

097/061/024

Ministerio  
de  
Asuntos Exteriores

-El Pacto de Varsovia en el momento actual y expectativas de evolución en los próximos años.

I. Origen.

El Pacto de Varsovia es una alianza militar multilateral constituida por el Tratado de Amistad, Asistencia Mútua y Cooperación firmado en Varsovia, el 14 de mayo de 1955 por los Jefes de Gobierno de Albania, Bulgaria, Hungría, República Democrática Alemana, Polonia, Rumanía, la URSS y Checoslováquia.

Albania, debido a su disputa ideológica con la URSS, iniciada en 1957, y patente desde 1960, fué excluida de las reuniones del Pacto en 1961, pero no se retiró formalmente hasta que con la intervención militar en Checoslováquia, denunció su pertenencia al Pacto el 13 de septiembre de 1968.

El Pacto de Varsovia, que cumplirá en 1980, su XXXV aniversario, -si no se disuelve antes, cosa improbable- reúne, pues, a la URSS y a sus seis "satélites" de Europa Oriental. Al contrario de la organización económica COMECON, el Pacto de Varsovia no ha invitado a unirse a él a otros países comunistas extraeuropeos (Mongolia, Cuba, Vietnam), Teóricamente, por lo menos, el Pacto está abierto a todos los Estados "independientemente de su régimen social y político, que declaren su disposición a contribuir, participando en el presente Tratado, a la unión de esfuerzos de los Estados amantes de la paz para asegurar la paz y la seguridad de los pueblos" (artº 9). Recientemente, en febrero pasado, durante una visita del Presidente de Siria, Hafez Al Assad, a Moscú, un diario árabe aludió a la posibilidad de que Siria se uniese al Pacto de Varsovia, si lo consideraba necesario en su lucha contra Israel. Esta noticia fué acogida con escepticismo en los círculos especializados en los que se subraya que, a pesar del arriba mencionado artículo 9, el Pacto era eminentemente europeo, por lo que no se habían adherido a él los otros Estados comunistas de influencia soviética pero exteriores al continente europeo.

La conclusión del Pacto fué presentada por la URSS como una respuesta del campo socialista a los acuerdos de París de 1954 que asociaban a la República Federal de Alemania el dispositivo militar occidental. En realidad, el Pacto de

./..

Varsovia, no aportaba nada, o casi nada, al dispositivo militar soviético ya que la URSS había establecido ya, por una parte, una red de tratados de amistad, cooperación y asistencia mútua con todos los países incluidos en su zona de influencia del Este de Europa entre 1943 y 1955, al mismo tiempo que el alto mando militar soviético reforzaba su influencia en los ejércitos de estos países decretando, en 1952, la standardización de las grandes unidades, del armamento, de los diversos equipos e incluso de sus reglamentos. De esta manera, y antes de la conclusión del Pacto de Varsovia los ejércitos de los países de Europa Oriental, que se encontraban completamente bajo el control de los respectivos partidos comunistas, se habían organizado siguiendo un esquema idéntico al del ejército soviético. Esto explica el poco interés que la URSS concede al Pacto en los primeros años y su escasa actividad. De hecho, después de los acontecimientos de Budapest de 1956, la URSS refuerza su red de acuerdos bilaterales con toda una serie nueva que regulan el establecimiento de las tropas soviéticas en los territorios de estos países.

## II. Organización.

### A) Política.

El órgano supremo político previsto en el Tratado es el Comité Consultivo Político, que se ha venido reuniendo en las diferentes capitales del Pacto con menor periodicidad de la prevista en su primera reunión de Praga 1956 ( dos veces al año), ya que solo se ha reunido quince veces en veintidós años. El Comité reúne a los Primeros Secretarios, Jefes de Gobierno, Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los países miembros y se ocupa de los problemas de política internacional y de los peligros que puedan amenazar la paz; en sus reuniones, se realizan las consultas previstas en el artículo 3 del tratado, sean de política general o con carácter de urgencia. El Comité creó una Comisión Permanente con sede en Moscú con la misión de hacer recomendaciones sobre los problemas de política internacional, con vistas a elaborar una línea política común. También se encuentra en Moscú el Secretariado, en el Ministerio de Asuntos Exteriores de la URSS; el puesto de Secretario General -como el de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas del Pacto- siempre ha estado ocupado por un soviético, uno de los Viceministros de Asuntos Exteriores de la Unión Soviética.

