principios que marcarían la postura occidental:

«En primer lugar, no debemos dar ningún paso que socave la capacidad de la OTAN para cumplir sus compromisos, perjudique su evolución política o relegue a cualquiera de sus futuros miembros a un *status* de segunda clase. En segundo lugar, cualquier acuerdo FACE debe tener en cuenta los intereses no sólo de los dieciséis aliados OTAN o de cualquier Estado individual, sino de todos los 30 Estados FACE» (32).

Es decir, Albright pretendía asegurar el funcionamiento efectivo de la OTAN como organización de defensa colectiva y mejorar la situación general de seguridad en Europa (33).

(28) Los dos documentos más importantes del proceso de adaptación del Tratado fueron acordados casi en coincidencia con dos hitos del proceso de ampliación de la OTAN (la invitación oficial a la República Checa, Hungría y Polonia a unirse a la OTAN, efectuada en Madrid en julio de 1997, y la adhesión formal de estos Estados realizada en marzo de 1999).

(29) «Documento adoptado por los Estados-Parte en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa sobre el alcance y los parámetros del proceso», aprobado en la Cumbre de Lisboa de la OSCE (1 de diciembre de 1996).

(30) «Decisión adoptada por los Estados-Parte en el Tratado FACE concerniente a ciertos elementos básicos para la adaptación del Tratado», de 23 de julio de 1997.

(31) «Decisión del Grupo Consultivo Conjunto de 30 de marzo de 1999», también conocida como «Acuerdo Preliminar para la Adaptación del Tratado».

(32) Comentarios tras la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Sintra (Portugal) el día 29 de mayo de 1997. Citada por DUNAY, P.: «Prospects for Further Constraints in the Conventional Field: Global and Regional Approaches». 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PfP Consortium of Defense Academics and Security Studies Institute (Zurich, 19-21 octubre 1998). *Online Publications*, p. 10, http://www.isn.eth.ch/securityforum/Online_Publications/WS5/WS_5D/Dunay.htm, descargado el 3 de abril de 2001.

(33) DUNAY, P.: *opus citada*, p. 10-11.

Como resultado, los Estados OTAN buscaron mantener su propia libertad de acción y no conceder demasiada a la Federación Rusa, al tiempo que responder a las legítimas preocupaciones rusas (34). Para mantener su propia libertad de acción con objeto de poder cumplir su compromiso de defensa colectiva con los actuales y futuros miembros, los aliados intentaron retener la posibilidad de reforzar y ser reforzados con tropas extranjeras en su territorio (con carácter permanente o mediante despliegues temporales), evitar cualquier incremento en las categorías y subcategorías de ELT,s y mantener lo territoriales únicamente para los ELT,s «terrestres». Para limitar la libertad de acción de la Federación Rusa, los aliados intentaron impedir el despliegue de fuerzas rusas en los territorios de las antiguas repúblicas soviéticas, ahora Estados independientes, sin el total acuerdo de esos Estados y mantener los techos de armamento y obligaciones relativas a la zona de flancos contenidas en el Acuerdo del día 31 de mayo de 1996, aunque más tarde se conformaron con mantener únicamente «su sustancia». Para mitigar las legítimas preocupaciones rusas, los Estados OTAN se comprometieron a que la suma de sus techos nacionales de ELT,s «terrestres» de sus entonces 16 miembros conforme al Tratado adaptado sería significativamente inferior a los actuales límites por grupo de Estados-Parte y, además, propusieron la creación de una «zona de estabilización» en Centroeuropa, en la que la cantidad de ELT,s «terrestres» no sería superior a las existencias actuales. Cuando esta zona no fue aceptada por parte rusa, la OTAN aseguró a la Federación Rusa que:

«En el entorno de seguridad actual y previsible, la Alianza desempeñaría su misión de defensa colectiva y las demás misiones, garantizando la necesaria interoperatividad, integración y capacidad de refuerzo, más que recurriendo a un estacionamiento permanente suplementario de sustanciales fuerzas de combate» (35).

No obstante, las posiciones de los Estados OTAN no fueron tan unánimes como pudiera parecer. Dos asuntos causaron algunas disputas: la entidad de los «despliegues temporales» y el mayor o menor grado de comprensión hacia las preocupaciones rusas en el Cáucaso. La primera cuestión, que enfrentó a Estados Unidos con algunos Estados europeos encabezados por Alemania, era muy importante ya que los «despliegues temporales» constituirían la única manera legal de desplegar fuerzas extranjeras en el territorio de nuevos Estados OTAN para hacer frente a una crisis. Estados Unidos quería un nivel de despliegues temporales de aproximadamente dos divisiones, mientras Alemania defendía que una brigada sería suficiente. El razonamiento tras esta disputa era que los europeos creían que para incrementar la estabilidad era necesario reducir la flexibilidad operativa, mientras los americanos creían lo contrario: que el mantenimiento de la flexibilidad operativa proporcionaba la posibilidad de una mayor seguridad» (36). El segundo desacuerdo en el seno de la Alianza Atlántica se produjo acerca del margen de concesiones que la OTAN podría hacer a Rusia en la espinosa cuestión de los flancos.

