

CESEDEN

REDUCCION DE TROPAS EN CENTROEUROPA

- Por Martín STEIFF.
- De la revista "Europäische Wehrkunde"
número 1/80.
- Traducido por el Comandante de Ingenier
ros Don Francisco ATIENZA URRUTI.



Junio-Julio 1980

BOLETIN DE INFORMACION nº 137-IV

Riesgo y posibilidades que la REDUCCION DE TROPAS EN CENTROEUROPA representa para la República Federal de Alemania en una política de seguridad y de distensión.

En Octubre de 1973 comenzaron en Viena las negociaciones sobre "una reducción equilibrada de tropas por ambos bandos en Centroeuropa", que se denominaron MBFR. Aunque estas negociaciones, después de seis años, han quedado paralizadas sin llegar a un resultado concreto, ni haber aportado una base constructiva para un acuerdo, un desconocimiento de la situación política actual se convertiría en un peligro, siempre y cuando no se les diera a estas negociaciones un significado positivo, o bien se vislumbraran en ellas buenas perspectivas.

En Viena se abordaba más bien determinar, si era factible en un futuro, llegar a un acuerdo internacional entre los Estados de la OTAN y el bloque del Pacto de Varsovia sobre seguridad militar, y simultáneamente que este acuerdo garantizara una seguridad estable a los miembros participantes. Estas conversaciones no han de mirarse como un proceso aislado en sus múltiples intentos de una política de distensión, sino que constituyen más bien la piedra de toque esencial para establecer una base constructiva y sólida de unas buenas relaciones de distensión entre Este y Oeste. Las discusiones en los Parlamentos y en la opinión pública sobre la modernización de las TNF (Fuerzas de Teatro Nuclear) y en torno a si las SALT II se ratifican o se rechazan en el Parlamento americano, influyen frecuentemente en la problemática de la MBFR,

aunque en Viena se lleve el peso de la decisión de las conversaciones, - que afectan al balance militar en Centroeuropa, y especialmente, a las Fuerzas Armadas de la República Federal de Alemania.

El riesgo que se corre al establecer en un acuerdo una reducción de tropas desequilibrada afecta más a la República Federal Alemana que a ningún otro miembro participante.

- La Bundeswehr tiene en la zona de reducción occidental un contingente con casi el 50 por 100 de sus fuerzas del Ejército de Tierra y Fuerzas Aéreas.

- En el territorio alemán se encuentran casi el 80 por 100 de las Fuerzas Armadas Occidentales, que afectan a la zona de reducción occidental.

- Las limitaciones de Fuerzas Armadas -que por parte del Este se pretenden exigir-, abarcan, según el contrato, a la casi totalidad del contingente del Ejército de Tierra y Fuerzas Aéreas de la Bundeswehr. Las Fuerzas Armadas de Gran Bretaña, de EE.UU. y Canadá quedan, por el contrario, se encuentran afectadas parcialmente, y sólo se refieren a las que se hallan estacionadas en la zona de reducción occidental.

- La República Federal de Alemania representa para el Pacto de Varsovia el baluarte de la defensa occidental, por lo que aquí han de considerarse seriamente las ideas, frecuentemente ostensibles por parte del Este, tendentes a limitar y reducir especialmente las Fuerzas Armadas de la Bundeswehr, cuya inclusión no debe afectar al status político-militar de la República Federal de Alemania.

Evolución

Para comprender mejor los problemas surgidos en las conversaciones, es necesario entrar brevemente en el fondo y en el giro que tomaron las negociaciones sobre las MBFR.

Desde la segunda mitad de la década de los años sesenta, la propuesta sobre reducción equilibrada de tropas a llevar por ambas partes y era para la Alianza Occidental el concepto multilateral más importante sobre control de armamentos que se había formulado. Con esta