En la última reunión del Comité Consultivo Político (Bucarest, 25/26.11.76) se decidió "con el fin de continuar perfeccionando el mecanismo de colaboración política en el marco del tratado" crear un comité de Ministros de Asuntos Exteriores y una Secretaría Unida "como órganos del Comité Consultivo Político." Esta iniciativa fué interpretada como una manifestación

del deseo de la URSS de convertir el Pacto en un instrumento activo de la política exterior del bloque comunista, más allá de su misión puramente militar encomendada al Mando Supremo Unificado .

Los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros del Pacto, se reúnen con bastante regularidad (una o dos veces al año). De manera menos regular se celebran otro tipo de reuniones: Viceministros de Asuntos Exteriores o de Defensa, Jefes políticos de las Fuerzas Armadas, secretarios de partidos, parlamentarios, etc. Como el área del Pacto de Varsovia coincide exactamente con la zona de influencia soviética en Europa Oriental, es difícil determinar a veces qué reuniones o actividades tienen lugar dentro del marco de la organización del Pacto y cuáles son simplemente, producto de la creciente y fuerte coordinación que existe entre las instancias de los partidos y administraciones de estos países. El hecho es que existe en estos países un proceso de standardización política y militar -siguiendo el modelo soviético- muy superior al que pueda existir en cualquier otro grupo de países.

#### B). Militar

El órgano supremo militar es, desde la reorganización de 1969, el Consejo de Ministros de Defensa; pero este órgano no es permanente, por lo que el órgano supremo militar sigue siendo, de hecho, el Mando Supremo Unificado, con sede también en Moscú y que ha recaído siempre en un prestigioso militar de la URSS: Koniev (1955-61), Grechko (1961-67), Yakubovoski (1967-77) y Kulikov. Rumanía ha manifestado varias veces que este puesto no tendría que ser siempre ocupado por un militar soviético. La misión del Mando Supremo es "fortalecer la capacidad defensiva del Pacto de Varsovia, preparar planes militares en caso de guerra y decidir sobre el despliegue de las tropas". El Mando Supremo se compone de un Comandante en Jefe y de un Consejo Militar en el que están representados los Estados Mayores de cada uno de los países del Pacto. También existe un Estado Mayor del Mando Unificado, cuya jefatura también ha estado siempre ocupada por un militar soviético. En caso de guerra, las unidades de los demás miembros del Pacto estarían subordinadas operativamente al Mando Supremo de la URSS. El mando del sistema de defensa aérea que cubre toda la zona del Pacto de Varsovia, está actualmente centralizado en Moscú y dirigido por el Comandante en Jefe de las fuerzas de la Defensa Aérea de la URSS. La Flota Conjunta del Báltico, de la que forman parte, junto con parte de la flota soviética, la Flota polaca y la Marina Popular de la RDA, depende de un Comandante en Jefe que es también un Almirante soviético. Pieza fundamental del dispositivo militar del Pacto de Varsovia son las fuerzas soviéticas estacionadas fuera de la URSS y cuyos cuarteles generales están en:

Legnica (Polonia) para el Grupo Septentrional, Budapest-Matyasföld (Hungría) para el Grupo Meridional, Milovica (Checoslovaquia) para el Grupo Central y Zossen-Wünsdorf, cerca de Berlín-Este, para el Grupo de Fuerzas Soviéticas de Alemania.

#### Potencial Militar estimado

Dentro de la dificultad de aventurar cualquier estimación en este terreno, conviene realizar de antemano algunas precisiones: cuando se habla, en general, del potencial militar del Pacto de Varsovia, no se suele incluir en él a la totalidad de las Fuerzas Armadas de la URSS - estimadas a cerca de 4 millones de hombres, con una poderosa aviación y una marina de guerra en constante crecimiento- sino sólo a los efectivos que se encuentran estacionados en Europa Oriental y en territorio de la URSS cercano a sus fronteras occidentales. No se incluyen, pues, las fuerzas que vigilan las fronteras asiáticas, especialmente el importante dispositivo militar situado frente a China y en Mongolia.

