

PAUL C. WARNKE

¿Son compatibles el desarme nuclear y la ampliación de la OTAN?

Sin una planificación cuidadosa y unas disposiciones de seguridad nuclear que la acompañen, la propuesta de ampliación de la OTAN podría suponer una amenaza a la puesta en práctica de los acuerdos existentes sobre control y reducción de armamento estratégico. La intensa y persistente oposición mostrada por Rusia hacia ese paso podría hacer que se atascara indefinidamente cualquier avance posterior en la Conferencia sobre Desarme de Ginebra. Una consideración constructiva de la inquietud rusa que constituyera, a su vez, una respuesta a la misma podría desactivar una situación de otro modo explosiva y hacer progresar incluso la causa de un mundo libre de armas nucleares. Para ello, sería necesario un análisis del papel de la OTAN en el mundo actual, así como saber si este papel exige un continuo despliegue de avanzada de las fuerzas nucleares de la Alianza. Algunos entusiastas del desarme pueden argüir que ha llegado la hora de proceder a la clausura de la OTAN, en lugar de ampliarla. Pero los gobiernos aliados se mantienen unánimes en su opinión de que la OTAN conserva una importancia crucial para la seguridad europea.

Quizás la declaración más memorable sobre lo que constituye la misión de la OTAN sea la que se atribuye a Lord Ismay. Se cuenta que en el momento de su creación manifestó que la OTAN se fundaba con tres finalidades distintas: “Mantener a los rusos fuera, a los americanos dentro, y a los alemanes debajo”. Desde

Durante su carrera como alto funcionario norteamericano de control de armamentos, Paul C. Warnke desempeñó el puesto de Secretario Ayudante de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional, Director de la Agencia de Control de Armas y Desarme (ACDA), y encargado norteamericano de las negociaciones de control de armas nucleares estratégicas. En la actualidad, es miembro del Comité Asesor Científico y Político del ACDA. Este artículo se publicó en la sección de opinión del número de diciembre de 1996 de *Disarmament Diplomacy*.

Traducción: Pablo Carbajosa.

luego, hoy en día, tras la disolución de la Unión Soviética, el empeño de mantener a las tropas rusas fuera de Europa apenas sí parece una tarea formidable o realista. Y no se puede seguir considerando como posibilidad alarmante a una Alemania renacida y de nuevo militarizada. La Alemania unificada, que ha completado dicha reunificación gracias en buena medida a la ayuda prestada por Estados Unidos y otros países miembros de la OTAN, está firmemente asentada en Europa Occidental. Su relación primera y principal es la que mantiene con Francia y Estados Unidos.

Pero a pesar de estos cambios, sigue habiendo objetivos que otorgan validez a la continuidad de la OTAN. Está fuera de toda duda que los europeos occidentales se sentirán bastante más cómodos mientras los norteamericanos permanezcan en una alianza perdurable como es la Alianza Atlántica. Tienen que seguir conviviendo con una Rusia que, si bien es mucho más pequeña que la antigua Unión Soviética, no deja de ser el país más grande de Europa. Además dispone de un potencial militar masivo y atraviesa un proceso difícil de transición.

La OTAN también resulta útil a importantes intereses de Estados Unidos. A falta de una poderosa alianza militar occidental, este país se vería obligado a elegir entre dos extremos. Podría optar por convertirse en policía mundial, ejerciendo de modo unilateral un poder militar sin paralelo destinado a hacer valer un orden mundial que protegiera sus intereses económicos, políticos y de seguridad a largo plazo.

Sin embargo, la resistencia del Congreso norteamericano, que refleja en general la de su propia opinión pública, impediría la adopción de una política semejante, de modo que no se podría disponer de la financiación necesaria para llevarla a la práctica. Desde luego, la intervención norteamericana en situaciones de conflicto exterior resulta impopular aunque forme parte de un esfuerzo multilateral.

En el extremo opuesto, podría suceder que Estados Unidos se apartase de sus responsabilidades globales y adoptara una postura aislacionista. Por desgracia, esta posición podría ganarse la aprobación de un sector apreciable de la opinión pública norteamericana. Pero la seguridad norteamericana quedaría irreparablemente dañada. La mejor esperanza para mantener la paz mundial es que Estados Unidos trabaje en común con otras naciones que piensan de modo semejante y que posean una capacidad militar significativa. Por suerte, se pueden encontrar países de estas características entre los miembros de la OTAN. Las fuerzas militares colectivas de la Alianza Atlántica han demostrado que pueden trabajar conjuntamente de modo eficaz. No hay otra institución que disponga ni remotamente de medios, pericia y cohesión comparables.

