

23/2012

14 marzo de 2012

Carlos Aguado Valladares*

LA LENTA AGONÍA DEL TRATADO
FACE

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA LENTA AGONÍA DEL TRATADO FACE

Resumen:

El Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), firmado en los momentos finales de la Guerra Fría, ha sido considerado como uno de los pilares de la arquitectura europea de seguridad. Pese a la firma de un acuerdo de adaptación en 1999, éste nunca llegó a entrar en vigor lo que motivó que la Federación Rusa decidiera en 2007 suspender unilateralmente su aplicación, erosionando gravemente el sistema de transparencia y predictibilidad que proporcionaba el Tratado. Los esfuerzos llevados a cabo para revitalizar el régimen y la participación rusa en el Tratado sobre la base de un marco de negociaciones consensuado han tenido poco éxito. El pasado noviembre de 2011, todos los Estados miembros de la OTAN y Parte del Tratado FACE (además de Georgia y Moldavia) anunciaron el cese de la aplicación de determinados aspectos operativos del Tratado respecto a Rusia dejando al régimen FACE en una situación crítica.

Abstract:

The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), signed in the final moments of the Cold War, has been considered one of the pillars of European security architecture. In spite of the signature of an Agreement of Adaptation in 1999, this one never came into force what motivated that the Russian Federation decided in 2007 to suspend unilaterally its application, seriously eroding the system of transparency and predictability; the two key attributes provided by the Treaty. Efforts to revitalize the regime and Russian participation in the Treaty via a framework of consensus based negotiations have demonstrated little to no success. In November 2011, all NATO Members States and Parties to the CFE Treaty (together with Georgia and Moldavia) announced the cessation of the application with respect to aspects of the Treaty vis-à-vis Russia leaving the CFE regime in a critical situation.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Tratado, Fuerzas Armadas, Europa, Seguridad, Rusia, OTAN.

Keywords:

Treaty, Armed Forces, Europe, Security, Russia, NATO.

1 INTRODUCCIÓN

El objeto central de este documento pasa por analizar las causas de la crisis actual en la que se encuentra la aplicación del Tratado FACE así como presentar ciertas perspectivas sobre el futuro del régimen de control de armas convencionales en Europa. El documento sigue un orden cronológico de modo que se inicia con una breve referencia al contenido del Tratado, sus logros más importantes así como los motivos que aconsejaron su adaptación¹. Posteriormente, se analizan con más profundidad las causas que hicieron imposible la ratificación del Acuerdo de Adaptación por todos los Estados Parte y que llevarían finalmente a la suspensión del Tratado por parte de la Federación Rusa. A continuación se estudian las tentativas, lideradas por los EEUU, de volver a la plena aplicación del Tratado con el retorno de Rusia al mismo. El último y reciente momento cronológico se corresponde con el cese de la aplicación de determinados aspectos operativos del Tratado por parte de los países aliados, en reciprocidad al llevado a cabo por Rusia. Para concluir se tratará de evaluar la situación actual con una aplicación muy precaria del Tratado y se realizará una valoración sobre el futuro del control de armas convencionales en el espacio europeo.

2 EL TRATADO FACE Y LA REDUCCIÓN INICIAL DE FUERZAS

El Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)², de naturaleza jurídicamente vinculante, se firmó en París el 19 de noviembre de 1990 bajo el paraguas de la entonces Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). El propio Tratado creó un organismo, el Grupo Consultivo Conjunto (GCC), encargado de vigilar la aplicación del Tratado. Este órgano se reúne semanalmente en Viena con apoyo del Secretariado de la actual Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y en él se llevan a cabo el seguimiento y las negociaciones ordinarias relativas a la aplicación del Tratado FACE así como se toman las decisiones correspondientes.

Los 22 Estados signatarios comprendían los entonces miembros de la Alianza Atlántica (16) y del Pacto de Varsovia (6) por lo que la negociación del Tratado, sus objetivos y el régimen de aplicación previsto tenían una clara naturaleza de “bloque a bloque”. Así, los Estados, o

¹ Amador Enseñat y Berea realizó un análisis exhaustivo del Tratado FACE, estudiando su génesis, su contenido así como los aspectos prácticos y consecuencias de su aplicación, todo ello enmarcado en el correspondiente entorno estratégico. La obra principal es *“Estudio del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa”*. Madrid. Ministerio de Defensa 1995. Posteriormente el mismo autor publicó un artículo actualizando la situación tras la firma del acuerdo de adaptación y sus repercusiones estratégicas: *“La adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y sus consecuencias estratégicas”*. CESEDEN (Boletín de Información, nº 274 de 2002). Disponible en:

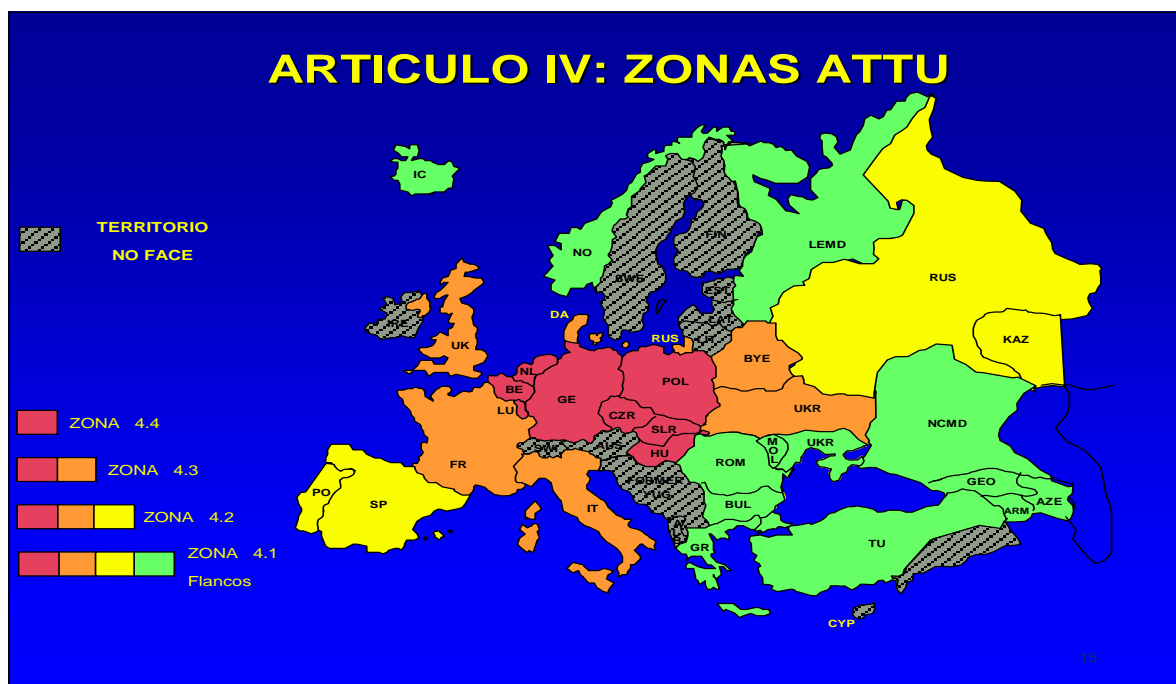
http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/revistas/ficheros/CESEDEN_274.pdf. Fecha de acceso: 14.01.2012. Ambas obras son fundamentales para conocer el detalle del Tratado FACE y su proceso de adaptación.

² El Tratado FACE puede consultarse en <http://www.osce.org/node/14092>. Fecha de acceso 4.01.2012

mejor dicho, ambas alianzas militares se comprometieron a reducir significativamente las capacidades de sus fuerzas armadas en la zona de aplicación que va desde el Atlántico a los Urales (conocida como zona ATTU). Asimismo se comprometieron a eliminar la capacidad de lanzar ofensivas a gran escala y por sorpresa, mediante la aceptación de unos techos de armamento, el intercambio de información anual de las existencias de armamento y personal³ así como el establecimiento de un sistema global de control y verificación mediante inspecciones.

Para lograr estos objetivos, se establecieron techos en cinco categorías de armamento entre las dos alianzas, llamadas Grupos de Estados, de modo que existiese una paridad entre ambas. Cada una de ellas dispondría de un máximo de 20.000 carros de combate, 30.000 vehículos de combate de infantería, 20.000 piezas de artillería, 2.000 helicópteros de ataque y 6.800 aviones de combate. Se establecieron sub-techos en tres zonas de aplicación concéntricas a la frontera entre bloques así como una zona especial, llamada “de flancos”, que introducía restricciones en la parte norte y sur de esa línea de confrontación. Posteriormente los dos Grupos de Estados fijaron individualmente unos techos nacionales de modo que se repartieran los límites asignados a cada una de las alianzas.

Cada Estado Parte y de acuerdo con el techo autorizado hubo de reducir el exceso de material en un periodo de 40 meses, entre julio de 1992 y noviembre de 1995. Después del llamado “periodo de reducción”, los Estados-Parte se comprometían a mantener los niveles por debajo de esos umbrales.



³ El acuerdo relativo a los límites de personal se estableció realmente dos años más tarde, en julio de 1992.