Por otro lado, las únicas fuentes que se pueden utilizar son occidentales: publicaciones y declaraciones de la NATO, documentos del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres ( "The Military Balance 1977", 1978) y del Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz, de Estocolmo ( " World Armaments and Disarmament. - Sipri Yearbook 1978").

Dentro del Pacto de Varsovia, la preponderancia de la URSS sobre los otros seis miembros es, en todos los dominios, aplastante; por ejemplo, en gastos militares para 1977 y de un total de 71.700 millones de \$, a la URSS correspondieron 60.400. Esta desproporción, que puede ser menos acusada en el número de hombres en armas, es, en cambio, mucho más importante en lo que se refiere a marina, aviación y, en general, armas sofisticadas en las que la URSS detenta un monopolio total, debido posiblemente a una cierta desconfianza hacia las Fuerzas Armadas de algunos países del Pacto.

La URSS viene realizando desde hace años y con una constante regularidad, un considerable esfuerzo para potenciar cualitativa y cuantitativamente su potencial militar y el del Pacto de Varsovia. Se supone que dedica entre el 11 y el 13% de su P.N.B. a gastos de defensa, uno de los mayores porcentajes dentro de los países industrializados ( unos 120.000 millones \$ en 1977) .Ultimamente ha concentrado sus inversiones en la Marina de Guerra ( aumento del número de submarinos atómicos en un 140% y de otras unidades entre un 30 y un 40%) y modernización de sus Fuerzas Aéreas ( aviones "Backfire" y SU-19 "Fencer", ambos de geometría variable), sus cohetes SS-20 y sus divisiones acorazadas con los potentes tanques T-72 y T-80 ( 38 divisiones en Europa con un total de 27.200 tanques, más

del doble de los que la NATO estaciona en nuestro continente).

Según los expertos de la NATO, los planificadores militares del Pacto de Varsovia persiguen estos cuatro objetivos: superioridad en armamentos estratégicos sobre la NATO; diversificación en la capacidad ofensiva, esencial en una guerra breve; mejora de la capacidad de defensa y resistencia para prevér el caso de una guerra larga, habiendo mejorado mucho todo el sistema de apoyo logístico; y, por último, aumento de la capacidad para apoyar objetivos políticos en zonas lejanas ( como se ha visto últimamente en Africa).

La última edición de "The Military Balance" que recoge datos de 1977, detalla así las fuerzas del Pacto de Varsovia en Europa:

Divisiones acorazadas .....	38
Divisiones mecanizadas .....	57
Divisiones de infantería y aerotransportadas.....	<u>8</u>
Total de divisiones .....	103

Soldados .....	1.335.000
Tanques .....	27.200

Aviación:

-Bombardeo .....	175
-Caza .....	1.675
-Intercepción.....	3.050
-Reconocimiento .....	<u>750</u>
Total de aviones .....	5.650

Otras fuentes occidentales estiman a 14.000 el número de piezas de artillería y a 3.500 el de proyectiles nucleares.

Siempre según fuentes occidentales el Pacto de Varsovia supera numéricamente a las fuerzas de la NATO en armamentos convencionales en proporción que varía de un 25% ó 30%, en el caso del elemento humano, a un 150% en artillería y tanques; sólo en armamento nuclear supera la NATO al Pacto de Varsovia, duplicando el número de proyectiles ( unos 7.000).

Junto a esta superioridad en armamentos convencionales, existen puntos débiles o negativos: inferioridad tecnológica respecto a Occidente, que se intenta compensar con el espionaje industrial y militar e importaciones de tecnología, junto con un gran esfuerzo en la investigación dedicada al armamento ; desconfianza

hacia sus aliados que se traduce en: a) que las fuerzas soviéticas estacionadas en los países del Pacto de Varsovia tengan, como principal objetivo, prever cualquier perturbación interior que ponga en peligro la pertenencia del país en cuestión a la comunidad socialista (doctrina Brezhnev); esto, que es contrario a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del tratado, ha sido confirmado por las intervenciones militares en Hungría, en 1956, y en Checoslovaquia, en 1968; y b) que las armas nucleares no estén bajo solo control soviético, llegandose incluso a pensar que los cohetes que se encuentran en estos países tienen sus ojivas nucleares en territorio soviético. Se ha dicho que la función de las fuerzas de estos países, en caso de conflagración, se limitaría a ocupar los territorios invadidos y a proteger la retaguardia y los flancos de los ejércitos soviéticos. Por último se prevé que la fuerte baja del índice de crecimiento demográfico que se registra en la URSS y en los otros países del Pacto de Varsovia dificultará, a partir de los años 1980, las disponibilidades en hombres de las fuerzas armadas del Pacto.

