

# "OPEN SKIES" (CIELOS ABIERTOS)

## Herramienta para el fomento de la seguridad y la confianza

DIEGO FRANCO COUCEIRO  
Coronel de Aviación

Un equipo, capitaneado por el autor de este artículo y formado por un representante de la División de Información, uno de Operaciones y otro de Orgánica, está encargado del estudio de los Tratados Internacionales firmados por España en los que está implicado el Ejército del Aire.

El pasado 24 de marzo se firmó el tratado "Cielos Abiertos" (Open Skies), cuyo proceso, así como las implicaciones de nuestro ejército, se ve clarificado en estas páginas de una manera sencilla y clara.

**C**UANDO el Presidente Eisenhower propuso en la Conferencia de Ginebra de 1955, establecer un régimen de inspecciones aéreas, seguramente no se imaginó que treinta y siete años después, el día 24 de marzo de 1992, los representantes de 24 países de la CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa) firmarían el Tratado "Cielos Abiertos" (OPEN SKIES).

### HISTORIA DE UN TRATADO

La verdad es que la iniciativa de Eisenhower solamente se parece en lo esencial al actual Tratado. En 1955 la propuesta se circunscribía a un acuerdo de reconocimiento aéreo mutuo con la Unión Soviética.

Fue en mayo de 1989 cuando de nuevo un presidente de los Estados Unidos, George Bush, hizo un llamamiento para lograr un régimen de Cielos Abiertos que contribuyera al fomento de la confianza y la seguridad entre los Estados, en cuanto a actividades militares y de control de armamento.

En este punto se debe recordar que, por estas fechas, la iniciativa en propuestas para lograr una mayor distensión y acercamiento entre los Bloques, la protagonizaba el Presidente de la extinta Unión Soviética Mikhail

Gorbachev. La propuesta del Presidente Bush estaba encaminada a recuperar para Occidente dicha iniciativa.

De hecho, la idea recibió el respaldo inmediato del Consejo del Atlántico Norte, que en la cumbre de ese mismo mes recoge en su declaración final la decisión de dedicar a tal iniciativa un "atento estudio y amplias consultas".

En diciembre del mismo año, el Comité Político Superior (CPS) hace público un documento sobre "Elementos básicos de Open Skies".

### ACLARACIONES

Llegados a este punto, parece necesario retomar la historia desde otra perspectiva, para intentar aclarar las ideas sobre el fomento de medidas de Seguridad y Confianza (BSCM) y sus diferencias con el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE).

#### La CSCE

En julio de 1972, se abre en Helsinki la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), como foro de encuentro de todos los países europeos, intentando encontrar nuevos caminos para la distensión.

Albania no participó y sí lo hicieron Estados Unidos y Canadá, como

componentes de la OTAN.

La verdad es que, aún siendo una Conferencia con participación de estados individuales y soberanos, desde el primer momento los 35 países presentes, se dividieron en tres grupos principales:

OTAN . .....15 países  
PACTO DE VARSOVIA . 7 países  
NO ALINEADOS . .....13 países

En esta primera Conferencia, se consiguieron unos resultados que parecían muy discretos en aquel momento, pero verdadera raíz de todos los logros posteriores en cuanto a distensión en Europa.

Por supuesto que los acontecimientos históricos de los últimos años influyeron muy directamente en las decisiones tomadas en el seno de la CSCE; pero nadie puede negar que fue la Conferencia el foro encargado de encauzar las nuevas situaciones emergentes. (Cuadro nº 1).

Pasaremos por alto la creación de tres "cestos" o áreas de actividad, en el seno de la Conferencia (Economía, Derechos Humanos y Seguridad), para entrar directamente en las actividades del área de Seguridad.

En el Acta final de Helsinki fue firmado por los 35 países un "documento sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y desarme". Este documento puede considerarse el punto de arranque de las futuras conversaciones y el primer acuerdo de Medidas de Confianza (CEM).

Después de la reunión de Belgrado de 1977, con especial dedicación al área de Derechos Humanos, se celebró en Madrid la tercera Conferencia de Continuidad, entre 1982 y 1983. Y es el Mandato de Madrid, del documento final, donde los países firman-

tes se comprometen seriamente a avanzar en el área de la seguridad.

A partir de Madrid, las "Medidas de Confianza" (CBM) se transforman en "Medidas de Seguridad y Confianza" (CSBM) y se inician negociaciones en Estocolmo.

