
LAS CONVERSACIONES DE GINEBRA SOBRE LIMITACIÓN DE ARMAMENTOS

Rafael Dezcallar



Estados Unidos y la Unión Soviética han acordado iniciar negociaciones sobre la limitación de armamentos nucleares. Es el acontecimiento más importante de signo positivo en las relaciones Este-Oeste desde la invasión de Afganistán, en diciembre de 1979.

Sin embargo, sería contraproducente que se generaran una expectativas demasiado altas sobre los posibles resultados de las negociaciones, porque habría quien luego podría sentirse decepcionado, o incluso engañado, si los resultados no se corresponden con las expectativas despertadas: ésta es precisamente una de las lecciones principales del período de crisis de la distensión iniciado a mediados de los

años setenta, y conviene tenerla presente a la vista de la dificultad de las negociaciones que empiezan ahora.

Las dificultades se derivan, en primer lugar, de la enorme complejidad de los temas objeto de negociación. Las conversaciones que condujeron a la firma del Tratado SALT-II duraron siete años, a pesar de la existencia de voluntad política

de llegar a un acuerdo por parte de ambos países, y a pesar también de que se desarrollaron —en su primera parte al menos— en un período de estabilidad de las

relaciones Este-Oeste. Las conversaciones actuales se inician en un período muy difícil de esas relaciones, y no tienen como objeto únicamente las armas estratégicas, como en el caso de SALT-II, sino el conjunto de los sistemas nucleares ofensivos y defensivos de ambas superpotencias. Es la primera vez que se realizan conversaciones globales de este tipo, y los problemas de comparación y de compensación de asimetrías entre los sistemas nucleares respectivos serán muy complicados. Algunas armas, como los misiles de crucero, plantean dificultades graves para la verificación de un acuerdo que limitara su número, porque resulta casi imposible distinguir exteriormente un misil de crucero armado con cabeza nuclear de otro cuya cabeza es convencional.

Ha aparecido además, con una enorme fuerza, el tema de las armas ofensivas antimisiles, que ponen en cuestión los principios básicos de las estrategias nucleares y la estructura de los arsenales atómicos de ambas superpotencias, dos elementos de fondo en una negociación de esta naturaleza.

Las dificultades no son sólo técnicas, son también políticas. Después de cinco años de confrontación entre las superpotencias, estas conversaciones son consideradas por muchas personas en todo el mundo como el punto de inflexión que puede llevar a un cambio sustancial en la situación internacional. Las conversaciones son casi el único punto de diálogo político directo entre las grandes potencias, y las dos delegaciones llegan al lugar en el que se desarrollan entre nubes de fotografías y de cámaras de televisión. Hay demasiada presión política en torno a un tema demasiado complejo, con lo que si la negociación se retrasa, debido a esa comple-

Estas conversaciones son consideradas como el punto de inflexión que puede llevar a un cambio sustancial en la situación internacional.

jididad, el clima político internacional se resentiría de forma desproporcionada. No es bueno que el conjunto de las relaciones Este-Oeste dependa demasiado de las con-

versaciones sobre control de armamentos. Si realmente existe voluntad por parte de las superpotencias para mejorar sus relaciones, una de las prioridades debería ser ampliar su diálogo político bilateral a otros temas, como la Conferencia de Desarme en Europa que se celebra en Estocolmo, y en la que los avances son lentísimos; como el problema de Oriente Medio, donde los americanos deben reconocer que sin el visto bueno de Siria y de la URSS ninguna solución es posible, por lo que deberían aceptar incorporar a los soviéticos al proceso de búsqueda de salidas al conflicto; o como Afganistán, donde la URSS cometió un error de cálculo que sigue viciando sus relaciones con Occidente, con China y con el Tercer Mundo, con lo que podría interesarle encontrar una salida airosa que respetara sus intereses legítimos.