### III. Evolución y funcionamiento.

El Pacto de Varsovia creó unas instituciones: el Comité Consultivo Político y el Mando Unificado, que disponen teóricamente de poderes en sus respectivas esferas de acción, aunque el ejercicio de estas funciones está sometido a un sistema de consultas o a lo dispuesto en acuerdos bilaterales (por ejemplo, el estacionamiento de tropas soviéticas en territorio de otros países del Pacto y la utilización de estas fuerzas). Pero esta integración orgánica y su coordinación funcional no pasan de ser una ficción teórica debido a la enorme preponderancia de la potencia militar de la URSS quien decide cada vez que la ocasión se presenta de hacer intervenir el Pacto en alguna situación.

Desde el punto de vista militar, el monopolio soviético es total y absoluto, no solo en armamento nuclear sino también en convencional. Los países del Pacto de Varsovia son enteramente dependientes de la URSS para el equipo de sus fuerzas armadas a las que, por otra parte, la URSS no confía ni armas nucleares, ni aviones de bombardeo de medio o largo alcance, ni otras armas sofisticadas.

El único papel que la URSS ha dejado al Pacto de Varsovia frente al Mundo Occidental ha sido el de vehículo de sus orientaciones fundamentales en política exterior, presentando como iniciativas colectivas diferentes proyectos en el campo del desarme y de la coexistencia pacífica, en las reuniones del Comité Consultivo Político. Así en la reunión de Moscú de 1958, con el apoyo al Plan Rapacki; la de Varsovia en 1959 y

el Plan Gromyko de desarme; la de Moscú en 1960 y el ofrecimiento de un pacto de no agresión con la NATO; la de Varsovia de 1962 con la idea de la Conferencia Mundial de Desarme; la de Bucarest de 1966 con el proyecto de la Conferencia sobre la Cooperación y Seguridad en Europa, etc, etc, hasta la más reciente reunión, también en Bucarest, en 1976 con el proyecto de renuncia a admitir nuevos miembros en las alianzas militares.

Aunque en algunos momentos, particularmente cuando el prestigio de los dirigentes soviéticos disminuyó en el periodo de transición de Krhushev a Brezhnev, con la aparición de los "cismas" albanés y chino, algunos países -como Rumanía- creyeron que el Pacto era una alianza como las otras, con la independencia de sus miembros garantizada, en realidad esto no pasa de ser una ficción, ya que las actividades de sus órganos siempre han reflejado las orientaciones fundamentales de la política soviética.

Junto a este papel de "caja de resonancia" de las grandes iniciativas teóricas de la URSS en política exterior, el Pacto tiene una función primordial y real: la que todos los autores definen como "mantenimiento de la disciplina dentro del campo socialista" (Dupuy, Bettati, Zorgbibe). En efecto, para la URSS el Pacto de Varsovia tiene como principal finalidad el mantenimiento de la cohesión dentro del cinturón de seguridad formado por sus Estados "satélites" en el Este de Europa; cinturón creado por Stalin al final de la II Guerra Mundial.

La intervención soviética en Hungría, en noviembre de 1956, se hace sin contar con los otros miembros del Pacto, pero se intentará justificar "a posteriori" esta intervención desarrollando la tesis de la "agresión indirecta" provocada por "grupos armados fascistas de Alemania Occidental". En el caso de Checoslovaquia, en agosto de 1968, la URSS asoció a los otros miembros del Pacto -con la excepción de Rumanía-, en su intervención que también fué presentada como respuesta a una "agresión indirecta" que ponía en peligro a las instituciones checoslovacas.