#### DOCUMENTO DE ESTOCOLMO

Entre el 17 de enero de 1984 y el 19 de septiembre de 1986 se celebró en Estocolmo la conferencia sobre Medidas destinadas a fomentar la Confianza y la Seguridad (CSBM) y sobre Desarme en Europa (CDE).

Doce rondas negociadoras fueron dando forma al documento final o documento de Estocolmo en el que además de aprobarse una serie de medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad, hacen pública su decisión de lograr progresos en el desarme.

Un resumen del documento mencionado, presenta los resultados positivos siguientes:

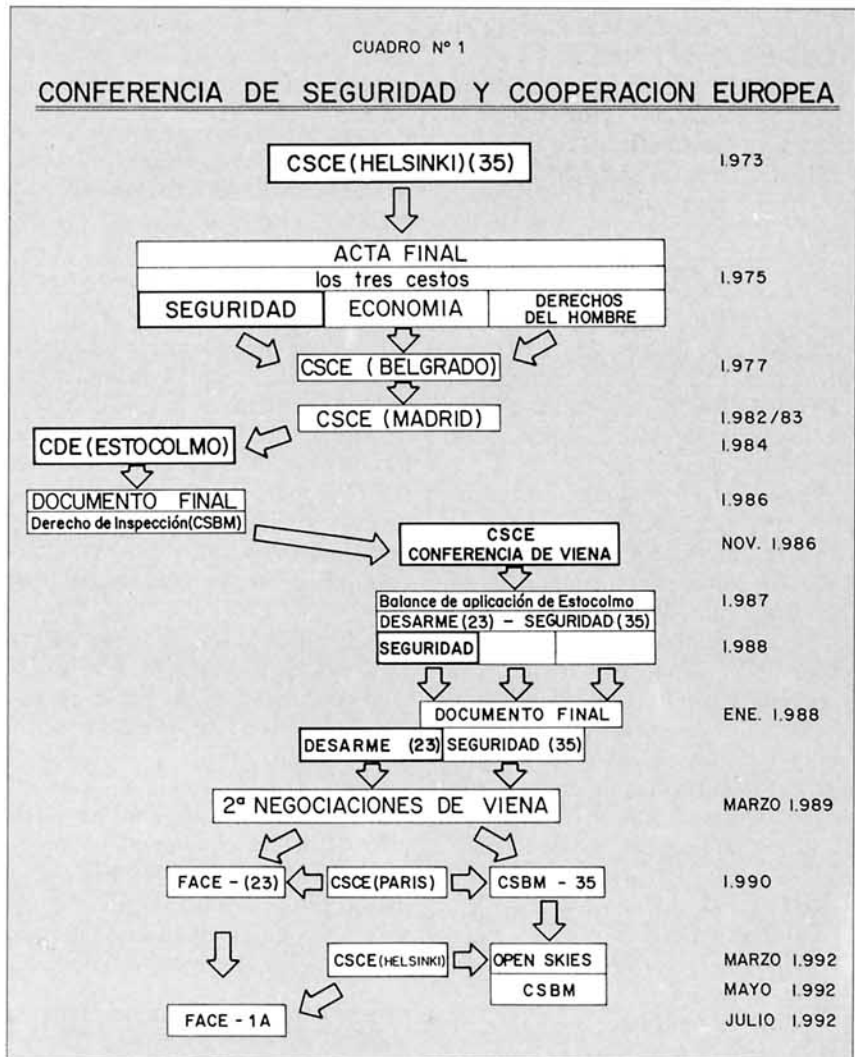
- Estocolmo fue un foro específico de "confianza".
- Tiene su origen y fundamento en el llamado "Mandato de Madrid".
- Es políticamente vinculante para los estados firmantes.
- Se lograron acuerdos concretos.
- Se fijó como zona de aplicación geográfica la Zona ATTU. (Del Atlántico a los Urales).

Aunque los resultados fueron de gran importancia, no se puede olvidar que el tema del desarme quedó reducido a una mera declaración de intenciones.

Las medidas de confianza se concretaban en acciones precisas, entre las que la verificación adquirió personalidad propia, dedicándole el documento un capítulo completo con 21 artículos que lo desarrollan. Pero los arsenales de armamento continuaban en los niveles existentes.

#### DOCUMENTO FINAL DE VIENA

Poco después de hacerse público el documento de Estocolmo, en noviembre de 1986 se reúne en Viena la CSCE en su tercera revisión, que en enero de 1989 cierra otro capítulo de



negociaciones Este-Oeste con la firma de un documento final, de importancia capital para el "cesto" de seguridad, abierto en Helsinki.