En relación con el personal, el Tratado FACE se complementó en julio de 1992 a través del un acuerdo políticamente vinculante sobre cupos máximos de personal basado en tierra en las fuerzas armadas de los Estados Parte⁴. Además de las limitaciones de personal se estableció un compromiso para suministrar un intercambio de información al respecto, complementario al Tratado FACE, así como un procedimiento de verificación del mismo a través de las inspecciones llevadas a cabo en virtud del Tratado.

Resultados tras la fase de reducción

El Documento Final de la Primera Conferencia de Revisión del Funcionamiento del Tratado FACE y del Acta de Conclusión de la Negociación sobre Efectivos de Personal⁵, celebrada en Viena en mayo de 1996, destacaba que “los Estados Parte observan con satisfacción que ha habido reducciones de más de 58.000 unidades de armamentos y equipos convencionales y que las existencias totales de armamentos y equipos convencionales dentro de la zona de aplicación son considerablemente más bajas que los límites establecidos en el Tratado”. Asimismo se destacaba la realización de más de 2500 inspecciones así como la reducción de 1,2 millones de personas en los efectivos de personal de las fuerzas armadas convencionales en la zona de aplicación.

Pero más allá de la significativa reducción de armamento convencional y personal, los Estados Parte destacaban la creación de un alto grado de transparencia en las relaciones militares gracias al sistema global de intercambio de información y verificación establecido, lo que se traducía en una mayor previsibilidad y confianza así como en la disminución de la capacidad de lanzar un ataque por sorpresa y el peligro de una acción ofensiva a gran escala en Europa.

Esta última valoración coincide con el análisis de los expertos como Rüdiger Hartman⁶ para quien el verdadero corazón del régimen FACE se encuentra en el exhaustivo sistema de intercambio de información y en el carácter intrusivo de su régimen de verificación. De un modo análogo, Amador Enseñat⁷ señala que “quizás la contribución más importante del Tratado a la seguridad europea haya sido un incremento espectacular de la llamada transparencia militar”.

⁴ *Acta de Conclusión de la Negociación sobre Efectivos de Personal de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa* (conocido como Acuerdo FACE 1A). Helsinki, 10 de julio de 1992. Disponible en:

<http://www.osce.org/es/library/14098>. Fecha de acceso 6/01/2012.

⁵ Disponible en <http://www.osce.org/node/14104>. Fecha de acceso 6/01/2012.

⁶ Hartmann Rüdiger, “The CFE Treaty, or: Can Europe do without Cooperative Security” en Wolfgang Zellner y otros coordinadores, *“The Future of Conventional Arms in Europe”*, Baden-Baden (Alemania). Editorial Nomos, serie “Democracy, Security, Peace” nº 194, 2009, 52-64.

⁷ Enseñat Amador, *“La adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y sus consecuencias estratégicas”*. CESEDEN, Boletín de Información, nº 274 de 2002, pág 29.

A ojos de los Estados Parte y de los expertos, cinco años después de la firma del Tratado se habían cumplido los principales objetivos del mismo y el sistema parecía funcionar correctamente.

3 NECESIDAD DE ADAPTACIÓN DEL TRATADO FACE

Sin embargo, a pesar de esta visión exitosa de la aplicación del Tratado FACE, ya durante el periodo de dos años comprendido entre la firma del Tratado (noviembre de 1990) y su ratificación por parte de todos los Estados Parte (noviembre de 1992), el mapa y la realidad política europea cambiaron de una manera muy significativa. La disolución del Pacto de Varsovia y el fin del sistema bipolar habían transformado por completo el escenario estratégico pero, además, diversos cambios acaecidos tales como la reunificación alemana, la independencia de las Repúblicas Bálticas y su decisión de excluirse del Tratado, la desintegración de la Unión Soviética así como la posterior separación de la antigua Checoslovaquia, tenían una incidencia directa en la propia aplicación práctica del Tratado. Era evidente que el Tratado precisaba de reformas urgentes que lo adaptaran a la nueva situación. No obstante, sería una compleja ingeniería de compromisos y declaraciones políticas entre los viejos y nuevos Estados europeos el procedimiento que permitió superar los obstáculos políticos y jurídicos que suponía el pasar de los 22 Estados signatarios iniciales a 30 Estados Parte⁸. Gracias a este enfoque pragmático, fue posible continuar la aplicación del Tratado sin necesidad de modificar su letra.

El mismo régimen de flancos precisó, a petición rusa, de una modificación a consecuencia de la primera guerra en Chechenia. Así, en mayo de 1996 y con ocasión de la Primera Conferencia de Revisión del Tratado, se permitió a la Federación Rusa la posibilidad de desplegar unos niveles bastante superiores de equipos limitados por el Tratado en esa región específica.

Sin embargo, a pesar de haber logrado la adaptación al nuevo mapa político y satisfecho las demandas rusas en torno a las restricciones del régimen de flancos, el Tratado, basado en la confrontación entre alianzas, seguía preñado de una clara necesidad de adaptación al nuevo escenario de final de la Guerra Fría y a la desaparición de esa confrontación. Sería fundamentalmente el proceso de ampliación de la Alianza Atlántica el factor que permanentemente pondría más presión sobre el régimen FACE. En estas condiciones, en la

⁸ Como se verá posteriormente, tras la desintegración de la Unión Soviética así como la aparición de nuevos Estados, en la actualidad son 30 los Estados Parte del Tratado FACE: 22 de ellos pertenecientes a la OTAN (Alemania, Estados Unidos, Albania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, República Checa, Eslovaquia, Turquía) así como la Federación Rusa, Bielorrusia, Ucrania, Georgia, Moldavia, Azerbaiyán, Armenia y Kazajstán.

misma conferencia en que se presentaba un balance positivo de los resultados de la aplicación del Tratado y se modificaba el régimen de flancos, los Estados Parte decidieron formalmente iniciar el proceso de negociaciones para adaptar el Tratado FACE a la nueva realidad europea superando así su naturaleza “bloque a bloque” inicial. Las negociaciones realizadas en el marco del GCC precisaron de tres años en los que las perspectivas de integración en la OTAN de países del antiguo Pacto de Varsovia⁹ y crisis como las de Chechenia o Kosovo interfirieron en todo momento lo que debía ser el elemento esencial del acuerdo de adaptación, es decir los parámetros del nuevo acuerdo de control de armamentos.

4 EL FACE ADAPTADO Y LOS COMPROMISOS DE ESTAMBUL

El 19 de noviembre de 1999, nueve años después de la firma del Tratado original y en paralelo a la Cumbre OSCE de Estambul, el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE¹⁰ fue firmado por los 30 Estados Parte resultantes de los cambios mencionados anteriormente.

Como novedades más significativas, el Tratado FACE Adaptado abandonaba las limitaciones por bloques y el sistema de techos por zonas, introduciendo un sistema de limitaciones nacionales (techos nacionales) y territoriales para cada Estado Parte. Los techos nacionales limitan las existencias propias de cada Estado mientras que los territoriales limitan en el territorio de ese estado los equipos de terceros basados en el mismo. Se introducían cláusulas específicas para el caso de despliegues temporales, como en operaciones de mantenimiento de la paz, se mantenía el sistema de verificación a la vez que se potenciaba el intercambio de información. Otra novedad a destacar del acuerdo de adaptación es que contemplaba la adhesión de nuevos Estados pertenecientes a la OSCE a partir de su entrada en vigor.

El Tratado Adaptado se vio complementado por toda una serie de declaraciones políticamente vinculantes¹¹ cuyo objetivo era tratar de mitigar las inquietudes no resueltas por el texto del tratado. De entre ellas, fueron dos las que establecieron los llamados “Compromisos de Estambul de 1999” y que a la postre constituirían las razones fundamentales del fracaso del proceso de ratificación y entrada en vigor del acuerdo de adaptación y, ya posteriormente, un obstáculo insalvable para todos los esfuerzos de revitalización del sistema. Los Compromisos de Estambul fundamentalmente comprometen a la Federación Rusa a retirar sus tropas y equipos estacionadas en los territorios de

⁹ En la cumbre OTAN celebrada en Madrid en julio de 1997 se invitó formalmente a Hungría, Polonia y la República Checa a adherirse a la Alianza Atlántica.

¹⁰ Disponible en <http://www.osce.org/node/14113>. Fecha de acceso 6/01/2012.

¹¹ Disponible en <http://www.osce.org/es/library/14119>. Fecha de acceso 14.01.2012.

Moldavia (región de Transnistria) y Georgia¹². Debe hacerse una referencia a que el compromiso ruso de desmantelamiento de sus bases estaba ya implícito en el propio Tratado Adaptado una vez entrara en vigor, toda vez que su artículo primero¹³ establece que no puede haber fuerzas militares extranjeras en el territorio de un Estado Parte, si no es de conformidad con el consentimiento expreso del Estado anfitrión.

Los Compromisos de Estambul, al establecer unos plazos temporales para el repliegue de los equipos rusos, podían ser utilizados por los aliados como una medida de presión para la ratificación del Tratado aunque no existiera un vínculo jurídico formal entre la retirada rusa y la ratificación aliada. Cabe mencionar sin embargo que sin la firma *in extremis* de esos compromisos el acuerdo de adaptación no habría visto nunca la luz y por tanto era evidente que el vínculo existía, aunque sólo fuera de carácter político.