Alianza útil en situaciones de emergencia

La OTAN es necesaria para enfrentarse a situaciones de emergencia que van a aparecer casi con toda seguridad, aun cuando los antiguos adversarios de la Guerra Fría establezcan una relación útil, estrecha y estable. El logro de expulsar a Sadam Hussein de Kuwait se alcanzó en buena medida gracias a fuerzas de los países de la OTAN.

La catástrofe bosnia debería constituir prueba suficiente de que la OTAN forma, y debería seguir formando, parte vital del entramado de seguridad internacional. Supuso una tragedia que cuando murió Tito y se derrumbó la Unión Soviética el miedo común que mantenía unida a Yugoslavia se viera sustituido por animosidades históricas nunca resueltas. La intervención exterior se hizo esencial. Fueron los ataques aéreos llevados a cabo por la aviación de la OTAN los que condujeron a Serbia a avenirse a una negociación en serio, y es personal de la OTAN el que compone en su mayoría el contingente de 60.000 soldados desplegados con el fin de aplicar los Acuerdos de Dayton. La participación rusa en IFOR tiene su importancia no sólo en este caso, sino como previsión de una futura cooperación. En la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Bruselas el 10 de diciembre de 1996, se aprobó la Fuerza de Estabilización de la OTAN destinada a Bosnia. Esta fuerza de seguimiento de 30.000 hombres incluirá también tropas rusas.

Lamentablemente, la OTAN se mostró lenta a la hora de actuar en la crisis balcánica. En un editorial del *Washington Post* de mayo de 1993, me quejé de la incapacidad de la Alianza para obrar con prontitud. El artículo concluía afirmando: "No obstante, una respuesta contundente de la OTAN a la actual crisis haría más que justificada su existencia tras la Guerra Fría". Creo que disponemos ya de esa justificación. Ahora que la OTAN se ha mostrado dispuesta a actuar fuera del área de los países del Tratado del Atlántico Norte, se puede y se debe esperar que entre en acción allí donde se vea amenazada la seguridad europea, como aconteció en el caso de la caótica y bárbara desintegración de Yugoslavia.

El propósito central primero de defensa colectiva contra un ataque a los países de la OTAN en Europa y América del Norte es hoy, felizmente, algo fuera de lugar. Pero los intereses de la Alianza podrían verse amenazados de nuevo por la evolución de los acontecimientos en la Europa Central y meridional, en Oriente Medio, y hasta en Asia. La OTAN debería concentrarse en desarrollar políticas y programas para enfrentarse de modo conjunto a actividades terroristas dirigidas o patrocinadas por naciones de poca confianza.

En un momento dado, se debe otorgar a las propias Naciones Unidas la facultad de llevar a cabo operaciones de imposición de la paz en las que disponga de sus propias fuerzas multinacionales. Pero considerando la mala fama que soporta en la actualidad la ONU, esta perspectiva queda relegada al futuro. Al menos por ahora, es a las fuerzas de la OTAN, primordialmente, aunque no con carácter exclusivo, a las que se debe confiar la ejecución de las operaciones de pacificación como cosa distinta de las operaciones de mantenimiento de la paz.

La novedosa disponibilidad de la OTAN para obrar de este modo estaba ya prefigurada en el comunicado del Consejo del Atlántico Norte de diciembre de 1992, que confirmaba la disposición de la misma "a responder positivamente a las iniciativas que el Secretario General de la ONU pueda adoptar con el fin de solicitar la ayuda de la Alianza en la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad".

Hay que darse cuenta, asimismo, de que la pertenencia común a la OTAN sirve para poner freno a los conflictos entre miembros de la Alianza como Grecia y Turquía. Sin ese vínculo, la situación de Chipre podría haber degenerado ya en

*La catástrofe
bosnia
debería
constituir
prueba
suficiente de
que la OTAN
forma, y
debería
seguir
formando,
parte vital del
entramado de
seguridad
internacional.*

abiertas hostilidades. En realidad, una de las razones que se dan para acuciar a la ampliación de la organización hacia el Este es que la perspectiva de ingresar en la Alianza podría servir para impedir conflictos entre naciones que tienen minorías de población importantes. Hungría y Rumanía ya se han puesto de acuerdo para respetar las fronteras nacionales existentes, en un paso destinado a incrementar sus posibilidades de ser admitidas.