Para evitar decepciones futuras, es necesario comprender qué es lo que podemos esperar de unas negociaciones de este tipo, y qué es lo que no podemos esperar de ellas. Su función no es la de eliminar el peligro de guerra nuclear, enraizado en desconfianzas y rivalidades que estas conversaciones no puedan extirpar. Su función es la de contribuir a hacer más estable una situación que por naturaleza está cargada de inestabilidad y de antagonismo: una situación en la que dos Estados inmensamente poderosos, con intereses ideológicos y políticos enfrentados, y con un poder destructor enorme, se ven obligados a compartir un mismo planeta, que cualquiera de ellos está en condiciones de hacer volar en pedazos varias veces. El valor de unas conversaciones sobre limitación de armamentos es desde luego militar, pero sobre todo político y psicológico, y por eso deben ser acompañadas por otro tipo de contactos que refuercen ese efecto político y psicológico.

En estas líneas voy a intentar revisar las perspectivas que se abren con las negociaciones. En primer lugar, los motivos que han llevado a uno y otro país a la mesa de negociación: saber por qué un Estado empieza a negociar sobre un tema que permite entender mejor sus objetivos y el posible desarrollo de las conversaciones. Luego trataré de hacer un repaso general de los temas de los que se va a hablar en cada uno de los tres grupos negociadores: armas de alcance intermedio, armas estratégicas y armas especiales, y me detendré especialmente en la cuestión de la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI), o guerra de las galaxias, por los enormes efectos potenciales que podría tener su eventual despliegue.

¿Por qué se inician las negociaciones?

El motivo principal está en el cambio de actitud de la Unión Soviética, que se retiró de las conversaciones sobre armas de alcance intermedio y sobre armas estratégicas en 1983, al comenzar el despliegue de los euromisiles. Los soviéticos llegaron a la conclusión de que su estrategia política en el tema del despliegue había fracasado. Fracasó, en primer lugar, por el error de cálculo de pensar que podían impedir la instalación de los Pershing-II y de los misiles de crucero mediante una campaña combinada de presiones a los países europeos y de aliento a las movilizaciones de la opinión pública en Europa Occidental. De haberlo conseguido, la URSS habría minado decisivamente la cohesión de la Alianza Atlántica, pero la estrategia no dio resultado y cuando se inició el despliegue la reacción soviética fue retirarse de las conversaciones de Ginebra. Esta decisión condujo a la URSS a una situación sin salida, y ésto ha sido lo que le ha hecho volver a la mesa de negociación.

La congelación de relaciones con Estados Unidos llevó, efectivamente, a la

Unión Soviética a cerrarse en sí misma, en un autoaislamiento muy peligroso para un país ya de por sí receloso de todo lo extranjero y, al mismo tiempo, vitalmente afectado por los acontecimientos exteriores. Esta actitud tuvo efectos negativos en diversos ámbitos de la política exterior soviética.

En sus relaciones con Occidente, no existía diálogo político alguno con los Estados Unidos y apenas quedaban abiertos los canales de comunicación mínimos entre las grandes potencias, algo que no interesa a nadie.

Por otra parte, el programa de rearme norteamericano se estaba desarrollando al mismo tiempo que una revolución en la tecnología militar occidental, con lo que Moscú se enfrentaba a la perspectiva de una doble carrera de armamentos, en los campos convencional —las «armas inteligentes»—, nuclear y espacial. Ello impondría costes económicos que la Unión Soviética difícilmente podía soportar, aparte de los costes políticos.

Detener esa carrera de armamentos se convirtió en una prioridad absoluta, sobre todo después de que la reelección de Reagan eliminara todo incentivo para abstenerse de realizar acciones que pudieran favorecer su permanencia en la Casa Blanca por cuatro años más.