No cumpliéndose los plazos del repliegue ruso en Moldavia y Georgia, el Consejo del Atlántico Norte (CAN) empezó a aumentar la presión sobre Rusia de modo que en la Cumbre OTAN de Praga de noviembre de 2002 la Alianza acabó por condicionar formalmente¹⁴ el inicio del proceso de ratificación nacional del FACE Adaptado, paso necesario para su entrada en vigor, al cumplimiento ruso de los compromisos de Estambul. Ni que decir tiene que los propios países afectados, es decir Georgia y Moldavia, también vincularon el repliegue ruso de sus territorios a sus respectivos procesos de ratificación nacional del FACE Adaptado.

La consecuencia del no cumplimiento ruso de sus compromisos y la vinculación establecida por los aliados resultaría en que el Tratado Adaptado, después de más de doce años desde su firma, sigue sin entrar en vigor. Hasta la fecha sólo lo han ratificado cuatro Estados que son Rusia (en 2004), Bielorrusia, Kazajstán y Ucrania, si bien este último no ha hecho efectiva la entrega del instrumento de ratificación en el país depositario (Países Bajos) por lo que es como si no lo hubiese ratificado. Todo ello quiere decir que el único Tratado que se ha estado aplicando hasta la fecha es el viejo Tratado FACE original.

¹² Ibid, anexo 14. Declaración hecha por los Ministros de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa y Georgia la noche anterior a la firma del Acuerdo de Adaptación del tratado FACE.

¹³ Tratado FACE Adaptado. Artículo 1: *“Los armamentos y equipos convencionales de un Estado Parte en las categorías limitadas por el Tratado estarán presentes en el territorio de otro Estado Parte únicamente de conformidad con lo previsto por el Derecho internacional, con el consentimiento expreso del Estado Parte anfitrión, o de conformidad con una resolución pertinente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ese consentimiento expreso deberá ser otorgado por adelantado...”*

¹⁴ Declaración OTAN Cumbre de Praga (21-22 de noviembre de 2002). *“We urge swift fulfillment of the outstanding Istanbul commitments on Georgia and Moldova, which will create the conditions for Allies and other States Parties to move forward on ratification of the Adapted CFE Treaty”*. Disponible en <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>. Fecha de la consulta 22.12.2011.

Influencia de la política interna norteamericana

Procede en este punto hacer una mención a la influencia que tiene la política interna de los Estados Unidos en el asunto toda vez que para algunos analistas, como Ulrich Kühn, allí se encuentra el origen del estancamiento de la situación. Según este enfoque, en paralelo con el inicio de la aplicación del régimen FACE y su pronto proceso de adaptación, los gérmenes de la discordia empezaron a crecer entre los dos antiguos bloques, fundamentalmente en Moscú y en Washington. Muy poco después de la inicial distensión entre Bill Clinton y Boris Yelstin y del pretendido “fin de la historia” de inicios de los 90, los conflictos aparecidos en las antiguas repúblicas de la URSS y la actuación rusa en los mismos, empezaron a fomentar en la política norteamericana, fundamentalmente en el Partido Republicano, “un cambio de tono así como la aparición de ex guerreros de la Guerra Fría¹⁵”. Para estos políticos no debía hacerse ningún tipo de concesiones al antiguo rival, especialmente cuando las reformas democráticas no aparecían y cuando se estimaba que la Federación Rusa actuaba de nuevo con una política agresiva e incluso imperialista, tratando de asentarse en sus tradicionales esferas de influencia. Así, dos pequeños países como Georgia y Moldavia al igual que la situación en el Cáucaso Norte ganaban la atención de este sector político americano. El Tratado FACE, no invocado inicialmente, se convertiría en el punto de conexión entre los tres escenarios y por tanto en un instrumento legal que permitía ejercer presión sobre Rusia y la presencia de sus fuerzas en Georgia y Moldavia. En estas condiciones, el proceso de ratificación del Documento de Flancos, visto como una concesión a Rusia por la mayoría republicana del Senado, precisó para su aprobación la adición en mayo de 1997 de una resolución asociada que imponía a la administración Clinton 14 condiciones, de entre las que se puede deducir el apoyo a la plena soberanía de los estados post-soviéticos, la retirada de todas las fuerzas ilegales rusas de los estados vecinos así como un impulso a la extensión de la OTAN¹⁶. Para Ulrich Kühn en estas 14 condiciones se halla el origen de los Compromisos de Estambul y siguiendo hoy en día en vigor cualquier intento de revitalizar el régimen tendrá que confrontarse con ellas¹⁷.

5 LA SUSPENSIÓN RUSA

Como se deduce de lo visto hasta ahora, el Tratado FACE ha estado siempre muy condicionado por las relaciones OTAN-Rusia y más concretamente por las relaciones ruso-americanas. La primera década del nuevo siglo arrancó con una reformulación de la política exterior norteamericana como respuesta a los ataques del 11-S y con George W. Bush al

¹⁵ KÜHN Ulrich, “From Capitol Hill to Istanbul: The Origins of the Current CFE Deadlock”, *Centre for OSCE Research (CORE)*, Working Paper nº 19, diciembre 2009, 2-3.

¹⁶ Ibid, 12.

¹⁷ Ibid, 18.

frente. De la parte rusa la presidencia de Putin fue fortaleciendo y renovando el país en todos los ámbitos, destacándose en al área del Cáucaso Norte la actuación exitosa, desde la perspectiva rusa, en la 2ª guerra de Chechenia.

Las diferentes fases de ampliación de la OTAN integraban en la Alianza no sólo a Estados pertenecientes al antiguo Pacto de Varsovia sino también a las tres Repúblicas Bálticas anteriormente pertenecientes a la Unión Soviética y con las que Rusia mantenía diversos contenciosos. La Alianza iba ganado terreno y acercándose territorialmente a Rusia gracias a este proceso de ampliación, pero además la sensación de acoso y el creciente sentimiento de amenaza se sustentaba en la retirada unilateral de los EEUU del Tratado Anti-Misiles Balísticos (ABM) ¹⁸ como paso previo a un eventual despliegue de sistemas antimisiles en Polonia y en la República Checa y finalmente con la oferta de adhesión a la OTAN a Ucrania y Georgia¹⁹. En el ámbito del Tratado FACE, Rusia mantenía la aplicación de un régimen que consideraba obsoleto y que no atendía a sus legítimos intereses de seguridad mientras sufría una constante presión política en relación con el compromiso de retirada de Georgia y Moldavia necesarios para poder iniciar la ratificación del FACE Adaptado.

Rusia había también amenazado, en repetidas ocasiones, con abandonar el tratado FACE, en los momentos en que se enfrentaba a EEUU por los planes de éste último de instalar un escudo antimisiles en Europa Oriental. Durante la Segunda Conferencia de Revisión del Tratado, celebrada en Viena en mayo-junio de 2006, la delegación rusa ya advirtió que el destino del régimen FACE dependía del comportamiento de los países occidentales. Un año más tarde Rusia, ante el hecho evidente de que no se iba a proceder a la ratificación del FACE Adaptado, de lo que se responsabiliza a la OTAN, solicitó una Conferencia Extraordinaria para exponer formalmente sus demandas. La Conferencia finalizó con una pesimista declaración rusa que presuponía el posible cese inminente de la aplicación del Tratado.

Finalmente, el anuncio de la suspensión rusa se produjo el 13 de julio de 2007 tras la firma por parte del Presidente de la Federación Rusa de un Decreto Federal sobre “Suspensión de la Participación de la Federación Rusa en el Tratado FACE y Acuerdos internacionales Relacionados”. La suspensión tendría efecto en 150 días, es decir, a partir del 12 de diciembre de 2007. En esa fecha Rusia informó también mediante comunicado de su Ministerio de Asuntos Exteriores del inicio de la suspensión lo que suponía que Rusia, temporalmente, interrumpiría los intercambios de información y dejaría de recibir y realizar

¹⁸ El Tratado ABM firmado por la Unión Soviética y los Estados Unidos en mayo de 1972 impedía el despliegue de armas nucleares en el espacio y limitaba los sistemas de misiles antimisiles. Los Estados Unidos se retiraron del mismo en 2002 abriendo las puertas al desarrollo del escudo antimisiles conocido como “guerra de las galaxias”.

¹⁹ Cumbre OTAN de Bucarest en abril de 2008.

inspecciones. Asimismo se desvinculaba de las restricciones incluidas en el régimen de flancos.

Para justificar la suspensión, la Federación Rusa aducía circunstancias excepcionales que podían afectar a su seguridad por lo que era preciso adoptar medidas inmediatas. Añadía que el FACE Adaptado no pudo entrar en vigor por culpa de la postura mantenida por la OTAN y los vínculos artificiales y ajenos al Tratado que ésta había establecido. También advertía que la suspensión no era un fin en sí mismo sino un empeño ruso por restaurar la viabilidad del régimen de control de armamento convencional en Europa.