(34) La posición inicial de los Estados OTAN está contenida en el Documento OTAN HLTF (97) 2 (Final) «Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty», de 21 de febrero de 1997. Puede ser consultado en *The Arms Control Reporter*, idds 2-97, pp. 407.D.105-107.

(35) «Acta Fundacional sobre las relaciones, cooperación y seguridad mutuas entre la Organización del Atlántico Norte y la Federación Rusa» (París, 27 de mayo de 1997), parte IV «Cuestiones Políticas y Militares».

(36) MCCAUSLAND, J. D.: *opus citada*, p. 36.

La oposición de Turquía y Noruega dificultaba esta posibilidad, mientras otros Estados se mostraban más receptivos a las tesis rusas y podrían juzgar aceptable eliminar las restricciones en los flancos (37).

Tres fueron los objetivos de la Federación Rusa en las negociaciones (38). En primer lugar, obstaculizar y limitar al máximo la ampliación de la OTAN, intentando prohibir el estacionamiento permanente de ELT,s pertenecientes a fuerzas extranjeras en zonas en las que no estaban desplegados en ese momento y creando una «regla de suficiencia» que restringiese la cantidad de ELT,s en poder de los Estados de una alianza político-militar (léase la Alianza Atlántica). Cuando se hizo evidente que los Estados OTAN no aceptarían tales limitaciones, la Federación Rusa buscó una garantía jurídica de los compromisos políticos realizados por la OTAN en el Acta Fundacional respecto a la moderación en el «estacionamiento permanente suplementario de sustanciales fuerzas de combate. El segundo objetivo fue limitar la libertad de acción de la OTAN, ampliando las limitaciones aplicables a los ELT,s «terrestres» a los ELT,s «aéreos» (aviones de combate y helicópteros de ataque), lo que pondría en peligro la flexibilidad de la OTAN para reaccionar ante posibles crisis. Con la misma finalidad, Rusia intentó incrementar las categorías y subcategorías de ELT,s, sugiriendo la inclusión de nuevos equipos en la categoría de «aviones de combate» (tales como aviones de guerra electrónica, transporte y reabastecimiento en vuelo) y limitaciones en la mejora de infraestructura como aeropuertos, puertos e instalaciones de ferrocarril (39). En tercer lugar, la Federación Rusa intentó mantener su propia libertad de acción, evitando cualquier restricción para sus fuerzas estacionadas en el extranjero, así como cualquier cortapisa al redespiegue de fuerzas en su propio territorio, en particular mediante la eliminación de las «reglas de los flancos».

Los países del Grupo de Visegrado» (Eslovaquia y los entonces invitados a unirse a la OTAN: República Checa, Hungría y Polonia) buscaron evitar convertirse, tras su ingreso, en miembros de segunda clase de la Alianza Atlántica, limitando al máximo cualquier posible restricción al estacionamiento de fuerzas aliadas extranjeras en sus territorios (40).

Por el contrario, los Estados GUAM (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia) pretendieron limitar al máximo la posibilidad de estacionar fuerzas en territorio ajeno sin tener que verse obligados a pagar el precio político de tener que decirle a Moscú que sus fuerzas no eran bienvenidas en su territorio y, con la excepción de Ucrania, buscaron mantener el «régimen de los flancos».

El resultado final de las negociaciones, el Acuerdo de Adaptación, aunque principalmente en línea con las posiciones occidentales, atendió a la mayoría de las preocupaciones de la Federación Rusa y de los Estados GUAM y del Grupo de Visegrado y fue aceptado de forma favorable por todos los Estados-Parte.

(37) DUNAY, P.: *opus citada*, p.11.

(38) La posición inicial rusa está contenida en el Documento «Basic Elements of an Adapted CFE Treaty (Position of the Russian Federation)», de 22 de abril de 1997. Puede consultarse en *The Arms Control Reporter*, idds 5-97, pp. 407.D.108-109.

(39) McCAUSLAND, J. D.: *opus citada*, p. 34.

(40) La prohibición de estacionar fuerzas extranjeras en el territorio de la antigua República Democrática Alemana derivada del Tratado «dos-más-cuatro» constituía un peligroso precedente.

El Tratado Adaptado

Como se ha mencionado anteriormente, el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE (41) fue firmado por 30 Estados-Parte en la cumbre de la OSCE de Estambul el día 19 de noviembre de 1999. Las principales diferencias respecto al Tratado original son: la eliminación de todas las referencias a ambas Alianzas y a los extintos Estados y su sustitución por los nuevos Estados independientes; una ligera pero importante adaptación de la finalidad y objetivos del Tratado; un nuevo sistema de limitaciones; una mejora del régimen de transparencia; y, la posibilidad de adhesión al Tratado por otros Estados. El Acuerdo de Adaptación fue complementado por un conjunto de declaraciones políticamente vinculantes realizadas por algunos Estados-Parte.