Existe otro motivo de fondo en el cambio de actitud soviética. Durante los años sesenta, los dirigentes de la URSS llegaron a pensar que la relación de fuerzas entre los campos occidental y socialista estaba evolucionando a favor de este último, de forma coherente con la profecía marxista-leninista sobre la inevitable victoria del campo socialista. En este contexto, la Unión Soviética intentó mejorar posiciones en diversos lugares del mundo —Cuerno de Africa, Angola, Afganistán— y acelerar su rearme militar, y, por lo que se refiere a Europa, impedir el des-

pliegue de los euromisiles. Sin embargo, esta política provocó reacciones inesperadas y muy violentas de los países occidentales, que condujeron eventualmente a la crisis de la distensión —en cuyo mantenimiento está muy interesada la URSS— y a la política dura de Reagan. Parece posible que la URSS haya llegado a la conclusión de que la política de mejorar posiciones que llevó a cabo durante los años setenta fue prematura, y de que las pérdidas y los riesgos fueron mayores que las ganancias. Esta conclusión puede haberle aconsejado volver a una política más cauta y más orientada a asegurar la continuación del diálogo Este-Oeste.

La retirada de Ginebra en 1983 tuvo también efectos negativos en la política soviética hacia los demás países de Europa del Este y China. Igual que sucede con Europa Occidental en relación con Estados Unidos, los países de Europa Oriental tienen un interés mayor que la URSS por mantener las relaciones Este-Oeste por encima de ciertos mínimos, sobre todo en Europa. Sus vínculos históricos, económicos, culturales y humanos con la otra mitad del continente son muy profundos, y tienen mucho que perder si se produce un empeoramiento grave de esas relaciones. Cuando la URSS se retiró de Ginebra y trató de imponer una política dura a sus aliados, hubo algo más que murmullos de insatisfacción por parte de éstos, sobre todo de quienes se vieron obligados a instalar en su territorio los misiles que los soviéticos desplegaron para «compensar» el despliegue de los misiles de la OTAN. Hungría deseaba mantener las relaciones comerciales con Occidente que están en la base de su prosperidad económica; la República Democrática Alemana deseaba mantener su distensión particular con la República Federal, y la resistencia de Hon-

necker a las presiones soviéticas para que suspendiera su visita a Bonn —presiones que finalmente consiguieron su objetivo— fue ardua y prolongada. Hasta Bul-

**La retirada de Ginebra en 1983
tuvo también efectos negativos
en la política soviética
hacia los demás países de Europa
del Este y China.**

garia intentó —también sin éxito— oponerse a las sugerencias soviéticas de que su líder Zhivkov suspendiera la visita que igualmente tenía previsto realizar a Alemania Occidental.

Por otro lado, la retirada de Ginebra tuvo lugar en un momento en el que en China se ha iniciado una evolución que desde el punto de vista soviético es profundamente alarmante. Desde Moscú, China aparece como un adversario histórico y racial, que en la actualidad es, además, un antagonista ideológico y político. Este rival de mil millones de habitantes se ha lanzado a una carrera decidida hacia su modernización social y económica, mediante una serie de reformas internas y una importación masiva de tecnología y de métodos de organización empresarial americanos y japoneses, todo ello unido a una interpretación laxa de los principios marxistas. Tal evolución no puede ir separada de un estrechamiento de sus relaciones con Estados Unidos y Japón, los otros dos rivales de la Unión Soviética en Asia. De todos los cambios ocurridos en el panorama internacional durante los últimos años, acaso sea éste el que más inquietud despierta en Moscú. No es difícil imaginar la preocupación de los dirigentes soviéticos ante la perspectiva de una China modernizada, con una economía eficiente y una tecnología avanzada. Ante esta situación, la Unión Soviética no podía mantenerse cerrada en sí misma, necesitaba volver a participar de lleno en la escena internacional.

No todos los cambios que han hecho posible la reanudación de las conversaciones han tenido lugar en la Unión Soviética. La aplastante victoria electoral de Reagan ha dado al Presidente americano una autoridad política que ninguno de sus

predecesores inmediatos tuvo. Reagan es consciente de que en sus primeros cuatro años de mandato se le ha acusado de seguir una línea belicosa e irresponsable en

sus relaciones con la Unión Soviética. El sabe que en estos momentos tiene un poder y una responsabilidad especiales, y desea pasar a la historia como un Presidente impulsor de iniciativas de paz y no de guerra, como él mismo expresó en la noche de su reelección; por eso ha colocado las conversaciones sobre control de armamentos a la cabeza de su lista de prioridades en política exterior.