idea se pretendía esencialmente, a instancias de EE.UU. y Gran Bretaña, reducir un contingente elevado de tropas estacionadas en la República Federal de Alemania. La retirada de 6.000 soldados británicos y 3.500 americanos, como resultado de la conferencia tripartita que empezó en octubre de 1966, se había convertido en la primera señal de aviso para Alemania Federal. Se habían emprendido múltiples investigaciones sobre las posibles repercusiones que pudieran incidir en un proceso de reducción de tropas. Bajo la dirección del General Hensinger se llevó a cabo una investigación, en la que intervinieron miembros del Departamento de Asuntos Exteriores y del Ministerio Federal de Defensa, para averiguar sobre las posibilidades que se darían de existir una reducción unilateral de tropas, y qué repercusiones tendría esta reducción sobre la defensa occidental. La comisión por su parte llegó a la conclusión, que las consecuencias negativas de una reducción unilateral podrían restringirse a lo sumo, empleando otras medidas, como por ejemplo, variando la estrategia de la OTAN, o no suprimiendo la potenciación en las Fuerzas Armadas de la República Federal Alemana.

Consciente de las repercusiones tan graves que traerían para la seguridad occidental unas reducciones unilaterales, la comisión Hensinger siguió investigando en otro informe sobre los problemas y posibilidades que surgirían, si las reducciones se hicieran bilateralmente. La Comisión llegó a la conclusión de que, frente a los pensamientos militares, se contraponían las esperanzas políticas, y que con las reducciones bilaterales se obtendrían resultados más favorables a la política.

En la misma época, las investigaciones, dentro del seno de la OTAN, se encaminaban a analizar las posibles modificaciones que podrían introducirse en la situación internacional y sus repercusiones en la Alianza. El informe Harmel de la Alianza designaba la posibilidad de unas reducciones equilibradas de tropas como una medida de política de distensión dentro del terreno de control de armamentos y desarme.

El entonces Ministro de Asuntos Exteriores Brandt ya abogaba insistentemente en la sesión del Consejo de la OTAN en diciembre de 1967 de llevar una prudencia en una reducción equilibrada de tropas, como medida de distensión.

Antes de que se concluyeran los estudios en el seno de la Alianza -sin Francia- en una reunión de la OTAN, celebrada en Reijavik en 1968, se exigió ya a la Unión Soviética y a sus miembros alia-

dos, abordar conjuntamente con los miembros de la Alianza Occidental las conversaciones sobre la reducción equilibrada de tropas por ambas partes. Los años pasaron. Siempre y continuamente la OTAN en sus sesiones exigía del Pacto de Varsovia, que se diera una aportación constructiva a la distensión. En 1971 fue la primera vez que la Unión Soviética se mostró inclinada a aceptar las reducciones de tropas bilateralmente, como instrumentación de la política occidental. Con esto se había logrado, previo acuerdo de los Estados de la OTAN, celebrar una conferencia para convencer a los Estados del Pacto de Varsovia de tratar en la conferencia el tema de las reducciones de tropas.

"Las conversaciones preparatorias" para las negociaciones en Viena pudieron iniciarse entonces. En 1973 llegaron sólo a un resultado muy mediocre. Simplemente se consiguió, fijar algunos criterios respecto a los fines y objeto de las conversaciones, así como el de acordar el número de asistentes. No se había logrado por el contrario, ningún consenso sobre una determinación definitiva del territorio. Mientras que Occidente exigía la inclusión del terreno húngaro en la demarcación de reducción, la Unión Soviética rechazaba de plano categóricamente esta tesis.

Un compromiso general de criterios no dió un resultado muy provechoso a lo largo de las conversaciones. Cada parte interpretaba a sus propios criterios lo que más le convenía.

La fase de las conversaciones se había distinguido como una fase llena de desconfianza, resentimientos y de búsquedas de procedimientos. La delegación soviética partía, en principio, de que las conversaciones bilaterales deberían llevarse entre la delegación americana y la soviética. Las restantes delegaciones debían de representar sus intereses en las de las correspondientes superpotencias.

Se requerían muchos esfuerzos, para hacerle comprender a la Unión Soviética, que los Estados reunidos en Viena eran estados soberanos con plenos derechos para entablar unas conversaciones multilaterales. Así pues, las conversaciones en esta fase se llevaron siempre a través del representante de la Alianza. Este sistema de emisarios ha seguido evolucionando luego en ulteriores conversaciones, con un sistema más práctico y eficaz.