El Acuerdo de Adaptación elimina del texto del Tratado todas las referencias a la Alianza Atlántica y al disuelto Pacto de Varsovia y sustituye las referencias a los extintos Estados (la Unión Soviética y Checoslovaquia) por sus ocho y dos, respectivamente, Estados sucesores respecto al Tratado.

Además, la nueva redacción del preámbulo acentúa el carácter cooperativo del Tratado Adaptado, reemplazando la finalidad de «contribuir a superar la división de Europa» por la de «contribuir a establecer un espacio de seguridad común e indivisible en Europa» y modificando el objetivo de «instaurar un equilibrio seguro y estable de Fuerzas Armadas convencionales a niveles más bajos que hasta ahora» por el de «mantener un nivel general seguro, estable y equilibrado de Fuerzas Armadas convencionales en Europa a niveles más bajos que hasta ahora» (42).

Aunque mantiene intacta la lista de cinco categorías de ELT,s, el Tratado Adaptado establece un nuevo sistema de limitaciones que constituye, sin lugar a dudas, su modificación más radical. La estructura de limitaciones por grupo de Estados-Parte y por zonas geográficas es reemplazada por un sistema de techos «nacionales» y «territoriales». Los techos «nacionales» limitan la cantidad de ELT,s, en sus cinco categorías, que un Estado-Parte puede mantener en la zona de aplicación del Tratado (43), mientras que los techos «territoriales» limitan la cantidad de ELT,s «terrestres» que un Estado-Parte puede mantener en su territorio, ya sean de su propiedad o de un tercer Estado (44). Siete Estados tienen un «subtecho nacional» para ELT,s «terrestres» en unidades activas (45), y Ucrania y la Federación Rusa tienen un «subtecho territorial» para la *oblast* de Odessa (en el caso de Ucrania) y para la parte del territorio ruso incluida en la «zona de flancos» del Tratado original, tal y como fue definida por el Acuerdo del día 31 de mayo de 1996. Los ELT,s desplegados en el territorio de un Estado-Parte en el cumplimiento de una operación de apoyo a la paz bajo mandato de Naciones Unidas o de la OSCE están exentos de limitaciones territoriales, así como

(41) El Acuerdo puede consultarse en <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-99/cfe/cfeagres.pdf>, descargado el 18 de noviembre de 2001.

(42) Nuevo Preámbulo, según el artículo 1 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(43) Nuevo artículo IV, párrafo 1, según el artículo 5 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(44) Nuevo artículo V, párrafo 1, según el artículo 6 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(45) Belarús, República Checa, Hungría, Polonia, Federación Rusa, República Eslovaca y Ucrania («Protocolo sobre Techos Nacionales», según el artículo 21 del Acuerdo de Adaptación FACE).

también lo están los ELT,s «terrestres» en tránsito entre los territorios de dos Estados-Parte siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones (46).

El Acuerdo establece dos procedimientos para la modificación de los techos «nacionales» y «territoriales» (47). De modo general podemos indicar que un Estado-Parte puede elevar su techo si otro Estado-Parte disminuye el suyo en al menos una cantidad igual de ELT,s de la misma categoría, si bien esta regla no es de absoluta aplicación en la antigua «zona de flancos» (48). El segundo procedimiento permite a cualquier Estado-Parte incrementar unilateralmente sus techos/subtechos nacionales y territoriales una vez en un periodo de cinco años, aunque con importantes limitaciones (49). No existe problema alguno si un Estado-Parte decide disminuir unilateralmente sus techos/subtechos, si bien esta acción no confiere por sí misma ningún derecho a un tercer Estado para elevar los suyos.

La combinación de techos «nacionales» y «territoriales» restringe el redespiegue de fuerzas en mucha mayor medida que el antiguo sistema de limitaciones (50). Con objeto de mitigar tal restricción, el Tratado Adaptado permite a los Estados-Parte sobrepasar temporalmente los techos/subtechos territoriales para realizar ejercicios o llevar a cabo «despliegues temporales» de acuerdo con ciertas disposiciones (51). Un ejercicio militar, sólo o en combinación con otros ejercicios o «despliegues temporales» en el mismo territorio, puede sobrepasar el techo/subtecho territorial hasta 153 carros de combate, 241 vehículos acorazados de combate y 140 piezas de artillería y no puede durar más de 42 días o pasa a ser considerado «despliegue temporal». Existen dos clases de «despliegues temporales»: «básico» (hasta 153 carros de combate, 241 vehículos acorazados de combate y 140 piezas de artillería) y «excepcional» (52) (hasta 459 carros de combate, 723 vehículos acorazados de combate y 420 piezas de artillería). No se pueden realizar despliegues temporales «excepcionales» en el territorio de la antigua zona de flancos (53).