Este cambio también está relacionado con el fortalecimiento político de George Shultz, que a principios de 1984 estuvo a punto de dimitir a raíz de la retirada norteamericana del Líbano, pero que en estos momentos tiene una enorme influencia sobre el Presidente y es quien realmente dirige la política exterior norteamericana. El ha apoyado las iniciativas que podían facilitar el inicio de las conversaciones, y él será quien coordine la estrategia norteamericana en las mismas. Sus tradicionales enemigos en el seno de la Administración, el sector duro del Pentágono, encabezado por el Secretario de Defensa, Weinberger, y el Subsecretario, Richard Perle, han tenido que aceptar este nuevo papel de Shultz, pero seguirán dando la batalla para endurecer la postura negociadora americana. Las luchas internas entre el Departamento de Estado y el de Defensa, con ocasionales intervenciones de la Casa Blanca, constituirán probablemente un obstáculo para el progreso rápido de las negociaciones.

Puede quizá señalarse otro motivo para la reanudación de las conversaciones de Ginebra. Las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética pueden ser interpretadas como una sucesión de ciclos: a un ciclo en el que predomina el diálogo sucede otro presidido por la confrontación, al cual a su vez sigue otro ciclo dominado de nuevo por el diálogo. La estabilidad plena es imposible en unas relaciones entre Estados rivales en los planos político e ideológico, y entre los que existe

La aplastante victoria electoral de Reagan ha dado al Presidente americano una autoridad política que ninguno de sus predecesores inmediatos tuvo.

Este-Oeste, como, por ejemplo, en las relaciones entre Europa Occidental y Europa Oriental: la tradición histórica y cultural común y el menor peso político de estos países introduce mucha más estabilidad en sus relaciones.

Pero en el caso de Estados Unidos y de la URSS se producen unos ciclos históricos con puntos máximos y mínimos situados respectivamente por encima y por debajo de una línea mediana. Existen razones estructurales que ponen un límite a la amplitud de estas oscilaciones, impidiendo que los puntos máximos y mínimos se separen demasiado de la línea mediana. Los ciclos altos no pueden nunca ser demasiado altos porque el sustrato fundamental de antagonismo y desconfianza mutua impide que Estados Unidos y la URSS sigan mejorando sus relaciones más allá de cierto punto; y los ciclos bajos no pueden ser demasiado bajos porque ambos países saben que, de alguna forma, tienen que convivir en el mismo planeta y que una guerra entre ellos borraría a la especie humana de la faz de la Tierra.

Cuando las relaciones entre las grandes potencias se han mantenido en un tono de fuerte confrontación durante algún tiempo, acercándose en ocasiones a situaciones realmente peligrosas, se genera una especie de cansancio mutuo de estar permanentemente al borde del abismo que conduce a un período de mejora de las relaciones, con lo que se inicia un ciclo alto. Esto fue lo que sucedió, por ejemplo, tras la crisis de Cuba de 1962, o lo que puede estar ocurriendo en estos momentos, tras el período de tensión 1980-1984.

Cuando, por el contrario, las relaciones entre Estados Unidos y la URSS se han desarrollado durante un período de tiem-

po de forma menos tensa, con una cierta suavización de su rivalidad, diversos factores hacen que acaben surgiendo en uno y otro país voces que recuerdan la perversidad intrínseca de la otra parte y la acusan de intentar adormecer al contrario para obtener ventajas subrepticias, algo que, por otra parte, puede ser perfectamente cierto. Entonces se inicia un ciclo bajo, como el que mató de raíz el primer esfuerzo por terminar con la guerra fría, a mediados de los años cincuenta, o el que puso fin al período de distensión a finales de los setenta. Las oscilaciones entre ciclos altos y bajos pueden tener una amplitud algo menor, pero no desaparecen.