Dado que el artículo 8 del Tratado creador del Pacto de Varsovia consagra el principio de la no injerencia en asuntos internos, se utilizó el concepto de "agresión indirecta" para justificar las intervenciones en Hungría y Checoslovaquia y definiéndola como una agresión dirigida, no contra el territorio de un Estado miembro del Pacto, sino contra su régimen político o su Gobierno. En el caso de Checoslovaquia, dado el apoyo popular del equipo de Dubcek y su voluntad de diálogo con la URSS, la idea de "agresión indirecta" deriva a la del "peligro contrarrevolucionario" que justificaría -sin necesidad de "agresión"- la "asistencia" de los otros miembros del Pacto en forma de intervención militar para alejar este peligro.

Este principio es lo que se ha venido a conocer con el nombre de Doctrina Brezhnev o "derecho de intervención de la comunidad socialista" y también "soberanía limitada". En su declaración de 2.7.68, Brezhnev afirmó que "la URSS no puede permanecer indiferente, y nunca lo será, respecto al futuro de la construcción del socialismo en otros países y a la causa común del socialismo mundial". El comunicado del Pacto posterior a la intervención en Praga, la justifica por "la situación en Checoslováquia que es necesario normalizar lo más rápidamente posible ( 28.8.68). "Pravda" menciona ya, por vez primera, "el derecho de intervención de la comunidad socialista" el 26.9.68, y, Gromyko afirma en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 4.10.78 que, "Los países socialistas han actuado en defensa de sus intereses vitales, ya que habían advertido más de una vez a los que se sintiesen tentados de hacer retroceder a la comunidad socialista o de separar de ella aunque sólo fuera un eslabón, que no lo tolerarían". A partir de este momento, está claro que la soberanía nacional de los Estados socialistas debe ceder el paso al interés general de la comunidad socialista, definido por su jefe de fila: la URSS. Es la "soberanía limitada" que los tratadistas y políticos del Pacto de Varsovia niegan pero que es, hoy día, un hecho real con el que hay que contar en política internacional.

#### IV. - Perspectivas previsibles.

La confirmación del "cisma" chino-soviético a final de los años 60 y el principio de la aproximación chino-americana de principios de los 70 pone fin al sistema bipolar nacido como consecuencia de la II Guerra Mundial. Japón y Europa Occidental podrían entrar a formar parte de un nuevo sistema de equilibrio internacional pues disponen de la potencia económica y tecnológica para hacerlo, pero por razones diferentes: falta de potencia militar en Japón y falta de unidad política en Europa, no pueden jugar un papel independiente. El Movimiento de Países No Alineados ha fracasado como elemento unitario e independiente, como se ha visto en la reciente reunión de Belgrado de julio pasado.

Tenemos, pues, tres actores en el panorama internacional: Estados Unidos, URSS y China. En este triángulo las relaciones más conflictivas en estos momentos y, previsiblemente, en los próximos años, son las existentes entre China y la URSS. Factores geográficos, históricos, raciales e ideológicos hacen que no se prevea, razonablemente, una mejora a corto plazo.

Este estado de cosas produce que los otros dos lados del triángulo: las relaciones entre Estados Unidos y China, por un lado, y los Estados Unidos y la URSS por otro tiendan a mejorar o, por lo menos, a estabilizarse. Además, tanto Estados Unidos como la URSS son conscientes de la necesidad de prevenir y de evitar cualquier conflicto que pueda degenerar en conflagración nuclear con la mútua destrucción de ambos.

La URSS, frente al peligro chino, tiene como uno de sus objetivos la estabilización de su flanco europeo. Para esto cuenta



con el Pacto de Varsovia como fórmula de consolidar, con una apariencia jurídica, su dominio sobre el "cordón sanitario" de Europa Oriental mientras que mantiene el diálogo y la negociación con - Estados Unidos y el resto de los países occidentales en una serie de foros que, a pesar de los momentos de tensión, tenderá a mantener en funcionamiento: SALT, MBFR y CSCE. Para este diálogo con Occidente, la URSS también necesita mantener al Pacto de Varsovia, ya que así no aparece sola en las negociaciones.