Por todas estas razones, tengo la seguridad de que la OTAN perdurará. La cuestión principal más inmediata estriba en saber si debería ampliarse la OTAN, de qué manera y cuándo, y en qué forma deberían quedar estructuradas sus fuerzas.

Beneficios, peligros y consecuencias de la ampliación

La idea de ampliar la OTAN para incluir a las naciones de Europa Central ha provocado la inmediata reacción negativa de Rusia, cuyos dirigentes tienen la impresión de que su seguridad se vería amenazada por el movimiento de fuerzas militares de la Alianza, y especialmente de armas nucleares, junto a sus fronteras. Se han apresurado a advertir de que ese paso se consideraría una grave interferencia en la aplicación de los acuerdos existentes sobre control de armas, y que podría suponer un impedimento para la continuación del proceso de desarme nuclear.

El anterior jefe de la seguridad nacional de Rusia, Alexander Lebed, manifestó en su primera visita a Occidente que la apresurada ampliación de la OTAN podría echar por tierra la ratificación, de por sí ya bastante dudosa, del START II, el tratado que ha de reducir las fuerzas norteamericanas y rusas a 3.500 cabezas nucleares cada una. Argumentó que podría poner también en peligro los límites de FCE ya negociados sobre fuerzas convencionales en Europa, y hasta el Tratado sobre FNI que elimina los misiles nucleares de alcance intermedio. Lebed afirmó que lo que se necesitaba de modo más apremiante para garantizar el nuevo entorno de seguridad en Europa era lograr un acuerdo formal entre Moscú y Occidente que detallara todos las obligaciones y derechos respectivos.

Mantuvo: "Sólo tendremos éxito cuando Occidente se dé cuenta de que la colaboración debe basarse en una seguridad equitativa, porque Rusia representa la mitad de Europa". Aunque se encuentra actualmente apartado del poder, puede que volvamos a ver al general Lebed en algún otro cargo. En cualquier caso, sus comentarios merecen ser tomados seriamente en consideración.

En fecha más reciente, el 2 de diciembre [de 1996], el primer ministro ruso, Víktor Chernomirdin, manifestó, en una conferencia de dos días de duración de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, lo siguiente:

"Hemos decidido de forma clara y claramente declaramos ahora nuestra firme oposición a los planes de la Alianza de desplazar su estructura militar hacia nuestro territorio (...) ¿Acaso no ha quedado claro que la aparición de nuevas líneas divisorias va a conducir a un empeoramiento de la situación geopolítica en conjunto en el mundo entero?"

Pocos días antes, el ministro de Defensa ruso, Igor Rodionov, alertó de que la expansión de la OTAN en lo que solía otrora considerarse como zona de “parachos” de la periferia occidental de Rusia podría conducir a una nueva campaña de rearme, así como al despliegue de misiles nucleares rusos que apuntaran a estados de Europa Oriental.

Si este enfrentamiento continuara y se intensificase, podrían paralizarse e incluso dar marcha atrás los avances conseguidos en la Conferencia de Ampliación y Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear de la primavera de 1995, que condujo a la decisión de ampliar el tratado indefinidamente, lo mismo que los progresos logrados por la Conferencia de Desarme para preparar un Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (TPTPN), abrumadoramente aprobado por la Asamblea General de la ONU en septiembre pasado.

Los estados no nucleares que han participado en la Conferencia de Desarme han mostrado su insistencia en que las potencias nucleares hagan honor a sus compromisos sobre la completa eliminación de las armas nucleares. India, por cierto, bloqueó la adopción y transmisión formales del TPTPN por parte de la Conferencia de Desarme, debido a la incapacidad de las potencias nucleares de ajustarse a un calendario concreto de desnuclearización total.

Una reacción de enorme contrariedad a la ampliación de la OTAN por parte de Rusia podría, por tanto, hacer embarrancar toda la agenda de la Conferencia de Desarme. En consecuencia, la tarea prioritaria debe consistir en elaborar una Carta mutuamente satisfactoria para la OTAN y Rusia. En ausencia de un acuerdo semejante, la incorporación de tres o más estados de Europa Central y Oriental -desde luego, no de todos-, conduciría en realidad a una mayor inestabilidad, así como a una disminución de la seguridad de aquellos a quienes no se haya otorgado el ingreso.