Objetivos del Este

No es siempre fácil, el conocer las pretensiones de la otra parte. Los argumentos de un primer plano encubren frecuentemente posturas insondables. Posturas fuertemente adoptadas, tapan los mínimos objetivos. El Este sostiene el concepto de la reducción en igual porcentaje en todos los tipos de fuerzas del Ejército de Tierra de todos los participantes. Estas fuerzas deben encuadrarse en unidades reducidas y sus armamentos correspondientes deben también incluirse. De estas fuerzas, se disolverían aquellas que se encuentren encuadradas en la zona de reducción. Las que se encuentran estacionadas, deberán abandonar la zona.

Tras este sencillo esquema, se ocultan tres objetivos básicos en las negociaciones de la Unión Soviética.

1.- El objetivo más esencial de la Unión Soviética es la legalización del balance actual de fuerzas. Este corresponde a la tendencia general de la política mundial de la Unión Soviética, en establecer por escrito a corto y medio plazo el Status Quo en Europa.

La Unión Soviética ha intentado por todos los medios en la última década igualar en todos los aspectos a la Triada de Occidente o de hacer desaparecer su clara superioridad. Ella ha dado la misma absoluta prioridad, al aumento del potencial convencional y táctico nuclear que al de las armas estratégicas. Este programa de rearme realizado a base de grandes sacrificios ha llevado a la Unión Soviética y al Pacto de Varsovia hacia un balance de fuerzas más favorable frente a la OTAN. El estacionamiento de tropas soviéticas en Checoslovaquia como consecuencia permanente de la intervención realizada en el año 1968, ha seguido modificando, a favor del Este, este balance de fuerzas. Queda ostensiblemente claro este interés del Este, de querer establecer por escrito este balance de fuerzas, es decir, de limitar las máximas fuerzas nacionales dentro de la Alianza.

Estas pretensiones dejan vislumbrar también las preocupaciones soviéticas, de que, bajo unas determinadas hipótesis políticas, las fuerzas armadas alemanas (Bundeswehr) pudieran seguir potenciándose, dentro del potencial máximo acordado, para prestar su cooperación correspondiente en la Alianza. Una limitación de este tipo se impon

drá desgraciadamente también por el interés que en ello tienen algunos estados del bloque oriental; de esta forma ellos se liberarían, mediante el establecimiento de unos acuerdos internacionales, de la presión que ejercen los soviéticos hacia continuos rearmes.

2.- El segundo objetivo de la Unión Soviética es impedir, en virtud de los acuerdos de la MBFR, los desarrollos en Europa Occidental, que pudieran establecer un desequilibrio, bajo el punto de vista soviético. Tales desarrollos serían entre otros:

- Una amplia refundición de todas las fuerzas occidentales hacia una total integración militar.
- Una creciente influencia militar y política de la República Federal Alemana en el seno de la Alianza, razón por la que, las pretensiones soviéticas se encaminan a un convenio, en donde se expresen por escrito las máximas fuerzas nacionales a establecer, con lo que de esta forma también le sirve a la política del Este.

3.- Finalmente, un posible convenio de MBFR debe proporcionarle al Pacto de Varsovia ventajas geográfico-militares. De esta forma las tropas soviéticas estacionadas en el sector militar Occidental, que constituyen un elemento de amenaza para Occidente, no se verían afectadas, mientras que, por ejemplo, la Bundeswehr y las fuerzas armadas de los otros miembros europeos se verían limitados, por encontrarse en la zona de reducción.

En total, se llegaría a un convenio, ideado por las pretensiones orientales, en donde se le proporcione al Pacto de Varsovia sensibles ventajas geográfico-militares. Una retirada de las tropas soviéticas, como a nosotros se nos presenta, significa un desplazamiento de las mismas al territorio soviético, que limita inmediatamente a la zona de reducción; mientras que una retirada de tropas americanas significa por el contrario, un desplazamiento a más de 5.000 Kms., lo que es una verdadera escisión de tropas en el campo de operaciones, por la separación que produce el Océano Atlántico. Un testigo insospechado para la OTAN, el ministro de Defensa de la República Democrática Alemana, General Hoffmann, ha descrito muy claramente en su libro, publicado en 1974, "Defensa Continental Socialista" las ventajas geográfico-militares que el convenio le proporciona al Pacto de Varsovia frente a la OTAN.