La argumentación rusa se basa fundamentalmente en seis puntos que han sido reiterados en diversos comunicados y foros:

- Se denuncia la disparidad existente tras las dos fases de ampliación de la OTAN por lo que se hace necesaria la reducción de los techos nacionales y agregados de modo que se compense el potencial adicional adquirido por la OTAN como resultado de su expansión.
- Retorno de los tres Estados Bálticos al Tratado así como la adhesión del otro aliado no Parte del Tratado, Eslovenia. La autoexclusión de las Repúblicas Bálticas del Tratado y su adhesión a la OTAN, permitía que un eventual despliegue de fuerzas aliadas en la misma frontera rusa quedara también excluido de las limitaciones y medidas de verificación que impone el Tratado FACE.
- Supresión de las restricciones para los flancos rusos, toda vez que limita la soberanía y libertad de acción rusa de despliegue de fuerzas en su propio territorio.
- Llegar a un entendimiento común de la definición de “fuerzas de combate sustanciales²⁰” lo que supone tratar de acordar unos parámetros que restrinjan el despliegue de fuerzas en terceros Estados y, en concreto, en los territorios de nuevos miembros de la OTAN.
- Entrada en vigor del FACE-A antes del 1 de julio de 2008, o al menos el inicio de su aplicación con carácter provisional.
- Desarrollar los términos de acceso de nuevos miembros al Tratado así como empezar la modernización del mismo.

²⁰ La definición de “fuerzas de combate significativas” ha sido siempre un punto de fricción en la marco del Tratado FACE. El concepto surge de la firma en mayo de 1997 del “Acta Fundamental de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa”. En ella la OTAN reiteraba su compromiso de llevar a cabo sus misiones, fomentando la interoperabilidad entre sus fuerzas y no mediante el despliegue permanente de fuerzas de combate significativas, “NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defense and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces.”

Como puede observarse las demandas y la argumentación rusa reflejan el temor en términos de seguridad a una Alianza ampliada que se acerca y acosa militarmente. Esta visión quedaría perfectamente reflejada en la nueva Doctrina Militar Rusa publicada en febrero de 2010 que sitúa la ampliación de la OTAN y el acercamiento de su infraestructura bélica a las fronteras rusas como su principal peligro militar externo.

La teoría tradicional de los acuerdos de control y reducción de armamento sugiere que este tipo de acuerdos interesan y son más favorables a la parte que se siente en una situación de inferioridad. En este sentido, las últimas décadas han presenciado una creciente disparidad entre el armamento convencional aliado y el ruso, a favor del primero, por lo que cabe preguntarse qué lleva a la Federación Rusa a suspender un acuerdo de este tipo. Algunos analistas, como el ruso Andrei Zagorski²¹, sostienen que en el balance entre la limitación de armamentos que el FACE impone a los aliados y las restricciones que le impone a Rusia, ha primado la libertad de acción de Rusia en su flanco sur, es decir, fundamentalmente su orientación hacia el Cáucaso.

6 LOS INTENTOS DE REVITALIZACIÓN

El Plan de Acciones Paralelas

El anuncio de la suspensión rusa tuvo un considerable impacto en las capitales aliadas así como en los medios de comunicación²². Por ello, tras la difusión de la noticia se celebraron varias reuniones de alto nivel²³ con objeto de estudiar el modo de conseguir el retorno de Rusia a la plena aplicación del Tratado. Los aliados²⁴ acordaron abordar el problema en términos políticos sin entrar en la controversia jurídica pese a que para muchos de ellos la suspensión equivalía a una violación *de facto* del Tratado. Inicialmente las negociaciones entre los aliados y Rusia se produjeron a través de dos cauces informales: el multilateral, como en las reuniones citadas, y el bilateral entre los Estados Unidos y Rusia. Finalmente, la posición negociadora aliada cristalizó en torno a la iniciativa norteamericana del plan de

²¹ Zagorski Andrei, "Strengths and Weaknesses of the Current Arms Control Regimes and CSBM,s" en Wolfgang Zellner y otros coordinadores, "The Future of Conventional Arms in Europe", Baden- Baden (Alemania). Editorial Nomos, serie "Democracy, Security, Peace" nº 194, 2009, 475-483.

²² Editorial del periódico El País de 1 de diciembre de 2007, en el que se afirma que la retirada rusa afectará a la estabilidad y dejará a Europa sin una arquitectura paneuropea de seguridad. El editorial fue publicado justo tras el Consejo Ministerial de la OSCE que se celebró en Madrid el 29-30 de noviembre. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Arquitectura/europea/elpporopi/20071201elpepiopi_2/Te. Fecha de acceso 15.01.2012.

²³ Seminario en Bad Saarow (Alemania) 1 y 2 de octubre, reunión bilateral Rusia-EEUU en Moscú 12 octubre, Seminario Informal de Alto Nivel en París el 5 y 6 de noviembre de 2007 así como una reunión de expertos en los márgenes del Consejo Ministerial OSCE en Madrid en noviembre de 2007.

²⁴ Nota de prensa de la OTAN emitida el mismo día 12/12/2007 en que entraba en vigor la suspensión, disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_15500.htm?selectedLocale=en. Fecha de acceso 15.01.12.

acciones paralelas (*parallel action plan*). El plan, lanzado por el Consejo del Atlántico Norte (CAN) el 28 de marzo de 2008²⁵, consistía básicamente en negociar un compromiso político por el cual Rusia debía completar la retirada de sus efectivos y equipo militar de Georgia y Moldavia, al tiempo que, en paralelo, los aliados ponían en marcha sus procesos internos de ratificación del Tratado FACE Adaptado. Se añadía también un compromiso para que los entonces países OTAN no Parte del FACE (las tres repúblicas Bálticas y Eslovenia) fueran parte del nuevo tratado. El objetivo final es que el FACE Adaptado pudiera entrar en vigor en verano de 2008. Todo ello sin establecer un vínculo formal, rechazado por Rusia, entre el cumplimiento de los compromisos de Estambul y la entrada en vigor del FACE Adaptado.

La realidad es que el Plan de Acciones Paralelas desde el inicio nunca contaría con el necesario apoyo político, desarrollándose en un marco de relaciones ruso-norteamericanas deterioradas por la oferta de adhesión a Georgia y Ucrania y el despliegue del escudo antimisiles. Rusia aprovechó también para situarse en posiciones maximalistas que iban más allá de la exigencia de ratificación del FACE Adaptado por parte de los aliados sino demandando ya una revisión y modernización del mismo con condiciones adicionales como la supresión del régimen de flancos. Realmente se estaba debatiendo ya sobre una tercera generación del Régimen FACE que revisaba la propia versión adaptada. La posición rusa era inaceptable para algunos aliados que exigían como primera condición que entrase en vigor el FACE Adaptado aunque se comprometían a estudiar posteriormente su revisión. Poco después, la guerra de Georgia en el verano de 2008 acabaría por sepultar el plan.

Obama y la puesta a cero de las relaciones con Rusia

Las relaciones ruso-aliadas quedaron congeladas en 2008 a consecuencia del conflicto en Georgia llevando incluso a la interrupción temporal del Consejo OTAN-Rusia. Con el plan de acciones paralelas fracasado, dos factores parecían abrir una ventana de oportunidad al reinicio de las negociaciones. En primer lugar y como marco general, el llamado “botón de reinicio” (*reset button*) en las relaciones con Rusia accionado por el presidente Obama tras su toma de posesión en enero de 2009. En segundo lugar, la firma en Praga el 8 de abril de 2010 del Nuevo Tratado para la Reducción Adicional y la Limitación de las Armas Ofensivas Estratégicas, conocido como Nuevo Tratado START. El tratado sería firmado por los presidentes Obama y Medvedev y finalmente ratificado por las respectivas cámaras durante el mes de diciembre de 2010.

Debe señalarse que las negociaciones relativas al control de armamento nuclear y convencional suelen llevarse en foros y momentos temporales distintos, de modo que, aunque complementarias al final, suele otorgarse una clara primacía a la negociación sobre

²⁵ Nota de prensa disponible en: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-047e.html>. Fecha de acceso 15.01.2012

armamentos nucleares. La firma del Nuevo Tratado START suponía por tanto la colocación de las grandes piezas del “puzle armamentístico”. No en vano, el propio presidente Obama calificaría el nuevo Tratado START como una piedra angular en las relaciones de los Estados Unidos con Rusia²⁶. Con esas piezas colocadas, se podían empezar a vislumbrar los espacios vacíos y podría empezar a abordarse la colocación de las piezas menores²⁷, siendo una de ellas, los acuerdos de control de armamento convencional en Europa, es decir la revitalización del Tratado FACE.

El proceso Nuland “en formato 36”

Desde el mismo mes de abril de 2010 se inicia bajo el liderazgo de los Estados Unidos un nuevo e importante esfuerzo diplomático para lograr la revitalización del Tratado FACE y poder salir del “*impasse*” producido tras la suspensión rusa. Antes de empezar las reuniones que tendrían lugar en la sede de la OSCE en Viena, los aliados habían coordinado su postura inicial acordando un documento marco (*Framework Agreement*) que debería guiar las negociaciones para la “revitalización y fortalecimiento del Tratado”. El proceso fue liderado en todo momento por la diplomática norteamericana Victoria Nuland²⁸, entonces Embajadora en Misión Especial para las Armas Convencionales en Europa. Una de las particularidades del proceso fue su “formato a 36” por el que se incluían en las negociaciones, además de los 30 Estados Parte del Tratado, los 6 países aliados no parte del Tratado, es decir, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Croacia y Albania.