(46) Nuevo artículo V, párrafos 2-3, según el artículo 6 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(47) Nuevos artículos IV (párrafos 3-6) y V (párrafos 4-6), según los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(48) Los Estados con territorio en la antigua zona de flancos sólo pueden cambiar sus «techos territoriales» («subtechos» en el caso de la Federación Rusa y Ucrania) entre ellos mismos, según la nota 3 del Protocolo sobre Techos Territoriales.

(49) Para techos/subtechos territoriales, 40 carros de combate, 60 vehículos acorazados de combate y 20 piezas de artillería o el 20% del techo/subtecho (el mayor de ellos, pero sin exceder 150 carros de combate, 250 vehículos acorazados de combate y 100 piezas de artillería). Los mismos límites se aplican para los techos/subtechos nacionales de ELT,s terrestres; 30 aviones de combate y 25 helicópteros de ataque para los ELT,s aéreos.

(50) Por ejemplo, el Tratado original permitía desplegar en el territorio de Belarús hasta 10.300 carros de combate, cifra que queda reducida a 2.250 en el Tratado Adaptado (House of Commons Defence Committee, *opus citada*, p. 21).

(51) Nuevo artículo VII, según el artículo 8 del Acuerdo de Adaptación FACE.

(52) Las «circunstancias excepcionales» que hayan causado tal despliegue deberán ser explicadas por los Estados que despliegan y reciben los ELT,s en una conferencia extraordinaria que habrá de ser convocada tras la notificación de un despliegue temporal que exceda el techo/subtecho territorial en más de 153 carros de combate, 241 vehículos acorazados de combate o 140 piezas de artillería (nuevo artículo XXI, párrafo 1 *bis*, según el artículo 19 del Acuerdo de Adaptación).

(53) Nota 4 del «Protocolo sobre Techos Territoriales».

El nuevo sistema de limitaciones es apoyado por un régimen de transparencia mejorado. Tres son las nuevas disposiciones más importantes: se complementa el intercambio de información anual con información trimestral acerca de todos los ELT,s (terrestres y aéreos) presentes en la zona de aplicación y en el territorio de cada Estado-Parte (54); se incrementa el número de inspecciones sobre el terreno que cada Estado-Parte está obligado a aceptar (55); y, se somete a medidas de notificación y verificación específicas a los despliegues de ELT,s que sobrepasen los techos/subtechos territoriales (ejercicios y despliegues temporales) (56). Además, se mantiene completamente el régimen de notificaciones y verificación acordado para la zona de flancos en el documento del día 31 de mayo de 1996 (57).

La «cláusula de adhesión» constituye una importante novedad. El Tratado Adaptado, al contrario que el original, dispone que puede adherirse al Tratado cualquier Estado participante en la OSCE cuyo territorio esté comprendido entre el océano Atlántico y los montes Urales (58).

Finalmente, ha de mencionarse que, anexas al Acta Final de la Conferencia en la que se firmó el Acuerdo de Adaptación, ciertos Estados-Parte emitieron unas declaraciones políticamente vinculantes que constituyen per se importantes medidas de estabilización, ya que ayudan a calmar algunas preocupaciones mutuas que no fueron completamente abordadas en el texto del Acuerdo. Así, los tres nuevos miembros de la OTAN, junto con Eslovaquia y Belarús, se comprometieron a realizar reducciones adicionales de sus techos nacionales y territoriales. Además, esos Estados, junto con Alemania y Ucrania, se obligaron no hacer uso, en las circunstancias de seguridad previsibles, de los mecanismos generales para la revisión al alza de los techos territoriales.

La Federación Rusa prometió no estacionar sustanciales fuerzas de combate adicionales, terrestres y aéreas, en el territorio de las *oblasts* de Kaliningrado y Pskov, limitrofes con Polonia y las Repúblicas Bálticas, y se comprometió a destruir o retirar todos sus ELT,s de Moldavia antes de finales del año 2001. Por su parte, Moldavia, con objeto de dejar clara la ilegalidad de cualquier despliegue ruso en su territorio, renunció al «derecho» de recibir despliegues temporales en su territorio. Por último, Rusia y Georgia acordaron una retirada parcial y progresiva de las fuerzas rusas de territorio georgiano.

El resultado y consecuencias de la adaptación

El Acuerdo de Adaptación constituye una respuesta exitosa a las tres causas más importantes que motivaron la adaptación del Tratado: los cambios en la escena política europea, en particular la disolución del Pacto de Varsovia y la desaparición de la Unión

(54) Secciones XIII y XIV del nuevo «Protocolo sobre Notificación e Intercambio de Información»

(55) La Sección II del nuevo «Protocolo de Inspección» incrementa la cuota pasiva de inspecciones de lugar declarado de un 15% al 20% (párrafo 10). Por lo tanto, también se incrementa indirectamente el número de inspecciones por defidencia o área especificada (el 23% de las de lugar declarado) (párrafo 11).