Pretensiones Occidentales

La idea occidental sobre la reducción de tropas se ha visto durante los años sesenta muy influenciada por las deliberaciones políticas de la Alianza.

La idea de llevar reducciones en el personal se había atribuido finalmente a las pretensiones que realizaba el senador americano Mansfield. La política interna americana condujo, como ya desde un principio se adivinaba, a una retirada unilateral de las tropas americanas. La retirada de las tropas era el asunto primordial para el Gobierno americano.

El concepto de una retirada en dos fases, (decisión de la Alianza que por otra parte fue frecuentemente debatida) se originó por la presión que ejercieron los Estados Unidos, en donde debían reducirse primero los soldados americanos y después los soldados europeos. De acuerdo con estos principios, completados y ampliados políticamente, se desarrolló el concepto occidental de la reducción.

1.- El objetivo político primordial de cada acuerdo sobre la MBFR tiene que basarse en el principio de la paridad. Partiendo del desequilibrio convencional entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, el proceso de reducción debe de llevarse de tal forma que proporcione finalmente una paridad aproximada.

Las disparidades cuantitativas existentes en el balance personal de las fuerzas continentales tienen que tender a desaparecer. El personal de las fuerzas continentales de ambos bandos debe de reducirse a un nivel máximo de fuerzas.

2.- El objetivo igualmente importante a negociar es la regulación del nivel máximo de fuerzas, que abarque a todo el conjunto de personal de tierra y aire, dentro de la Alianza.

Esto es un anhelo muy personal de la Alianza, especialmente del Gobierno Federal Alemán. Occidente no quiere aceptar ni aceptará nunca ningún grado de nivel de fuerzas u obligación de reducirlas, que conduzca "de facto" a un nivel determinado de potenciación. Esto es a todas luces inadmisibles para todos los gobiernos occidentales participantes, que intentan mantener una defensa integrada en la OTAN. Sería desastroso

si el balance interno de fuerzas tuviera que variarse solamente con el consentimiento del Pacto de Varsovia. Los Estados de la OTAN tienen que estar en disposición, una vez que entren en vigor los acuerdos, de compensar las posibles reducciones unilaterales que se realicen en un Estado de la OTAN. La repartición de los porcentajes de reducción tiene que ser siempre objeto de decisión interna de la Alianza; repartición que debe sustraerse a la decisión del Pacto de Varsovia.

3.- Occidente exige por su parte una reducción porcentual de los sistemas de armamentos del Este más amenazantes, como por ejemplo, los carros de combate.

Esta reclamación occidental se refiere concretamente a una reducción de unos 1.700 carros soviéticos.

Una reducción de los sistemas de armas convencionales occidentales queda excluida, ya que una inclusión de armamentos en la zona de reducción llevaría a unas limitaciones inadmisibles tanto cualitativa como cuantitativamente.

Situación de las negociaciones

En la exposición del estado actual de las negociaciones me limitaré particularmente al concepto de la paridad. La paridad, y el acuerdo de índices ligado a la misma, son la piedra de toque de las negociaciones. Para entender mejor los problemas sobre una concordancia de datos, es conveniente hacer una breve exploración en la ideología del Este.

La clásica posición de partida ideológica de los Estados del Pacto de Varsovia es no admitir ninguna paridad. El sistema político y militar socialista es superior en este aspecto al sistema capitalista. Esta superioridad inmanente al sistema, se plasma en una variación continua del balance de fuerzas, siempre a favor de la postura socialista. Este proceso ha ido avanzando tanto en el aspecto militar, que a los países capitalistas, viendo el perjuicio que les ocasionaría la variación en el balance de fuerzas, no les queda otra alternativa que la de admitir la iniciativa soviética orientada hacia la distensión, y hacia la creación de una coexistencia pacífica entre los Estados del bloque del Este con los de Occidente.

Por consiguiente, de aquí se establece una importante premisa para la postura socialista en lo referente a la potenciación militar. Inevitablemente se saca en consecuencia que las medidas hacia una potenciación en la capacidad de defensa en la parte socialista no está en contraposición con la distensión, sino al contrario, que la fomenta. Las pretensiones occidentales sobre la defensa, son por el contrario, declaradas como antidistensionistas.