La propuesta inicial aliada recibió una contrapropuesta rusa en forma de un documento muy breve que pretendía incluir las mínimas precondiciones posibles. A lo largo de las reuniones se logró fundir ambas propuestas en un único documento pero éste, lejos de avanzar hacia el consenso se fue llenando de distintas alternativas de difícil conciliación.

Tras diez rondas de negociaciones, en mayo de 2011, las reuniones finalizaron sin acuerdo y con la impresión de que sería imposible superar los obstáculos identificados sin que mediaran intervenciones al más alto nivel. En varios asuntos se estaba muy lejos del acuerdo, aunque dos son los más destacados y a los que Rusia se opone: el principio de consentimiento de la nación anfitriona así como el establecimiento de un régimen transitorio que incluyera ciertas medidas de transparencia durante el eventual proceso de

²⁶ Declaración del Presidente Obama en noviembre de 2010. “*The New START treaty is also a cornerstone of our relations with Russia. And this goes beyond nuclear security.*” Disponible en:

<http://www.whitehouse.gov/blog/2010/11/18/new-start-treaty-a-national-security-imperative>.

Fecha de consulta 29/12/2011.

²⁷ En este momento, quedan todavía varias “piezas” que colocar. La Defensa Antimisil, aunque su negociación está estancada, ocupa actualmente un lugar prioritario en la agenda del Consejo OTAN-Rusia así como en el debate interno de la propia Alianza Atlántica. Las armas nucleares tácticas con una prioridad menor es otro de los asuntos pendientes.

²⁸ Victoria Nuland había desempeñado el cargo de Embajadora de los Estados Unidos ante la OTAN en el periodo 2005-2008 y en la actualidad es la portavoz del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

negociación. La parte rusa se limitaba a ofertar un mandato de negociación breve y sin compromisos políticos. Para los Estados Unidos y los aliados en general, este mandato limitado crearía un marco incompleto que nunca podría funcionar. Para Georgia cualquier elemento que pudiera sugerir la consolidación de la ocupación de Abjasia y Osetia del Sur es decir que no explicitara la defensa de sus fronteras internacionalmente reconocidas constituía también una línea roja innegociable.

7 EL CAMINO ALIADO HACIA LA SUSPENSIÓN RECÍPROCA

El párrafo dedicado al Tratado FACE en las declaraciones de las Cumbres OTAN es siempre un buen resumen de la posición aliada sobre el asunto. Así en las declaraciones de las cumbres posteriores a la suspensión rusa (Bucarest, abril 2008 y Estrasburgo-Kehl, abril 2009) se aprecian elementos comunes como el compromiso aliado con el régimen FACE y la crítica a la “suspensión unilateral” rusa. Se hace también referencia a la propuesta ofertada a Rusia en el marco del Plan de Acciones Paralelas que podría llevar a una ratificación del Tratado FACE Adaptado en contrapartida con los compromisos rusos de retirada de fuerzas de Georgia y Moldavia. Pero interesa en este punto destacar la advertencia que se lanza a la Federación Rusa al señalar que la situación actual en la que “los Estados (aliados) que son Parte del Tratado cumplen con la aplicación del mismo mientras Rusia no lo hace, no puede continuar indefinidamente”²⁹.

En la declaración de la Cumbre OTAN de Lisboa de noviembre de 2010, en medio del proceso de negociación del *Framework Agreement* liderado por la Embajadora Nuland y en un momento dulce de las relaciones ruso-aliadas, se introduce un matiz más positivo con la esperanza de que el proceso en curso pudiera llevar a un resultado positivo. No obstante, el párrafo termina vinculando el resultado de las negociaciones a la decisión sobre continuar con la aplicación del FACE, habida cuenta de lo mencionado en las cumbres anteriores sobre la no prolongación de esa situación de aplicación asimétrica del Tratado³⁰.

²⁹ Declaración OTAN Cumbre de Estrasburgo- Kehl (3-4 de abril de 2009). “*Because of our commitment to cooperative security and fulfillment of international agreements as well as the importance we attach to the confidence that results from military transparency and predictability, we have continued fully to implement the Treaty despite Russia’s “suspension”. However, the current situation, where NATO CFE Allies implement the Treaty while Russia does not, cannot last indefinitely.*” Disponible en:

http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease. Fecha de consulta 5.01.2012.

³⁰ Declaración OTAN Cumbre de Lisboa (20 de noviembre de 2010). “*The results of our work in the coming weeks and months will guide our future decisions on continued implementation of CFE obligations, given that, as we said at the Strasbourg/Kehl Summit, the current situation, where NATO CFE Allies implement the Treaty while Russia does not, cannot continue indefinitely.*” Disponible en:

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=en.

Fecha de consulta 5/01/2012.

Fracasadas las reuniones en “formato a 36” en mayo de 2011, los aliados se imponen una pausa en espera de que la Federación Rusa pudiera hacer algún avance flexibilizando su postura. En paralelo se empieza también a coordinar desde el HLTF³¹ en Bruselas las medidas a adoptar para actuar en reciprocidad con la Federación Rusa tal y como se citaba en la declaración de la Cumbre de Lisboa.

En este espacio de tiempo tuvo lugar el 29 de septiembre de 2011 la Cuarta Conferencia de Revisión del Tratado. Los Estados Parte habían acordado previamente llevar a cabo una conferencia reducida de un único día de duración y con un carácter marcadamente técnico de modo que no se acabara en un juego de acusaciones políticas entre los aliados y Rusia o los tradicionales entre Rusia con Georgia y Moldavia o entre Armenia y Azerbaiyán. Las declaraciones de los Estados trataron aspectos recurrentes sobre la aplicación del Tratado en este tipo de conferencias y reiteraron las diversas visiones sobre la situación del Tratado. El único aspecto novedoso fue que la mayoría de países aliados añadieron al tradicional mensaje de que la situación no podía prolongarse el hecho de que estaban estudiando las posibles medidas a adoptar desde un punto de vista legal³².

Finalmente durante las reuniones del Grupo Consultivo Conjunto³³ de noviembre y diciembre, antes de la fecha de entrega del intercambio anual de información³⁴, las 22 delegaciones aliadas así como Georgia y Moldavia anunciaron el cese de la aplicación de determinados aspectos operativos del Tratado FACE respecto a Rusia. Las declaraciones tuvieron distinto tono y algunos elementos particulares siendo uno de ellos el fundamento legal argüido por cada estado para legitimar la decisión adoptada. Lógicamente cada país debía responder de acuerdo a su ordenamiento jurídico por lo que no podía haber una respuesta uniforme para toda la alianza. La mayoría de las delegaciones, entre ellas la española, optaron por invocar el “principio de reciprocidad”, mientras que otras optaron por la “doctrina de las contramedidas” o por el “incumplimiento material”.

³¹ El High-Level Task Force on Conventional Arms Control (HLTF) es el órgano consultivo y asesor de la OTAN que reúne a los expertos de los países para facilitar la coordinación de la postura aliada sobre control de armamento convencional.

³² En el acta del Plenario del Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FSC) de la OSCE, se adjunta la declaración de la Delegación de Moldavia que en su calidad de presidencia de la 4ª Conferencia de Revisión del Tratado FACE expone su visión del desarrollo y de los resultados de la conferencia. No hubo consenso para emitir una Declaración Final por lo que el documento moldavo se hace en calidad nacional como así lo manifiesta la Federación Rusa en declaración adjunta al mismo acta señalando que no comparte el contenido del documento. Disponible en <http://www.osce.org/fsc/84267>. Fecha de acceso 17.01.2011.

³³ Las declaraciones realizadas en el Grupo Consultivo Conjunto no son públicas, sin embargo la nota de prensa emitida por el Departamento de Estados de los EEUU al efecto (22/11/2011) puede ser un buen resumen del contenido de los mensajes aliados. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177630.htm>. Fecha de consulta 5.01.2012

³⁴ Previsto anualmente el 15 de diciembre según lo dispuesto en el Tratado FACE.

Los aspectos más significativos de las declaraciones fueron los siguientes:

- Se anuncia el cese de la aplicación de determinados aspectos operativos relacionados con los intercambios de información, las notificaciones y el régimen de verificación.
- El cese de estos aspectos se realiza respecto a Rusia, es decir, que los Estados Parte seguirán aplicando plenamente el Tratado con el resto de Estados.
- La decisión es reversible y por lo tanto se contempla volver a la plena aplicación del Tratado si Rusia igualmente lo hiciera.
- Se mantiene la puerta abierta al diálogo y a la negociación para poder salir del *impasse*.

Respuesta rusa

La respuesta oficial rusa a la suspensión aliada se produjo un día después de los primeros anuncios en el GCC mediante una nota de prensa³⁵ del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso. El contenido de la nota, breve y moderado, legitimaba de nuevo la introducción de la moratoria rusa en 2007 y restaba importancia a la decisión tomada por los aliados. De la nota se desprende que la Federación Rusa quiere restar importancia también al propio Tratado FACE toda vez que afirma que existen otros acuerdos (Documento de Viena o Tratado de Cielos Abiertos) que permiten mantener un nivel adecuado de transparencia.