(56) Sección IX, párrafos 3-5 del nuevo «Protocolo de Inspección».

(57) Secciones VII (párrafo 2) y VIII (párrafo 2) del nuevo «Protocolo sobre Notificación e Intercambio de Información» y Sección II (párrafos 15-17) del nuevo «Protocolo de Inspección».

(58) Nuevo artículo XVIII, según el artículo 18 del Acuerdo de Adaptación FACE.

Soviética; el «contencioso de los flancos»; y, la ampliación de la Alianza Atlántica. Además, la «cláusula de adhesión» permite que el Tratado pueda evolucionar, de forma progresiva aunque difícil, hasta convertirse en un acuerdo de control de armamento paneuropeo.

Además de reflejar el nuevo escenario político en la redacción del Tratado, la medida más importante tomada para adaptar el Tratado a la nueva realidad es la modificación del sistema de limitaciones. Este cambio elimina la naturaleza «bloque-a-bloque» del Tratado y refleja una Europa de Estados individuales. Los dos elementos básicos del sistema de limitaciones del Tratado original (límites por grupo de Estados-Parte y por zonas geográficas que cubrían el territorio de varios Estados) estaban basados en una realidad político-militar completamente diferente a la actual. La razón de la necesidad de límites por grupo de Estados-Parte era la existencia de un continente europeo dividido entre dos Alianzas enfrentadas.

Las limitaciones geográficas intentaban evitar concentraciones desestabilizadoras de fuerzas en las zonas de confrontación más probables. El nuevo sistema de limitaciones (techos nacionales y territoriales bajo la exclusiva responsabilidad de un Estado-Parte) elimina la naturaleza «bloque-a-bloque» de Tratado y refleja un escenario europeo de Estados-Nación individuales. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado por los Estados OTAN, la desaparición de la atmósfera de confrontación no ha dado paso a una reducción significativa de la cantidad de ELT,s que pueden estar presentes en la zona de aplicación (60).

Se espera que el Tratado Adaptado proporcione una solución definitiva al «contencioso de los flancos». Por una parte, aunque no acepta todas las demandas rusas, sí responde a sus preocupaciones más importantes al incrementar sustancialmente la cantidad de ELT,s que la Federación Rusa puede desplegar en la citada zona. Los subtechos territoriales para la zona de flancos permiten a Rusia desplegar 740 vehículos acorazados de combate más que el Documento del día 31 de mayo de 1996 y, lo que es más importante, todos los ELT,s a los que el subtecho territorial es de aplicación pueden estar en unidades activas. Debido a ello, podemos valorar el incremento «efectivo» autorizado en 600 carros de combate, 1.540 vehículos acorazados de combate y 400 piezas de artillería (61).

(60) La suma de los techos «nacionales» es de 35.574 carros de combate, 56.570 vehículos acorazados de combate, 36.212 piezas de artillería, 13.203 aviones de combate y 3.994 helicópteros de ataque (Protocolo sobre Techos Nacionales). Estas cifras no suponen una reducción significativa si las comparamos con la suma de los techos asignados a cada Estado en virtud del Tratado original: 39.142 carros de combate, 59.822 vehículos acorazados de combate, 38.286 piezas de artillería, 13.462 aviones de combate y 4.000 helicópteros de ataque (U.S. Treaty Document 102-8: *Treaty on Conventional Forces in Europe*, p. 30. Washington, 1991). La disminución resultante (3.568 carros de combate, 3.252 vehículos acorazados de combate, 1.974 piezas de artillería, 256 aviones de combate y seis helicópteros de ataque) es debida exclusivamente a los Estados OTAN (sin incluir a los tres nuevos miembros, que mantuvieron sus techos originales).

(61) El subtecho territorial para la zona de flancos (Protocolo sobre Techos Territoriales) permite a la Federación Rusa desplegar 1.300 carros de combate, 2.140 vehículos acorazados de combate y 1.680 piezas de artillería en comparación con los antiguos límites (véase nota 17). Dado que la limitación impuesta por el subtecho nacional para unidades activas se aplica a la totalidad de los ELT,s rusos, la Federación Rusa puede escoger cumplir esa restricción en otras partes de su territorio y así desplegar en unidades activas todos los ELT,s autorizados por los subtechos territoriales para la zona de flancos. De esta forma, el incremento «efectivo» autorizado debe valorarse en 600 carros de combate, 1.540 vehículos acorazados de combate y 400 piezas de artillería.