Con esta postura ideológica se identifican el concepto estratégico del Pacto de Varsovia y la misión asignada a las fuerzas del Pacto de Varsovia. La misión de las fuerzas soviéticas no es la de intimidación ante un posible enemigo, sino más bien la de aniquilamiento del posible enemigo en su propio territorio. Esta misión requiere por lo tanto un contingente de personal y un número mucho más elevado de Grandes Unidades que el que pudiese tener el posible enemigo.

Mientras que esta postura básica ideológica del Pacto de Varsovia ha permanecido inmutable, se ha producido desde el Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética en 1976 una modificación en las manifestaciones hechas sobre la política de seguridad. El Mando soviético ha llegado al convencimiento de que una clara pretensión de superioridad militar del Este no está en concordancia con las bases de una productiva política de distensión del Este por lo que Occidente no estaría dispuesto en dar su asentimiento.

Los Estados del Pacto de Varsovia han tenido a bien el reconocer que las pretensiones de supremacía del Este y la potenciación de las fuerzas soviéticas en los últimos años, han despertado en Occidente unas reacciones altamente indeseables. Para el Este, esto repercutiría en las conversaciones sobre la MBFR. Los Parlamentos y la opinión pública en los Estados de la OTAN nunca han sido tan conscientes de un balance de fuerzas, tan desfavorable para la OTAN, como el que se dio en el curso de las discusiones de los índices. Esto ha conducido finalmente a que los Parlamentos en los Estados de la OTAN se sintieran pre-dispuestos en los últimos años, a equiparse con los medios adecuados en aras a su propia seguridad.

El criterio del Este, sostenido cada vez con mayor fuerza, consistente en establecer la paridad en la zona de reducción, es un nuevo intento para oponerse a las aspiraciones de la OTAN en establecer una reducción equilibrada de tropas.

Tras tres años de discusiones no se ha logrado aclarar aún los motivos que existían para que se diera la enorme diferencia de 170.000 hombres entre los datos aportados por Occidente y los Estados del Pacto de Varsovia. El Este no ha dado ninguna respuesta convincente. A pesar de la continua presión occidental en las negociaciones, el Pacto de Varsovia rehúsa la colaboración en la solución de los problemas que se originan de los índices, y especialmente en los referentes a los números, que exigen los occidentales para el personal soviético y polaco.

Esta obstinación en el tema de los índices, que puede poner interrogantes al destino del conjunto de las negociaciones, denota que la discusión no es un juego limpio de expertos, sino que en ella se ocultan las ideológicas pretensiones de poderío y supremacía de la Unión Soviética. Si yo he expuesto detalladamente el problema de la paridad y las dificultades de un entendimiento internacional de índices, no se quiere con esto dar la impresión de que de ninguna forma se ha conseguido dar avances positivos en una equiparación de criterios.

En el terreno de formulación de bases se han conseguido ya a lo largo de los años ciertas concesiones, como por ejemplo:

- Existe en principio un asentimiento sobre el concepto de la máxima potenciación de fuerzas: 700.000 hombres para las fuerzas del Ejército de Tierra; para las Fuerzas Aéreas y de Tierra conjuntamente, 900.000 hombres.
- Se da a priori una conformidad, de que las limitaciones de personal deben afectar colectivamente.
- Se da a priori una conformidad en que el personal de las Fuerzas Aéreas no tenga que reducirse necesariamente.
- Existe también una conformidad, de que las reducciones se vayan estableciendo en dos fases y que en la primera fase sean la Unión Soviética y los Estados Unidos los que emprendan estas reducciones.

Pero estas concesiones de ambas partes no deben hacer olvidar el que la Unión Soviética pretenda con la concesión de unas "fórmulas vacías" obtener unas reducciones simétricas y de igual porcentaje y

esperar igualmente imponer unas obligaciones de reducción de tropas a nivel nacional de los miembros no americanos, a pesar del acuerdo establecido sobre una reducción colectiva.

La Unión Soviética sabe perfectamente por el curso de las negociaciones, que debe comportarse de una forma flexible en los aspectos de proceso, pero debe por el contrario atenerse estrictamente y sin compromiso a las directrices en los temas substanciales.