Los dirigentes europeos occidentales han dejado claro que no votarán en favor de la inclusión en la OTAN de ninguna de las antiguas repúblicas soviéticas. En la reciente sesión de la Asamblea General de la Alianza, el Ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania se hizo eco de las preocupaciones rusas sobre cualquier movimiento de fuerzas nucleares de la OTAN a bases militares de los nuevos miembros de la Europa Oriental. “El posible despliegue de armas nucleares en territorio de nuestros vecinos de Europa Central y Oriental es motivo para nosotros de gran inquietud”, manifestó. Los funcionarios norteamericanos han confirmado, además, que en un futuro previsible no hay planes ni perspectivas de ofrecer el ingreso en la OTAN a los tres estados bálticos, Estonia, Letonia y Lituania. Durante muchos años, se habló de ellos, y con razón, como “naciones cautivas”. Letonia y Estonia tienen minorías rusas muy numerosas, y Kaliningrado, un pedazo desgajado perteneciente a Rusia, se encuentra entre Lituania y Polonia.

Una prioridad urgente: la reforma de la doctrina nuclear

Así pues, como paso inmediato, e independientemente de que se amplíe o no la OTAN, hay que revisar la actual doctrina nuclear de la OTAN y se deberían eliminar todas las restantes fuerzas nucleares desplegadas como apoyo de la misma.

El actual concepto estratégico de la OTAN se estableció mediante acuerdo con los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Reunión del Consejo

*La tarea
prioritaria
debe consistir
en elaborar
una Carta
mutuamente
satisfactoria
para la OTAN
y Rusia.*

Los países de la OTAN deberían reconocer que no hay razón alguna para llevar a cabo un despliegue adicional de armas nucleares.

del Atlántico Norte celebrada en Roma entre el 7 y el 8 de noviembre de 1991. Al tiempo que tomaban nota del nuevo entorno estratégico creado por los cambios políticos “que han mejorado de modo radical el entorno de seguridad en el que la Alianza del Atlántico Norte trata de alcanzar sus objetivos”, los dirigentes de la OTAN reafirmaban que:

“La garantía suprema de seguridad de los aliados es la que proporcionan las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, y en especial, las de Estados Unidos; las fuerzas nucleares independientes del Reino Unido y Francia, que poseen un papel disuasor propio, contribuyen a la disuasión y seguridad globales de los aliados”.

Posteriores declaraciones de la OTAN sobre política nuclear han especificado que esta disuasión y esta seguridad exigen el despliegue visible de fuerzas nucleares tácticas en bases militares de la OTAN.

Como antesala de la ampliación de la organización, se debería actualizar este anacrónico concepto estratégico. El Acuerdo de Roma de noviembre de 1991, a la vez que afirma que “las armas nucleares situadas en Europa y comprometidas con la OTAN proporcionan un vínculo político y militar esencial entre los miembros europeos y de América del Norte de la Alianza”, sostenía a continuación que “no hay necesidad de artillería nuclear o de misiles nucleares de corto alcance lanzados desde tierra, por lo que serán suprimidos”.

En consonancia con lo dicho, las únicas armas nucleares tácticas desplegadas en Europa como apoyo de la OTAN son las bombas albergadas en aparatos aéreos de doble capacidad. Algunos funcionarios norteamericanos han mantenido que la OTAN debe reservarse la opción de desplegar dichas armas nucleares en el territorio de la nueva Alianza, dado que de otro modo se verían relegadas a un estatus de segunda clase. En su alocución del 10 de diciembre, el secretario de Estado norteamericano, Warren Christopher, contribuyó a rechazar esta argumentación y a revisar este concepto estratégico pasado de fecha. En un significativo esfuerzo por aplacar los temores de los rusos, anunció:

“Declaramos que, en la Europa de hoy, la OTAN no tiene intenciones ni planes ni necesidad de estacionar armas nucleares en el territorio de ninguno de sus nuevos miembros y afirmamos que no existen en la actualidad fuerzas nucleares de la OTAN en estado de alerta”.

Se puede y se debe hacer todavía más por poner el día la doctrina militar de la OTAN. Los países de la OTAN deberían reconocer que no hay razón alguna para llevar a cabo un despliegue adicional de armas nucleares. Noruega, Dinamarca y España no han aceptado jamás despliegues semejantes y, por supuesto, países europeos occidentales como Austria, Finlandia, Suecia y Suiza ni siquiera son miembros de la Alianza.