Lejos de molestar a Rusia y pese a las declaraciones de los representantes oficiales rusos, en el fondo, el paso dado por los aliados favorecería los intereses rusos. Por un lado, hay que tener en cuenta que, a pesar de la diferencia terminológica referida a la interrupción de la aplicación del Tratado, pues en el caso de Rusia se habla de “suspensión” (modalidad no contemplada en el Tratado) mientras que los aliados se refieren al “cese” como contramedida al incumplimiento de sus obligaciones por Rusia, lo cierto es que para Rusia se legitimaría su decisión inicial al no ser el único Estado que suspende ciertos aspectos del Tratado. Además desde la perspectiva rusa la decisión aliada acaba de rematar un tratado que consideran obsoleto y que restringe su propia soberanía.

Los aliados en todo momento eran conscientes de que la decisión adoptada no iba a tener repercusiones prácticas para Rusia, pues de nada sirve negarle inspecciones que no solicita o dejarle de solicitar inspecciones que rechaza. Por otra parte, se estima obviamente que el cese de entrega de información a Rusia puede ser paliado a través de su aliado más claro, Belarús, que sí es receptor de la misma. En todo caso, el principal objetivo aliado pasaba por enviarle a la Federación Rusa un claro mensaje político.

³⁵ http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/48f013fdcc0a092444257952005b60a0!OpenDocument. Fecha de consulta 5.01.2012.

8 SITUACIÓN ACTUAL

A pesar de que todas las negociaciones han concluido con una puerta abierta al diálogo, el Tratado FACE y por tanto el régimen de control de armas convencionales en Europa se encuentra en una situación crítica sin que se vislumbren posibilidades para su eventual revitalización, ni siquiera sobre la base de un FACE Adaptado al que nunca se le dio ninguna oportunidad. Después de una última década del siglo XX exitosa en el ámbito del control de armamentos en Europa, la primera del siglo XXI ha sido una década perdida. La situación actual es en parte consecuencia de esa falta de compromiso generalizado durante una década en la que al control de armamentos no se le dio la prioridad necesaria. Posiblemente haya que reflexionar si más allá de la falta de acuerdo la razón de este papel secundario sea consecuencia del nuevo entorno de seguridad. Un entorno en el que “ha disminuido la probabilidad de conflictos armados clásicos entre Estados³⁶” y en el que el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado o la proliferación de armas de destrucción masiva se constituyen como las principales amenazas, es un entorno que no precisa de un régimen jurídico de control de armamento convencional como herramienta principal para su seguridad. Desde este punto de vista, el Tratado FACE pudo ser una piedra angular de la arquitectura de seguridad europea pero ahora posiblemente haya dejado de serlo y la prueba es que el supuesto edificio no se ha desmoronado después de tres años sin aplicarse en su totalidad.

Otra muestra de esta pérdida de relevancia se manifiesta en que el control de armamento convencional ni siquiera ha merecido un hueco en la agenda del Consejo OTAN-Rusia en los últimos años, donde asuntos como la colaboración en relación con Afganistán y muy especialmente la Defensa Antimisil sí que ocupan lugares prioritarios.

Como se ha visto, las negociaciones en este ámbito han sido siempre rehén de las relaciones OTAN-Rusia y especialmente de los Estados Unidos con Rusia, relaciones caracterizadas por sus frecuentes altibajos y la desconfianza mutua instalada en algunos sectores de su clase política. Tampoco existe una visión consensuada sobre Rusia entre los países aliados pues aunque algunos países están dispuestos a un enfoque más constructivo y flexible, otros, por lógicas razones históricas recelan de una Rusia en la que reconocen una amenazadora voluntad imperial.

Enfrente tenemos una Rusia que pretende disolver la superioridad aliada diluyéndola en nuevos mecanismos de seguridad como la propuesta de Tratado de Seguridad Europea del presidente Medvedev adelantada el 4 de junio de 2008 en Berlín. Tampoco oculta Rusia un evidente anhelo de aglutinar e integrar el llamado espacio postsoviético, de modo que se avance hacia la integración económica y política, sobre la base de la primera, y en paralelo

³⁶ *Estrategia Española de Seguridad (2011)*, pág.43.

se refuerce la integración militar a través de una hasta ahora muy limitada, en términos de eficacia, Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)³⁷. Lo que está claro es que desde Moscú no se está dispuesto a que Estados Unidos, a través de la OTAN, gane posiciones y obtenga ventajas de carácter estratégico en lo que considera sus zonas de interés.

El resultado es que hoy en día, no existe una perspectiva de solución del problema que respete y recoja los intereses políticos y de seguridad de todas las partes.

Tras el cese parcial anunciado recientemente por los aliados nos encontramos en un momento en que el Tratado FACE se aplica de un modo muy limitado por la mayor parte de sus Estados Parte. Las negociaciones están en un punto muerto sin que aprecie la posibilidad de retomarlas a corto plazo y el hecho de que tanto Rusia como los Estados Unidos afronten elecciones presidenciales durante 2012 tampoco va a facilitarlas.

El riesgo de continuar en esta situación, desde el punto de vista aliado, es que la Federación Rusa, ante una abrumadora ventaja aliada en el ámbito del armamento convencional, empiece a desconectarse y no sienta la necesidad de embarcarse en nuevos procesos de negociación en los que no se tienen en cuenta sus demandas. La hipótesis más peligrosa es que esa desconexión pudiera afectar a otros ámbitos como las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (Documento de Viena³⁸) o el Tratado de Cielos Abiertos. Otra consecuencia directa de la superioridad aliada en el ámbito convencional conjuntamente con el estancamiento de las negociaciones, aunque se sale del ámbito de este ensayo, es la mayor dependencia rusa de la disuasión nuclear.

La situación de *impasse* actual no encierra un peligro porque pudieran desarrollarse carreras armamentísticas pero sí por el deterioro de la transparencia militar conseguida y el aumento de la desconfianza, en definitiva, un peligroso vacío de seguridad que será difícil recuperar.

Los puntos de fricción

El único aspecto clarificador de cara a una eventual reanudación del diálogo es que las distintas posiciones y los elementos de fricción están perfectamente identificados. Todos los Estados Parte han tenido recientemente la ocasión de intercambiar opiniones y negociar intensamente sobre la base del llamado *Framework Agreement*. Desde la perspectiva aliada

³⁷ La OTSC fue fundada en 2002 y está formada por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.

³⁸ El objetivo de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCS) es promover la confianza mutua entre los Estados Participantes de la OSCE y eliminar la preocupación sobre actividades militares, estimulando la apertura y la transparencia. Su elemento fundamental es el Documento de Viena, acuerdo por el que se establecen una serie de MFCS entre las que se destacan: intercambio de información, inspecciones y visitas de evaluación a unidades, visitas a bases aéreas, asistencia a ejercicios militares y presentación de nuevos sistemas de armas. Es políticamente vinculante, no contempla limitación de existencias y no afecta a los medios navales.

se ha realizado un esfuerzo importante para tratar de revitalizar el régimen pero se ha llegado a un punto muerto en el que le toca a Rusia realizar un gesto que flexibilice su postura. Dos problemas de fondo suelen destacarse como principales obstáculos para la reanudación de las consultas:

- La inclusión del principio relativo al consentimiento de la nación anfitriona al despliegue de fuerzas extranjeras, que como se ha visto es un vínculo directo con la presencia de fuerzas rusas en Moldavia y Georgia. Inicialmente Rusia no acepta la inclusión de este principio que considera una precondition política aunque pudiera ser que aceptase una referencia genérica al mismo sin añadidos. No en vano para Rusia existe ya una nueva realidad internacional en el mapa del Cáucaso Sur tras el reconocimiento de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur del pasado 26 de agosto de 2008. Lo que Rusia no acepta de ninguna manera es la adición de la referencia “dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas” como pide Georgia, Moldavia, Azerbaiyán y los aliados.
- El establecimiento de unas medidas de transparencia durante la fase de negociación del nuevo acuerdo. Para los países OTAN la existencia de una red de seguridad proporcionada por un régimen vigente y observado por todas las partes mientras tienen lugar unas negociaciones complejas y susceptibles de estar a merced de otros condicionantes es una garantía para el proceso. El objeto es no prolongar más el vacío de seguridad existente y para ello los aliados se contentarían con un régimen limitado pero que contuviera un intercambio de información y unas medidas para su verificación. Rusia estima que los intercambios de información y medidas de verificación incluidas en el marco del Documento de Viena ya son suficientes, además la vuelta a la aplicación de aspectos del FACE, aunque transitoria y provisional, es jurídicamente imposible.

Pero más allá de estas dos cuestiones existen otros problemas igualmente insalvables que están presentes en la mente de todos.

Uno de los principales problemas es la falta de definición del objetivo final de las negociaciones, es decir la naturaleza del futuro régimen. Para los aliados se trata de revitalizar el régimen existente sobre la base del FACE inicial o el adaptado. De entre ellos, se destaca Turquía para quien la preservación del régimen existente con su naturaleza jurídicamente vinculante así como el Documento de Flancos son esenciales. Sin embargo, desde Moscú el Tratado FACE se considera muerto y se trataría de buscar un nuevo acuerdo *ex novo* que sustituyera al anterior.