Perspectivas

Sería incompleto abordar este tema, si no se hiciera al menos un intento, en llegar a una nueva fórmula constructiva sacada de un análisis definitivo. He participado durante seis años en las negociaciones de Viena. A pesar de los intentos por ambas partes no se ha logrado romper las anquilosadas conversaciones.

La Unión Soviética busca un acuerdo en el que se conceda por la OTAN las ventajas políticas y militares del Pacto de Varsovia ; la OTAN, por el contrario, busca de obtener un acuerdo que elimine tales ventajas.

Durante los varios años de las negociaciones se han ido resquebrajando las posibilidades de llegar a un compromiso. El tema de los índices se ha convertido en el mayor problema por ambas partes, en donde no se puede llegar ni siquiera a un acuerdo sobre el número, por encontrarse las pretensiones políticas ancladas a los índices.

Se vive actualmente otro momento en el que la situación política del Este y Oeste se ha modificado desde el comienzo de las conversaciones. El Acuerdo SALT II, la amenaza de los misiles de medio alcance soviéticos, así como la decisión de la OTAN sobre la modernización de los TNF se han llevado ahora a un primer plano en la política de distensión.

Me parece que las negociaciones de Viena necesitan de una estructura, en donde las soluciones aportadas por Occidente, consigan llegar a un punto, que dé un resultado satisfactorio.

En esta estructura hay que considerar lo siguiente :

- La zona de reducción prevista es muy pequeña. El desarrollo de la técnica ha modificado tanto las bases estratégicas de los años sesenta, que una reducción de personal de las fuerzas en la zona sola no representa ninguna limitación razonable de armamentos. Las reducciones previstas de personal pueden equilibrarse en breve espacio de tiempo mediante la movilidad aérea de las fuerzas soviéticas.
- Los perjuicios derivados de un contrato, en donde se contempla una situación geoestratégica dispar son más acuciantes y, por lo tanto, inaceptables para Occidente.
- El elemento nuclear propuesto por la OTAN que consiste en:
 - 54 aviones nucleares F-4
 - 36 Pershing
 - 1.000 cabezas atómicasno puede seguir manteniéndose por la OTAN, al ver la variación que va sufriendo la situación nuclear en el Este.
- La conferencia que se celebrará en Madrid en 1980 deberá aportar para la seguridad europea nuevos impulsos. "Las medidas que inspiren confianza" desempeñarán un papel muy significativo en la discusión. Por este motivo es necesario, crear nuevamente unas medidas complementarias con una aportación positiva a las conversaciones sobre la MBFR. Para que estas medidas complementarias tengan un sentido razonable, ha de establecerse en principio la creación de un espacio, lo suficientemente amplio, en donde la OTAN tenga tiempo preciso mediante el sistema de una alarma temprana, para poder emprender la reacción correspondiente.

La consecución de este tiempo de prealarma se ha convertido en las negociaciones de Viena en uno de los puntos más importantes que se interesaban por parte del Go-

bierno Americano. Pero también por parte de los otros miembros de la OTAN se ha llevado cada vez con más insistencia el centro de las conversaciones hacia este objetivo.

- Esto es también el motivo, que impulsa al Gobierno Francés, tras largos años de retraimiento político en estos temas, a reaccionar nuevamente y por el que propone una conferencia europea de seguridad, en donde se incluya el tema del espacio, al que deben afectar las medidas y que debe discurrir desde el Atlántico hasta los Urales.

El Gobierno Federal Alemán apoya totalmente estas reflexiones, pero ofreciendo aquí no obstante una solución para el control de armamentos, que resuelva todas las dificultades existentes en las negociaciones habidas hasta ahora; indica un camino que reparta todas las cargas de una forma limpia entre todos los países integrantes, que elimine el desequilibrio geoestratégico y que facilite así la creación de un amplio sistema, que comprenda conjuntamente todas las medidas sobre la base de unas inspecciones permanentes y efectivas en Europa.

El año que se nos presenta tendrá que establecer nuevos patrones, para reafirmar la confianza de la opinión pública en una política de distensión constructiva y verosímil.