En dicho documento, además de fijar una nueva reunión de la CSCE para el año 1992 en Helsinki, con objeto de mantener en continua revisión el cumplimiento de los compromisos recogidos en el Acta Final de Helsinki, se llegó al acuerdo de celebrar dos procesos negociadores simultáneos, ambos en el marco de la conferencia:

- Negociación CSBM, heredera del proceso finalizado en Estocolmo y en la que participan todos los Estados componentes de la CSCE.

- Negociación sobre Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa (FACE), entre los 23 países pertenecientes a la OTAN y al Pacto de Varsovia. Es decir, un auténtico desarme.

Quedan así perfectamente diferenciados los dos procesos negociadores.

#### RETOMANDO LA HISTORIA

Llegados al año 1990 y mientras en duras negociaciones avanzaba poco a poco el futuro Tratado FACE, las dos rondas de conversaciones sobre Cielos Abiertos de Ottawa y Budapest, en el ámbito de las Medidas de Fomento de la Seguridad y Confianza, concluyeron con escasos resultados positivos.

Pero en la cumbre de la CSCE celebrada en París en noviembre de 1990, no sólo se firmó el Tratado FACE, entre 23 países participantes (OTAN-PW), sino que los Jefes de Estado y de Gobierno llegaron al compromiso de abrir una nueva y última ronda negociadora, esta vez en

Viena, a partir del 5 de noviembre de 1991, para llevar a buen fin las negociaciones de "Cielos Abiertos" como medida encaminada al fomento de la Seguridad y la Confianza en Europa.

Desde este momento "Cielos Abiertos" tiene una doble significación.

Por una parte, es un signo político de disposición a la transparencia y la confianza; y por otra, es un instrumento de gran importancia para complementar la verificación, recogida en el Tratado FACE y en el que el proyecto de Protocolo de Inspecciones Aéreas fue abandonado.

El objetivo de las negociaciones era claro: Establecer un régimen de "Cielos Abiertos" en virtud del cual todos los países participantes permitirían la apertura de sus espacios aéreos para la realización de vuelos de observación, al objeto de fortalecer la confianza y la transparencia militar.

Que todos los países estuvieran de acuerdo en los objetivos no suponía que existiera paridad de criterios a la hora de plasmarlos en un Tratado.

En un régimen de "Cielos Abiertos" había que definir:

- Número de participantes.
- Ambito geográfico.
- Tipos de aviones para el sobrevuelo.
- Sensores a utilizar.
- Número de sobrevuelos.
- Tratamiento de la información obtenida.

Ni que decir tiene que fueron las discrepancias en estos puntos las que hicieron fracasar las reuniones de Otawa y Budapest.

Pero la voluntad política expresada en la Conferencia de continuidad de CSCE, en París, y la marcha de los acontecimientos en Europa durante los últimos años, han sido el motor más idóneo para empujar en la dirección deseada las conversaciones de Viena.

Las posiciones encontradas se fueron acercando paulatinamente y el día 23 de marzo de 1992, el Tratado "Cielos Abiertos" fue firmado.

## EL TRATADO, PRIMERA LECTURA

Aún con la tinta fresca y en su versión en español, que el Artículo XIX

recoge como texto auténtico del original, ya se puede analizar en líneas generales como se resolvieron las diferencias de criterios para llegar al texto final.

### NUMERO DE PARTICIPANTES

Inicialmente el Tratado ha sido firmado por 24 países (Cuadro nº 2), pero el Artículo XVII deja el camino abierto para la adhesión de otros:

- Durante los seis meses siguientes a la entrada en vigor, a cualquier Estado que participe en la CSCE.

- Después de los seis meses, la Comisión Consultiva de Cielos Abiertos (CCCA) podrá considerar la adhesión de cualquier Estado que, a juicio de la Comisión, pueda y quiera contribuir al logro de los objetivos del Tratado.

Es interesante tener muy en cuenta este segundo apartado, al dejar abierta la posibilidad de que países no europeos, un día u otro, puedan adherirse al Tratado.