Por otra parte, tres disposiciones apaciguaron las inquietudes de Noruega, Turquía y los Estados GUAM. En primer lugar, la propia existencia del subtecho territorial para la zona de flancos supone el mantenimiento de la «sustancia» del anterior acuerdo sobre los flancos. En segundo lugar, un Estado-Parte con territorio en la zona de flancos sólo puede intercambiar sus techos/subtechos con otro Estado-Parte con territorio en la citada zona, de modo que el total de ELT,s que se pueden desplegar en la zona de flancos permanece constante. Por último, la cláusula del despliegue temporal «excepcional» no es de aplicación en la zona de flancos. Los Estados GUAM recibieron garantías adicionales. Primera, el Tratado Adaptado acentúa la necesidad del «consentimiento explícito» del Estado-Parte anfitrión para estacionar fuerzas en su territorio (62). Segunda, por el procedimiento de igualar sus techos territoriales a los nacionales, los Estados GUAM impiden el estacionamiento permanente de fuerzas extranjeras en su territorio. Por último, el acuerdo de la Federación Rusa con Georgia y su compromiso de retirar sus fuerzas de Moldavia calmaron las inquietudes no sólo de los Estados GUAM sino también de Turquía.

También ha sido posible encontrar una solución al problema causado por la ampliación de la Alianza Atlántica. Las disposiciones del Tratado Adaptado permiten a la OTAN poner en práctica su compromiso de defensa colectiva con los tres nuevos miembros, atienden razonablemente a las preocupaciones rusas, allanando así el camino a una hipotética nueva ampliación de la Alianza Atlántica.

Aunque al igualar sus techos territoriales a los nacionales los nuevos miembros de la OTAN renunciaron a la posibilidad de ser reforzados mediante el estacionamiento permanente de ELT,s terrestres, el compromiso de defensa colectiva de la OTAN puede materializarse mediante fuerzas aéreas y unidades de helicópteros (no existe límite territorial alguno para el despliegue de aviones de combate y helicópteros de ataque) y por el «despliegue temporal» de fuerzas con ELT,s terrestres ya sea de carácter «básico» (una brigada acorazada reforzada, como querían los alemanes) o «excepcional» (dos divisiones acorazadas, como pretendían los americanos).

Además de la disminución unilateral de ELT,s llevada a cabo por los Estados OTAN (63), las preocupaciones rusas fueron atendidas principalmente por dos medidas. En primer lugar, al plasmar en una garantía jurídicamente vinculante el compromiso político realizado por la OTAN, en el Acta Fundacional OTAN-Rusia, de desempeñar su misión de defensa colectiva por otros medios «más que recurriendo a un estacionamiento permanente suplementario de sustanciales fuerzas de combate» (64). Y, en segundo lugar, las promesas hechas por los Estados del Grupo de Visegrado de reducir, en un futuro próximo, sus techos nacionales y territoriales y de no hacer uso del mecanismo general de revisión al alza de dichos techos reforzaron las garantías proporcionadas por el Tratado Adaptado. Merece la pena señalar que, en compensación, la Federación Rusa «aplicó»

(62) El nuevo artículo 1 (párrafo 3), según el artículo 2 del Acuerdo de Adaptación FACE, requiere el consentimiento «explícito» del Estado-Parte anfitrión o una resolución apropiada del Consejo de Seguridad de Naciones o de la ONU para estacionar ELT,s extranjeros en su territorio.

(63) Véase nota 60.

(64) Véase nota 35.

a Belarús, su leal aliado, casi la misma política que la OTAN «sugirió» a sus nuevos miembros (65) y también prometió mostrar moderación en sus despliegues en las *oblasts* de Kaliningrado y Pskov.

La posibilidad de acceder al Tratado por parte de otros Estados participantes en la CSCE permite la evolución de la naturaleza del Tratado hacia un acuerdo de control de armamento paneuropeo, si bien es improbable que esa evolución concluya incluso a medio plazo. Las Repúblicas Bálticas y los Estados que han surgido de la desmembración de la antigua Yugoslavia pueden estar interesados en ser parte en el Tratado en un futuro próximo. Aunque, en el año 1991, Lituania, Letonia y Estonia decidieron permanecer al margen del Tratado, podrían unirse ahora al régimen FACE debido a que ello subrayaría su soberanía, ofrecería garantías adicionales de seguridad y podría ser considerado como un paso adelante hacia su pretendida entrada en la OTAN (66). Los Estados de la antigua Yugoslavia podrían estar interesados en adherirse al Tratado para insertar en él sus acuerdos de control de armamento derivados de los Acuerdos de Paz de Dayton (67). Pero, con la excepción de los Estados mencionados, es difícil prever más adhesiones, dado que la mayoría del resto de los Estados importantes que no son parte en el Tratado, como Suecia y Suiza, que confían en el almacenamiento de equipos y armamento en lugares secretos y en la movilización nacional, podrían considerar que el régimen FACE afecta de forma adversa sus planes de defensa (68).

No obstante, el Tratado Adaptado no incluyó en sus disposiciones las limitaciones sobre personal establecidas en el Acuerdo FACE 1A, que continuarán siendo, por lo tanto, únicamente un compromiso político. Este hecho puede ser una consecuencia de la cada vez menor importancia del factor personal en el emergente escenario militar europeo (69), aunque también pueden haber influido consideraciones de «táctica negociadora». Los miembros de la OTAN podrían haber estado interesados en otorgar un carácter jurídicamente vinculante a tal limitación con la finalidad de tratar de consolidar las reducciones de personal que los Estados-Parte habían llevado a cabo de forma unilateral hasta la fecha (70),

(65) Belarús igualó sus techos territoriales a los nacionales y prometió reducirlos en el futuro. Además, se comprometió a no hacer uso del mecanismo general de revisión al alza de dichos techos.