El régimen de flancos es otra de las grandes cuestiones. De nuevo, muy especialmente para Turquía la existencia del régimen de flancos es innegociable mientras que para la Federación Rusa lo es su eliminación, ya que esa limitación es considerada discriminatoria al imponer restricciones a Rusia dentro de su propio territorio.

La determinación de Turquía en la defensa a ultranza de varios elementos del Tratado FACE,

original o adaptado, puede ser un lastre para la Alianza a la hora de buscar una posición consensuada. Esta particular defensa del régimen FACE (muerto para Moscú) se debe a que existen determinados aspectos que le favorecen especialmente. Uno de ellos es el régimen de flancos, pues impone restricciones al despliegue ruso en la zona del Cáucaso. Para Turquía, la presencia intimidatoria de fuerzas rusas en esa zona facilita que Rusia pueda ejercer una considerable influencia, disminuyendo a su vez la capacidad de influencia turca en una zona que también consideran de su interés. No hay que olvidar el apoyo turco a la causa azerí en el conflicto de Nagorno-Karabaj. Asimismo cabe mencionar que la llamada zona ATTU de aplicación del Tratado FACE excluye una parte importante del sureste de Turquía limítrofe con Irán, Siria e Irak, es decir, las fuerzas desplegadas en ese territorio no están sujetas ni a limitación ni a medidas de verificación.

Conscientemente se ha evitado en este documento profundizar en la problemática de los llamados “conflictos congelados” pues se parte de la premisa de que los acuerdos de control de armamentos no deben ser un instrumento para la resolución política de los conflictos. En concreto, cada uno de esos conflictos tiene sus foro específico para la negociación en el marco de las Conversaciones de Ginebra, el Grupo de Minsk o las negociaciones “5+2”. El valor añadido de los arreglos relativos al control de armamento es que pueden complementar los acuerdos políticos facilitando el establecimiento de unas condiciones militares que estabilicen la situación y reduzcan la probabilidad de que los conflictos emerjan de nuevo. Un ejemplo típico es el Arreglo de Florencia en el marco del Acuerdo de Dayton para la antigua Yugoslavia, realizado tras un gran esfuerzo de pacificación y estabilización y con un importante apoyo de observadores internacionales.

Sin embargo, a diferencia de otro tipo de acuerdos, es inevitable que en la zona ATTU se vincule la resolución de conflictos con los acuerdos de control de armamento pues en todos ellos siempre hay presencia de fuerzas convencionales sujetas al Tratado FACE.

Cada uno de los tres conflictos congelados tiene unas perspectivas distintas. Según los analistas el de Transnistria³⁹ es el único que podría llegar a tener una solución a medio plazo; el conflicto de Nagorno Karabaj sigue totalmente enquistado y, por último, el de Abjasia y Osetia del Sur ha sufrido un enorme retroceso tras la desafortunada guerra de 2008. A este respecto el reconocimiento de la independencia por parte de la Federación Rusa y la posterior firma de acuerdos para la instalación en ambos territorios de una base militar por un periodo de vigencia de 49 años prorrogables no han hecho sino amplificar el problema. Los tres conflictos tienen repercusión directa en la aplicación del Tratado. En el

³⁹ Un análisis actualizado lo ha realizado Francisco J. Ruiz González en diciembre de 2011 en “*El Conflicto del Transdníester: ¿camino de la solución?*”. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA35-2011ElConflictoDelTransdníesterFJRG.pdf
Fecha de consulta 28/01/2012.

caso georgiano y moldavo por la ya citada presencia de fuerzas rusas en su territorio sin consentimiento del país anfitrión. En el caso de Nagorno Karabaj, la parte azerí reclama igualmente el despliegue de fuerzas armenias dentro de su territorio así como que la propia zona del Alto Karabaj está *de facto* excluida de la aplicación del Tratado. Por parte armenia se acusa a la parte azerí de estar militarizándose por encima de sus techos nacionales. La participación en las negociaciones de estos Estados Parte cuyas posturas son irreconciliables y que utilizan elementos del tratado FACE para sustentar sus distintas visiones políticas supone también un impedimento en las negociaciones.

Para finalizar se va a tratar otro de los asuntos pendientes de resolución pero quizás en el que ha habido cierto acuerdo a priori. Se trata del ámbito territorial de aplicación del Tratado, es decir qué países participarían en las nuevas negociaciones y tal vez en un futuro, nuevo o revitalizado, régimen de control de armamento convencional. El formato a 36 ya supuso un avance aceptado por Rusia al incluir en la mesa de negociación a los 6 países aliados no Parte del Tratado FACE. Por parte rusa siempre existe la voluntad de abrir la adhesión de nuevos Estados a las negociaciones pues es una manera de diluir el actual formato de negociación en que prácticamente se enfrenta ella con todos los aliados. En el marco del proceso Nuland a 36, uno de los elementos en los que hubo acuerdo es que se autorizaría a participar en las negociaciones o en futuro acuerdo a cualquier Estado Participante de la OSCE que reuniera consenso y estudiado caso a caso⁴⁰. En principio es difícil argumentar razones que limiten la inclusión de nuevos miembros pues siempre parece lo más deseable lograr un régimen paneuropeo de control de armamentos cuyo área de aplicación incluyera el mayor número de estados posible. Si pueden surgir problemas en este ámbito es más por la táctica negociadora que por diferencias en el objetivo estratégico final. No se puede olvidar que uno de los objetivos principales del proceso de adaptación fue que nuevos estados pudieran incorporarse al Tratado.

9 PERSPECTIVAS SOBRE UN FUTURO RÉGIMEN DE CONTROL DE ARMAMENTOS

Visto el desarrollo de los acontecimientos acaecidos hasta la fecha procede hacer algunas reflexiones generales sobre un futuro régimen de control de armamentos, siendo realistas y no dogmáticos y tratando de extraer las lecciones aprendidas de los anteriores fracasos.

La evolución de la situación en Europa en las últimas dos décadas tanto desde un punto de vista estratégico como desde un punto de vista subregional ha sido significativa. La suspensión rusa de 2007 enterró el régimen FACE pero la guerra de 2008 en Georgia y el

⁴⁰ La redacción es importante pues permite el veto individual a cualquier Estado Participante de la OSCE por parte de cualquiera de los Estados Parte del Tratado FACE. Esto haría imposible, por ejemplo, la adhesión de Chipre.

posterior reconocimiento de independencia de Abjasia y Osetia del Sur acabó por sepultar la viabilidad del FACE Adaptado. Los acuerdos de control de armamento precisan de mucho tiempo para su negociación pero también se diseñan para largos periodos de tiempo. No se trata ahora de poner parches a la vieja herramienta sino de diseñar el régimen de control de armas del siglo XXI. Por tanto, el primer supuesto pasa por contemplar la posibilidad de ir hacia una tercera generación del régimen FACE por lo que no debe descartarse la idea de un acuerdo *ex novo*, bien entre los Estados Parte del Tratado FACE o incluso abierto a todos los Estados Participantes de la OSCE. Sin embargo hay que reconocer que esta última variante entraña muchos riesgos y podría hacer inviable su negociación. ¿Cómo resolver este dilema? El FACE Adaptado fue el fruto exitoso de largas negociaciones que respondieron satisfactoriamente a las causas que motivaron la necesidad de adaptar el Tratado FACE. No puede ignorarse el resultado de ese esfuerzo y por ello el Tratado FACE Adaptado debería constituir la principal referencia y un buen punto de partida. Siguiendo este razonamiento lo más sensato sería marcarnos como objetivo un nuevo Tratado que parta del enfoque del FACE Adaptado pero con una significativa vocación de revisión. Si es una evolución o una revolución habrá que determinarlo cuando se acuerde el marco de negociaciones.

Establecido el punto de partida debe tenerse claro también cuál es el objetivo final y éste no debe ser otro que un Tratado de Control de Armamentos jurídicamente vinculante y que contenga como elementos operativos fundamentales la limitación, el intercambio de información así como un régimen de verificación a través de inspecciones. Todo ello basado en los principios de reciprocidad y transparencia.

Procede analizar también otros conceptos y elementos que caracterizarían el futuro acuerdo y que puede ser necesario incluir en el mandato de las negociaciones. Dos de ellos son los conceptos de equilibrio y paridad tan importantes en el Tratado FACE que confrontaba dos alianzas. Actualmente, un equilibrio a nivel estratégico en las capacidades militares puede ser un objetivo para Rusia pero nunca lo será ya para los países aliados, que conscientes de su superioridad respecto a Rusia, no van a aceptar que en cualquier proyecto futuro se pueda considerar una paridad entre la OTAN y Rusia (o con la OTSC).

Ya se ha citado que uno de los principales elementos operativos que debería incluir el futuro régimen es el de limitación. En la actualidad las existencias de armamento convencional en el área de aplicación del FACE son muchísimo menores que los techos nacionales acordados en el Tratado FACE Adaptado. La situación actual, no sólo como consecuencia del entorno de seguridad sino también por la reducción de los presupuestos de defensa, no presupone que vayan a desarrollarse carreras armamentísticas en Europa con carácter estratégico, por tanto, parece que el concepto limitación ha perdido bastante relevancia en comparación con el FACE inicial. Sin embargo el esquema de limitaciones del Tratado FACE Adaptado sobre la base de techos nacionales, territoriales o despliegues temporales es uno de los elementos

que debe preservarse. Por supuesto, sería necesaria una reducción significativa de las cantidades de existencias reflejadas en el Protocolo sobre Techos Nacionales del FACE Adaptado de 1999.