De la misma forma que en la actualidad el interés español en participar tiene principalmente connotaciones políticas, es posible que a medio plazo existan implicaciones operativas que incidan muy directamente en las responsabilidades del

#### CUADRO Nº 2 PAISES FIRMANTES

- REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA
- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
- REPUBLICA DE BIELORRUSIA
- FEDERACION RUSA
- REINO DE BELGICA
- GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO
- REINO DE LOS PAISES BAJOS
- REPUBLICA DE BULGARIA
- CANADA
- REINO DE DINAMARCA
- REINO DE ESPAÑA
- REPUBLICA FRANCESA
- REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE
- REPUBLICA HELENICA
- REPUBLICA DE HUNGRIA
- REPUBLICA DE ISLANDIA
- REPUBLICA ITALIANA
- REINO DE NORUEGA
- REPUBLICA DE POLONIA
- REPUBLICA PORTUGUESA
- RUMANIA
- REPUBLICA FEDERATIVA CHECA Y ESLOVACA
- REPUBLICA DE TURQUIA
- UCRANIA

Ejército del Aire, si países de la cuenca del Mediterráneo firmaran el Tratado.

### AMBITO GEOGRAFICO

Según las definiciones aprobadas en el Artículo II, por "territorio" se entenderá la tierra, incluidas islas, aguas interiores y territoriales, sobre las cuales un Estado Parte ejerce su soberanía.

Esto supone que "Cielos Abiertos" afectará a todos los territorios de los Estados participantes en América del Norte, Asia y Europa, desde Vancouver Vladivostok.

Esta magnitud territorial tiene la virtud de extender los sobrevuelos más allá de la Zona ATTU (Atlántico-Urales) contemplada en el Tratado FACE, ofreciendo así a los países firmantes la posibilidades de completar y ampliar la verificación muy por encima de los límites actuales.

### TIPOS DE AVIONES PARA EL SOBREVUELO

El Artículo V "DESIGNACION DE AERONAVES" fija los derechos de los Estados Parte, para designar aeronaves y amplía los detalles de la designación en el Anejo C.

En los Artículos VI, VII y VIII, se acuerdan todas las normas para la elección de aeronaves, realización de vuelos de observación y requisitos para la planificación.

### SENSORES A UTILIZAR

Por fin se llegó a un acuerdo inicial que recoge el Artículo IV, sobre SENSORES, especificando las categorías siguientes:

- a) Cámaras ópticas panorámicas y multiimágenes.
- b) Videocámaras con visualización en tiempo real.
- c) Dispositivos de exploración lineal de infrarrojos.
- d) Radar de apertura sintética de barrido lateral.

Pero no sólo se han establecido las categorías, sino también las especificaciones técnicas de cada uno de los sensores, con un detallado procedimiento de certificación que figura en el Anejo D.

CUADRO Nº 3  
TRATADO DE CIELOS ABIERTOS  
- ARTICULADO -

Art. I.- DISPOSICIONES GENERALES.  
Art. II.- DEFINICIONES.  
Art. III.- CUOTAS.  
SECCION I: Disposiciones Generales.  
SECCION II: Disposiciones relativas a Grupos de Estados Parte.  
Art. IV.- SENSORES.  
Art. V.- DESIGNACION DE AERONAVES.  
Art. VI.- ELECCION DE AERONAVES DE OBSERVACION.  
DISPOSICIONES GENERALES PARA LA REALIZACION DE VUELOS DE OBSERVACION Y REQUISITOS PARA LA PLANIFICACION DE MISIONES.  
SECCION I: Elección de Aeronaves de Observación y disposiciones generales para la realización de vuelos de observación.  
SECCION II: Requisitos para la planificación de la misión.  
SECCION III: Disposiciones especiales.  
Art. VII.- VUELOS DE TRANSITO.  
Art. VIII.- PROHIBICIONES, DESVIACIONES RESPECTO DE LOS PLANES DE VUELO Y SITUACIONES DE EMERGENCIA.  
SECCION I: Prohibición de vuelos de observación y cambios en los planes de misión.  
SECCION II: Desviaciones respecto al plan de vuelo.  
SECCION III: Situaciones de Emergencia.  
Art. IX.- DATOS SUMINISTRADOS POR LOS SENSORES UTILIZADOS EN LOS VUELOS DE OBSERVACION.  
SECCION I: Disposiciones generales.  
SECCION II: Los datos suministrados por los sensores en película fotográfica.  
SECCION III: Datos suministrados por los sensores que utilicen otros medios de registro.  
SECCION IV: Acceso a los datos suministrados por los sensores.  
Art. X.- COMISION CONSULTIVA DE CIELOS ABIERTOS.  
Art. XI.- NOTIFICACIONES E INFORMES.  
Art. XII.- RESPONSABILIDAD.  
Art. XIII.- DESIGNACION DE PERSONAL, Y PRIVILEGIOS E