A pesar de la reiteración con que la URSS propone a la NATO la disolución de ambos pactos, sabe perfectamente que este proyecto no puede ser tomado en consideración ya que, en realidad, la desaparición del Pacto de Varsovia no debilitaría demasiado el sistema defensivo soviético basado en una tupida red de acuerdos bilaterales de cooperación y asistencia mutua que la unen a los países de su zona de influencia y de acuerdos sobre establecimiento de tropas en el territorio de estos países. A este último factor: el mantenimiento de tropas, no renunciará nunca la URSS dada la fragilidad de algunos regímenes comunistas.

La URSS es también perfectamente consciente que el mantenimiento de una Europa Occidental independiente fuerte, y estable es un factor fundamental de sus relaciones con los Estados Unidos. Esta Europa, como dice Charles Zorgbibe ("Las relations internationales" P.U.F. Paris 1975) incluye no solamente a los miembros de la NATO sino también a Suecia, Suiza, Austria, España e incluso Yugoslavia. En este orden de ideas, cabe pensar que la URSS respetará el "status" actual de Europa Occidental siempre y cuando se le respete y no se ponga en entredicho su zona de influencia en Europa Oriental y su dominación política, militar y económica de este grupo de países. Apoya esta idea la evolución de la posición de la URSS frente a la CEE, que ha pasado de la franca y abierta hostilidad de los años 1957 a 1962, con las famosas "17 tesis" del Instituto de Economía Mundial y de Relaciones Internacionales de Moscú de 1957 y las "32 tesis sobre la integración imperialista en Europa Occidental" de 1962, hasta la posición más matizada que anuncia Brezhnev a partir de 1972 y - que se concretiza a partir de 1973 en los contactos entre el COMECON y la CEE, a iniciativa del Secretario General del COMECON Nicolai Fadeev, que tienen también, para la URSS, el valor de un reconocimiento, por parte del Mundo Occidental, del hecho de la integración económica en Europa Oriental, con lo que esto lleva consigo de consolidación de la zona de influencia económica soviética.

Si existe un interés, por parte soviética, en el éxito de las negociaciones SALT con Estados Unidos, que le permitiera un respiro en el gran esfuerzo que debe realizar para disminuir la ventaja americana en armas estratégicas, debido a su superioridad tecnológica,

no sucede lo mismo en las negociaciones MBFR de Viena -que se iniciaron por deseo occidental- pues para la URSS la presencia de fuertes contingentes de sus tropas en Europa Oriental constituye una seguridad de la "fidelidad" de estos países, elemento primordial de su defensa por el que no está dispuesta a correr el más mínimo riesgo. El único tipo de evolución que cabe esperar en algunos países de Europa Oriental - como dejaba entrever hace sólo unos días a nuestro Embajador en Praga el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores checo Sr. Jiri Hayek, actualmente en disidencia abierta y uno de los elementos más importantes del grupo "Carta 77" - es que una nueva generación de dirigentes soviéticos, más jóvenes y pragmáticos y menos ideólogos, tolere niveles más altos de "permisividad", siempre y cuando se respeten algunos principios irrenunciables: dominio total del aparato estatal por parte de los respectivos partidos comunistas, monolitismo de éstos y fidelidad absoluta al P.C.U.S., alineamiento de la política exterior a la de la URSS en los temas fundamentales, control de las fuerzas militares y mantenimiento sin fallos de la subordinación de éstos al aparato militar soviético.

Esta visión, si no optimista sí, por lo menos, tranquilizadora, no se contradice con los riesgos que se pueden derivar de la política de superpotencia que sigue la URSS para conseguir unos objetivos, algunos de los cuales son los tradicionales del Imperio Ruso y otros son consecuencia de la actual situación internacional: presencia en el Mediterráneo (la URSS, sin llegar a autodefinirse como "país mediterráneo", sí se considera como "perteneciente a la cuenca mediterránea" por su salida a este mar a través de sus puertos en el Mar Negro), en el Océano Indico y, prácticamente, en todos los mares; influencia en los países árabes; penetración en Africa, explotando las contradicciones occidentales; postura anti-china por medio de una política de intimidación frente a Japón y de alianza con Vietnam, etc, etc. Pero esto nos lleva a la política mundial de la URSS, fuera ya del ámbito del Pacto de Varsovia.

Madrid, 6 de noviembre de 1.978

# PACTO DE VARSOVIA

(ORGANIGRAMA)