Las armas nucleares tácticas se estacionaron en países de la OTAN siguiendo la doctrina de la “respuesta flexible”. De acuerdo con la misma, un ataque masivo por parte del Pacto de Varsovia, encabezado por la Unión Soviética,

podría contrarrestarse en principio mediante la utilización de armas nucleares. Con la disolución del Pacto de Varsovia y de la propia Unión Soviética, la doctrina y las fuerzas nucleares destinadas a llevarla a la práctica son anacronismos provocadores que carecen de todo valor para el nuevo papel de la Alianza.

En la mencionada intervención del 10 de diciembre, Christopher recalcó la importancia de incluir a Rusia como “socio pleno” en la construcción de una nueva Europa “libre de la tiranía, de la división y la guerra”. Afirmó que “la división fundamentalmente nueva entre la nueva Rusia y la nueva OTAN...debería quedar expresada en una Carta redactada por la OTAN y Rusia”. Al día siguiente, en una reunión con los 16 ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, el ministro de Exteriores de Rusia, Yevgeny Primakov, respondió de modo afirmativo. Mientras declaraba que “seguimos ciñéndonos a nuestra postura negativa sobre la ampliación de la OTAN”, el ministro Primakov se avino a negociar una nueva Carta para impulsar las condiciones de la nueva relación. El secretario general de la OTAN, Javier Solana, declaró en el curso de la reunión que la meta es tener concluida la Carta para la fecha de reunión de los Jefes de Estado de la OTAN en Madrid el próximo mes de julio, en la que se planea anunciar qué países se convertirán en nuevos miembros para 1999.

En este completo acuerdo, de vital importancia, entre la OTAN y la Federación Rusa, debería introducirse un elemento que estipulara que no se producirá despliegue alguno de armas nucleares fuera de las fronteras nacionales. Una propuesta similar la realizó el ministro de Exteriores de China en la última sesión de la Asamblea General de la ONU. Y con el reciente retorno de las últimas cabezas nucleares SS-25 situadas en Bielorrusia, Rusia ya no posee armas nucleares más allá de sus fronteras. Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos no pueden presentar ningún argumento legítimo de que sus intereses de seguridad exijan el despliegue de sus armas nucleares en el exterior de sus límites territoriales.

Desnuclearización y aceleración del desarme

Esa estipulación contenida en dicha Carta podría hacer mucho por aliviar la preocupación de Rusia por la ampliación del número de miembros de la OTAN. Además, se la podría caracterizar como un paso hacia el cumplimiento del compromiso presente en el Tratado de No Proliferación y el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares consistente en que las potencias nucleares darán los pasos necesarios para proceder a la completa supresión del armamento nuclear. La decisión de ampliar el TNP y el TPTPN no habría sido posible sin este empeño.

Por añadidura, se deberían iniciar negociaciones en la Conferencia de Desarme, a fin de poner en práctica la recomendación de la Comisión de Canberra sobre Eliminación de Armas Nucleares destinada a deshacerse por completo de las armas nucleares tácticas. Como prueba continuada de su compromiso de despojar de valor y eliminar las armas nucleares, Estados Unidos debería utilizar a su vez la Conferencia de Desarme como foro en el que anunciar una política incondicional de no ser jamás el primero en hacer uso del arma nuclear y apremiar a Rusia para que haga otro tanto.

La Unión Soviética y su sucesora, la Federación Rusa, mantuvieron hasta años recientes una política de declaraciones contraria a ser los primeros en hacer uso de armas nucleares. Estados Unidos podría utilizar la desnuclearización total de la OTAN, lo que dejaría a Rusia aun menos expuesta de lo que estaba antes de que se considerase la ampliación de la OTAN, para hacer valer en la Conferencia de Desarme que Rusia debería retornar a su política de no ser la primera en hacer uso de armas nucleares. China ha mantenido su declaración de que nunca será la primera en utilizar su arsenal nuclear, y que sólo haría uso del mismo en caso de respuesta a un ataque nuclear. Cabría esperar luego que el Reino Unido y Francia se sumaran a las demás potencias nucleares en un tratado en el que se comprometieran a no ser los primeros en el empleo de dichas armas.

Las consecuencias globales de esta línea de actuación consistirían en disipar el potencial perturbador de la ampliación de la OTAN y hacer avanzar la adopción y el cumplimiento de una variada agenda en la Conferencia de Desarme.