INMUNIDADES.  
SECCION I.- Designación de personal.  
SECCION II.- Privilegios de inmunidades.  
Art. XIV.- EL BENELUX.  
Art. XV.- DURACION Y RETIRADA.  
Art. XVI.- ENMIENDAS Y EXAMEN PERIODICO.  
Art. XVII.- DEPOSITARIOS, ENTRADA EN VIGOR Y ADHESION  
Art. XVIII.- APLICACION PROVISIONAL Y ESCALONAMIENTO DE LA EJECUCION DEL PRESENTE TRATADO.  
SECCION I: Aplicación provisional.  
SECCION II: Escalonamiento en la ejecución.  
Art. XIX.- TEXTOS AUTENTICOS.  
- ANEJOS  
ANEJO A: CUOTAS Y DISTANCIAS MAXIMAS DE VUELO.  
ANEJO B: INFORMACION SOBRE SENSORES.  
ANEJO C: INFORMACION RELATIVA A LAS AERONAVES DE OBSERVACION.  
ANEJO D: CERTIFICACION DE AERONAVES DE OBSERVACION Y DE SENSORES.  
ANEJO E: PROCEDIMIENTOS PARA LAS LLEGADAS Y PARTIDAS.  
ANEJO F: INSPECCIONES PREVIAS AL VUELO Y VUELOS DE DEMOSTRACION.  
ANEJO G: MONITORES DE VUELO, REPRESENTANTES.  
ANEJO H: COORDINACION DE LOS VUELOS DE OBSERVACION PROYECTADOS.  
ANEJO I: INFORMACION RELATIVA AL ESPACIO AEREO Y A LOS VUELOS EN ESPACIO AEREO PELIGROSO.  
ANEJO J: CONVENIO DE MONTREUX.  
ANEJO K: INFORMACION SOBRE PROCESADORES, DUPLICADORES Y PELICULAS FOTOGRAFICAS, Y PROCEDIMIENTOS PARA VIGILAR EL PROCESAMIENTO DE PELICULA FOTOGRAFICA.  
ANEJO L: COMISION CONSULTIVA DE CIELOS ABIERTOS.

### NUMERO DE SOBREVUELOS

Con el nombre específico de CUOTAS, en el Artículo III y su Anejo A, se aclaran todas las dudas sobre las cuotas activas (número de observaciones a realizar) y las pasivas (número de observaciones a recibir).

Para el Reino de España se han asignado inicialmente cuatro (4) cuotas pasivas y una (1) cuota activa a realizar sobre la República Federativa Checa y Eslovaca.

### TRATAMIENTO DE LA INFORMACION OBTENIDA

Todo el Artículo IX y el Anejo K, pormenorizan los pasos a seguir por los Estados Parte para llevar a cabo el procesado de datos y su explotación.

### CONCLUSIONES

Con la sana intención de no alargar excesivamente este trabajo de intro-

ducción al Tratado de Cielos Abiertos, en el Cuadro nº 3 se detalla el articulado, resaltando con ello los posibles cometidos que corresponderán al Ejército del Aire en el desarrollo del mismo, como elemento de las Fuerzas Armadas, especialmente preparado técnicamente para hacer frente a las responsabilidades adquiridas por el Reino de España, como Estado Parte.

En sus diecinueve artículos y doce anejos, el Tratado recoge, junto a los temas anteriormente expuestos, otras disposiciones relativas a:

Tránsitos aéreos hacia y desde el país observado.

- Privilegios e inmunidades de los observadores.

- Notificaciones.

- Institución de una Comisión Consultiva de Cielos Abiertos.

Por otra parte, existe en el seno de UEO, un Grupo "Cielos Abiertos" trabajando sobre la posibilidad de formar un "pool" entre países de la Unión Europea, que utilicen en las

inspecciones los mismos aviones y sensores.

Lógicamente en este tema también el Ejército del Aire tiene la responsabilidad de poner sus conocimientos técnicos al servicio de las negociaciones, asesorando a la representación española.

Una vez más, y como es lógico, la voluntad política de cubrir unos determinados objetivos, involucra directamente al Ejército del Aire, influyendo en sus planteamientos operativos.

En los momentos actuales y posiblemente a medio y largo plazo, la operatividad de cualquier ejército moderno parece que vendrá definida por dos criterios fundamentales:

- Adiestrar a la Fuerza para el combate.

- Adiestrar a la Fuerza para la transparencia y la inspección.

### NOTA DEL AUTOR:

*Otro día podríamos hablar de la VERIFICACION* ■