Para Wolfgang Zellner⁴¹ un modo de incluir ambos criterios de equilibrio y limitación, podría ser a través de la introducción de un equilibrio, nunca paritario, entre las capacidades de la alianza y las rusas (o de la OTSC) de modo que se mantuviera una determinada proporción de fuerzas a través de una regla de suficiencia políticamente vinculante. Esta propuesta, aunque interesante, no se ha llegado a considerar en los marcos de negociación llevados a cabo hasta ahora y en su contra tiene que indirectamente vuelve a la confrontación entre bloques.

Otro aspecto a revisar es el régimen de flancos, tan importante para Turquía. El régimen de flancos se introdujo formando parte de un concepto estratégico global entre dos alianzas confrontadas. Actualmente, el régimen de flancos ha perdido ese carácter estratégico para quedar en un plano de carácter subregional. Mientras se negociaba el plan de acciones paralelas no podía admitirse la pretensión rusa de abolir los flancos de un modo inmediato, sin embargo, ahora, cuando se trata de evolucionar el contenido del FACE Adaptado es inevitable aceptar que un futuro régimen contemple la desaparición de ese tipo de limitaciones. Noruega ha ido flexibilizando su postura y propone que ciertas medidas suplementarias, como intercambios específicos de información o un régimen especial de inspecciones para ciertas zonas limítrofes, pudieran compensar la eliminación del régimen de flancos. Parece que este enfoque geográfico podría ser un buen punto de partida de cara a la supresión del régimen de flancos.

Pero sin duda uno de los dogmas más importantes a superar, en relación con los conflictos congelados, es la no vinculación de las negociaciones del FACE a la solución política de los mismos. En este sentido, el mantenimiento de los Compromisos de Estambul es una apuesta segura para el fracaso de unas eventuales negociaciones. Los conflictos congelados se desarrollan todos en el llamado espacio post-soviético por lo que es difícil que Rusia no esté absolutamente implicada en lo que considera sus zonas de interés. El vincular las negociaciones a soluciones al conflicto contrarias a Rusia y no buscar soluciones neutrales es difícil que lleve al éxito. No obstante lo anterior, la opción de eliminar esa vinculación junto con la premisa ya citada de que los acuerdos de control de armamento no son la clave para solucionar los conflictos no debe significar que el nuevo acuerdo no tenga una dimensión regional específica y orientada a las zonas de tensión. A tal fin las zonas de especial

⁴¹ Zellner Wolfgang, "Conventional Arms Control in Europe at the Strategic and Sub-regional Levels: The Balance of Military Capabilities – a Valid Concept" en Wolfgang Zellner y otros coordinadores, "The Future of Conventional Arms in Europe", Baden- Baden (Alemania). Editorial Nomos, serie "Democracy, Security, Peace" nº 194, 2009, 475-483.

sensibilidad por su carácter fronterizo o por su conflictividad precisarían de medidas particulares, que impidan fundamentalmente concentraciones significativas de fuerzas armadas. Como dice Wolfgang Richter⁴², se trata de poner fuerzas, espacio y tiempo en un marco conceptual y asignarles unas limitaciones en el futuro Tratado. Así pues, medidas similares podrían servir para facilitar la estabilización de las zonas de tensión y para reemplazar el régimen de flancos. En estas zonas con un régimen específico los principios de transparencia y reciprocidad se hacen todavía más importantes e incluso no debe descartarse la imposición de medidas paritarias que traten de evitar desequilibrios de fuerzas y su consiguiente efecto desestabilizador.

Cuando se piensa en el futuro, tampoco pueden ignorarse los avances científicos y tecnológicos de los últimos años y su impacto en las capacidades militares. No puede negociarse un sistema de equilibrio o transparencia para los equipos tradicionalmente sujetos a control mientras se produce una carrera armamentística en otro tipo de capacidades con sistemas fuera del régimen de control que puede alterar todos los equilibrios y llevar a nuevas inestabilidades. Por tanto debe valorarse si un futuro acuerdo puede abarcar más elementos que los actuales cinco tipos de armas sujetos a limitación.

Por último, la referencia a los grandes principios que deben enmarcar el acuerdo es también necesaria. En general nadie puede oponerse a una referencia a los principios derivados del Acta de Helsinki y del *aquis* del Tratado FACE original, sin embargo el modo de explicitarlos puede constituir un serio obstáculo. Toda vez que el objetivo del futuro régimen de control de armamento no es modificar esos principios, lo más prudente sería no hacer de ellos un caballo de batalla y optar por referencias genéricas.

10 RESUMEN Y CONCLUSIONES

El Tratado FACE cumplió sus objetivos con éxito pero ha quedado ya obsoleto. Considerado la piedra angular de la arquitectura de seguridad europea, se encuentra en una situación tan crítica que debe evaluarse si en términos de seguridad militar en Europa merece la pena mantener una aplicación muy limitada sin Rusia y que tampoco ayuda a resolver ninguno de los conflictos existentes.

La parálisis del régimen FACE lleva indirectamente a la parálisis de toda la red de acuerdos similares e interconectados por lo que la revitalización del régimen de armas convencionales en Europa es indispensable para la actualización del resto de acuerdos. Teniendo en cuenta

⁴² Richter Wolfgang, "Ways out of the Crisis: Approaches for the Preservation of the CFE Regime" en Wolfgang Zellner y otros coordinadores, *"The Future of Conventional Arms in Europe"*, Baden-Baden (Alemania). Editorial Nomos, serie "Democracy, Security, Peace" nº 194, 2009, 347-364.

que Rusia ha dejado claro en numerosas ocasiones que su vuelta al FACE es imposible, procede pues pasar página y avanzar hacia un nuevo Tratado que aproveche los elementos recuperables del anterior régimen, siendo el “FACE Adaptado” un excelente punto de partida. De este modo se podrá lograr que el control de armamento convencional vuelva a ocupar un puesto en la agenda de seguridad del siglo XXI.

El último proceso negociador ha sido intenso y ha acabado chocando con los obstáculos de siempre. Nos encontramos en una situación de pausa y es pues un buen momento para reflexionar en las capitales sobre el futuro, no sólo diseñando el que debiera ser el régimen de control de armamento del siglo XXI sino también como afrontar sus negociaciones con el mayor grado de compromiso y flexibilidad.

La Alianza, con un excesivo liderazgo estadounidense, debería evaluar si puede separar el futuro del régimen de control de armamentos convencionales de los Compromisos de Estambul, como piensan algunos de sus Estados, y si puede dejar de aferrarse a la preservación del régimen FACE contemplando ya una nueva generación del mismo. En todo caso, una eventual flexibilización de la posición aliada en ese sentido no debería ir nunca en menoscabo de la defensa de la integridad territorial de Georgia y Moldavia en los foros correspondientes.

Rusia por su parte debería abandonar el lenguaje maximalista y a veces teñido de victimismo. Del mismo modo que considera el régimen de flancos discriminatorio no puede pretender limitar la libertad de acción de la OTAN o su posible ampliación a través de los acuerdos de control de armamento. La demanda de la Alianza de establecer un régimen transitorio durante las negociaciones es lógica y legítima. Para Rusia y teniendo en cuenta la experiencia de años de aplicación del Tratado FACE no debería ser un gran problema poner en práctica este tipo de medidas transitorias. Se trata por tanto de que Moscú reaccionara con algún gesto a los importantes esfuerzos de negociación aliados y aprovechar la posibilidad de un marco de negociación que se puede aproximar a su postura.

El riesgo de prolongar demasiado el impasse actual es que Rusia priorice la integración del espacio ex-soviético y su capacidad de influencia en el mismo a través del despliegue de sus fuerzas armadas convencionales por encima de unas negociaciones en las que, según sus cálculos, no tiene más que perder. Los aliados deben ser muy conscientes de este hecho y pensar que el régimen FACE es lo único que une contractualmente a Rusia con un sistema de seguridad en Europa. La desconexión rusa de este sistema además de la ya citada pérdida de transparencia podría afectar a otros acuerdos como el Documento de Viena.

La salida a esta situación incierta pasa por que tanto Rusia como la OTAN modifiquen el todavía existente enfoque de confrontación anclado en la Guerra Fría por un verdadero entendimiento de la seguridad cooperativa en el ámbito del control de armas

convencionales. El estancamiento de las negociaciones en relación con la Defensa Antimisil, actualmente prioritaria en la agenda de seguridad OTAN-Rusia, supone un freno adicional para la negociación del control del armamento convencional. No obstante ha quedado claro en este documento que cualquier ventana de oportunidad futura para la negociación, si quiere tener éxito, requerirá una enorme voluntad política, largas y complejas negociaciones y, sin duda, concesiones por parte de todos los actores.

i

*Carlos Aguado Valladares**
Comandante del Ejército de Tierra
Consejero Adjunto Defensa
Representación Permanente de España ante la OSCE

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.