(66) McCausland, J. D.: *opus citada*, p. 31.

(67) El artículo 4 del Anexo 1-B del Acuerdo de Paz de Dayton-París para Bosnia-Herzegovina exigió a las partes negociar un acuerdo de control de armamento subregional que limitase las mismas categorías de equipos que el Tratado FACE. Su resultado fue el Acuerdo de Florencia (11 de junio de 1996) entre la actual República Federal de Yugoslavia, Croacia y Bosnia-Herzegovina (República Srpska y Federación de Bosnia-Herzegovina). Además, el artículo 5 establece que la OSCE ayudará a las partes a negociar bajo los auspicios del Foro sobre Cooperación en materia de seguridad con el objetivo de establecer un régimen de control de armamento regional «en y alrededor de la antigua Yugoslavia». Este Acuerdo no ha sido establecido todavía, pero sí los Estados de la antigua Yugoslavia se adhieren al Tratado FACE, no sería necesario (JANE M. O. SHARP, «CFE Adaptation and Arms Control in the Balkans», *Brassey's Defence Yearbook* 1997, pp. 334 y 344 Londres).

(68) MENDELSON, J.: «The CFE Treaty: In Retrospect and Under Review», *Arms Control Today*, p. 10. Abril, 1996.

(69) Los efectivos de personal de las Fuerzas Armadas convencionales en la zona de aplicación se redujeron en 1,2 millones de personas desde la firma del Acuerdo FACE 1A (documento final de la Conferencia de Revisión FACE, *opus citada*, párrafo 5).

(70) Rusia, con un techo de 1.450.000, declaró sólo 605.171 efectivos en el intercambio de información válido a 1 de enero de 1999 (*The Arms Control Reporter*, idds 3-99, p. 407.B.596). Estas cifras suponen una reducción de 844.829 personas.

pero pudieron haber preferido no hacerlo al objeto de no verse forzados a admitir, como compensación, las categorías y subcategorías adicionales de ELT,s propuestas por Rusia.

Por último, la principal crítica que podría realizarse a la adaptación del Tratado es que se trató sólo una «adaptación» careciendo de la ambición necesaria para abordar la cuestión de los conflictos locales que han surgido en Europa desde el año 1990 y convertirse en una herramienta útil para la gestión de crisis. Estos conflictos están caracterizados por el empleo de fuerzas irregulares y armas individuales más que fuerzas convencionales y armamento y equipos pesados, que son los distintivos de los conflictos que el Tratado FACE pretende evitar. Por otra parte, estos conflictos han tenido lugar, en casi todos los casos, fuera de la zona de aplicación, en el territorio de Estados que no son parte en él. Por ello, una simple «adaptación», aunque hubiese sido de mayor calado que la realizada, no habría sido suficiente para hacer frente a ese tipo de conflictos. Sin duda alguna, hubiese sido necesario un cambio radical de la finalidad, objetivos y zona de aplicación y, obviamente, de la mayoría de sus disposiciones, comenzando por las categorías de ELT,s. Y ello significaría un nuevo Tratado, diferente al Tratado FACE y de dudosa efectividad. No se puede pedir al Tratado FACE, adaptado o no, que resuelva problemas para los que no fue concebido ni diseñado. Aunque importante, es sólo uno de los hilos de «la red de acuerdos de control de armamento que se interrelacionen y se refuercen mutuamente que la OSCE pretende crear» (71). No obstante, el Tratado FACE continúa gestionando la seguridad europea, evitando o, que los conflictos locales que surgen se conviertan en conflictos generales excediendo la capacidad de las organizaciones y acuerdos de seguridad colectiva para hacerles frente (72). Al mismo tiempo, el Tratado FACE favorece el funcionamiento efectivo de dichas organizaciones y acuerdos, ya que los ELT,s terrestres presentes en el territorio de un Estado-Parte para la realización de una operación de apoyo a la paz bajo mandato de la Organización Naciones Unidas u OSCE no están sujetos a limitaciones.

Resumen y conclusiones

El Tratado FACE, firmado en el mes de noviembre de 1990, pretendió establecer un equilibrio seguro y estable a un nivel inferior al existente en aquel tiempo entre las Fuerzas Armadas convencionales de las dos organizaciones político-militares (OTAN y Pacto de Varsovia) entre las que Europa se dividía, impidiendo ataques por sorpresa y operaciones ofensivas a gran escala. Los cambios radicales acontecidos en el escenario europeo (especialmente, la disolución del Pacto de Varsovia y la desaparición de la Unión Soviética), el incremento de la importancia estratégica del Cáucaso para Rusia (y la subsiguiente «cuestión de los flancos») y, sobre todo, la ampliación de la OTAN convirtieron

(71) OSCE: *Un marco para el control de armamento*. Lisboa, 3 de diciembre de 1996.

(72) PETERS J.: *opus citada*, pp. 9-10. Este autor propone una sugerente concepción de la seguridad europea en la que «la Alianza (la OTAN) actúe de brigada de bomberos mientras el Tratado FACE limita las dimensiones de los posibles incendios». Esta concepción fue posteriormente desarrollada en su libro *The Changing Quality of Stability in Europe: The Conventional Forces in Europe Treaty Toward 2001*, pp. 13-21. Santa Mónica: National Defence Research Institute, 2000.

en ineludible su adaptación con objeto de satisfacer las demandas del nuevo espacio de seguridad europeo.

La decisión de iniciar la adaptación fue tomada en mayo del año 1996 y las negociaciones duraron más de tres años, siendo influidas por el proceso de ampliación de la Alianza Atlántica y por las crisis de Chechenia y Kosovo. Durante las negociaciones, los Estados-Parte defendieron diferentes posiciones. Los Estados OTAN pretendieron mantener su propia libertad de acción y no conceder demasiada a la Federación Rusa, si bien tratando de satisfacer sus demandas legítimas. Por su parte, la Federación Rusa buscó limitar al máximo la libertad de acción de la OTAN (y, en particular, dificultar su ampliación), al tiempo que pretendía legitimar sus despliegues en la zona de flancos. Los Estados del Grupo de Visegrado trataron de evitar convertirse en miembros de segunda clase de la OTAN y los Estados GUAM intentaron reducir al mínimo las posibilidades rusas de estacionar permanentemente fuerzas en sus territorios y, con la excepción de Ucrania, mantener las limitaciones aplicables a la zona de flancos.

El resultado de las negociaciones fue el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE, firmado en Estambul el día 19 de noviembre de 1999, que todavía no ha entrado en vigor. Sus principales diferencias respecto al Tratado original son: la eliminación de las referencias a las dos Alianzas y la sustitución de los Estados desaparecidos por sus sucesores; una ligera, pero importante, adaptación de su finalidad y objetivos; un nuevo sistema de limitaciones; una mejora del régimen de transparencia; y, la posibilidad de adhesión por parte de otros Estados OSCE. El Acuerdo de Adaptación fue complementado por una serie de declaraciones políticamente vinculantes emitidas por diversos Estados-Parte.

Las modificaciones introducidas en el Tratado, además de reflejar el nuevo mapa político europeo, han permitido responder satisfactoriamente a las causas que motivaron la necesidad de su adaptación.

En primer lugar, la nueva redacción de la finalidad y objetivos y, muy especialmente, el nuevo sistema de limitaciones eliminan la naturaleza «bloque-a-bloque» del Tratado y reflejan un escenario europeo de Estados-Nación individuales. Sin embargo, la desaparición del ambiente de confrontación no ha tenido eco en una disminución significativa en la cantidad de armamentos y equipos convencionales que pueden ser desplegados en Europa y las limitaciones de los efectivos de personal no han adquirido un carácter jurídicamente vinculante.

En segundo lugar, se espera que el Tratado Adaptado proporcione una solución definitiva a la «cuestión de los flancos». Aunque no satisface plenamente las demandas rusas, calma sus preocupaciones más importantes mediante el incremento de la cantidad de armamento y equipos convencionales que la Federación Rusa puede desplegar en la zona de flancos. Además, proporciona una serie de garantías que apaciguan las inquietudes no sólo de los Estados GUAM sino también de Noruega y Turquía.

En tercer lugar, el Tratado Adaptado también ha encontrado una solución al problema creado por la ampliación de la Alianza Atlántica. Los arreglos pactados en el Acuerdo de Adaptación permiten a la OTAN poner en práctica del compromiso de defensa colectiva

con sus nuevos miembros, al tiempo que dan una razonable satisfacción a las preocupaciones rusas, allanando así el camino hacia una hipotética nueva ampliación.

En cuarto lugar, la «cláusula de adhesión», además de facilitar una hipotética nueva ampliación de la OTAN, permite la evolución de la naturaleza del Tratado para convertirse en un acuerdo de control de armamento paneuropeo. Sin embargo, tal evolución es improbable que concluya incluso a medio plazo.

Por último, el Tratado Adaptado no es una panacea para todos los males de la seguridad europea. Debido a que nunca lo pretendió, el Tratado seguirá sin ser la herramienta más adecuada para tratar con los conflictos locales que han surgido desde el año 1990. No obstante, el Tratado continuará gestionando la seguridad europea impidiendo que dichos conflictos superen la capacidad de las organizaciones de seguridad colectiva para hacerles frente y, al mismo tiempo, favoreciendo el funcionamiento eficaz de tales Organizaciones.