Esta interpretación cíclica de las relaciones entre americanos y soviéticos se opone tanto a la visión optimista que ve en ellas una evolución constante hacia un mejor entendimiento mutuo —olvidando el sustrato de rivalidad y de desconfianza recíproca— como a la visión pesimista que considera inevitable a medio plazo una hecatombe nuclear entre las grandes potencias, olvidando que el uso de las armas nucleares por cualquiera de ellas equivaldría a su suicidio como nación, y que no es muy probable que ninguna de las dos decida suicidarse. Vistas de esta forma, las relaciones entre americanos y soviéticos aparecen como un ejercicio diplomático y político inevitablemente frustrante —porque no es posible llegar nunca a una «solución»—, como un constante baile de percepciones y de compromisos, en el que la valoración de la oportunidad del momento y del estado psicológico del adversario es muchas veces más importante que la discusión de propuestas materiales. Este es, a menudo, el punto débil de la política norteamericana hacia la Unión Soviética: las toneladas de informes y los ejércitos de expertos pueden no ser suficientes para captar las variaciones que se van produciendo en una psicología colectiva tan compleja como la de la sociedad soviética, y algo parecido podría

decirse de Moscú con respecto a Estados Unidos, aunque tal vez en un grado menor.

Las conversaciones que ahora se inician van a estar divididas en tres grandes grupos de negociación, cada uno de ellos dedicado a un tipo diferente de armas: las armas de alcance intermedio, las estratégicas y las espaciales.

Las armas de alcance intermedio

Este tipo de armas ha ocupado un lugar central en las relaciones Este-Oeste durante los últimos años, debido a la decisión de la OTAN de desplegar los euromisiles a partir de 1983. Acaso fuera un error anunciar el inicio del despliegue cuatro años antes de que éste empezara a produ-

cirse, porque en ese intervalo se multiplicaron las presiones americanas y soviéticas sobre los países europeos para asegurar o para impedir que se instalaran los

misiles, creándose un período de fuerte tensión internacional.

El tema de los misiles tuvo, desde el principio, un contenido más político que militar, sobre todo para la Alianza Atlántica. En un primer momento, los europeos solicitaron su despliegue para reforzar la vinculación entre los sistemas nucleares norteamericanos y la defensa de Europa Occidental, fortaleciendo de este modo la confianza de los europeos en la validez de la garantía de defensa norteamericana, sobre la que se habían despertado algunas dudas a raíz del contenido del Tratado SALT-II. Al final, el tema se convirtió en un duelo de voluntades, con la URSS, decidida a hacer todo lo posible para impedir el despliegue, y los países de la OTAN, intentando por todos los medios mantener la cohesión de la Alianza, que habría quedado gravemente dañada de haber conseguido los soviéticos impe-

Las relaciones entre americanos y soviéticos aparecen como un ejercicio diplomático y político inevitablemente frustrante.

dir el despliegue. La sensación que queda de todo ello es que tal vez hubiera sido posible reforzar la credibilidad de la garantía nuclear americana sin necesidad de hacer pasar al mundo por el trauma de la instalación de misiles basados en tierra como los Pershing-II y los misiles de crucero; pero esto habría sido necesario tenerlo presente en 1979, cuando se discutió la doble decisión: una vez adoptada ésta, y en un contexto de presiones soviéticas de todo tipo, los países de la OTAN no podían dejar de ponerla en práctica sin dañar gravemente la credibilidad de la Alianza.

Este duelo de voluntades ha sido fundamentalmente resuelto —salvo sorpresas procedentes de Bélgica y Holanda— y el tema ha perdido mucho de su contenido político, no estando ya en el centro de las relaciones entre los bloques. Su importancia se mantendrá, sin embargo, en el seno de la Alianza Atlántica, como uno de los temas principales de las relaciones entre europeos y americanos. La opinión pública en Europa ya no está movilizada sobre este tema como lo estaba hace dos años, pero mantiene una cierta sensibilización hacia el mismo. Por otro lado, los SS-20 siguen ahí, y el despliegue de los euromisiles aún no ha terminado. Es de esperar que los europeos sigan presionando a los americanos para que lleguen a un acuerdo con los soviéticos sobre las armas de alcance intermedio y que recelen de la actitud de Washington en la negociación, sospechando que podría hacer concesiones a los soviéticos en este tipo de armas a cambio de recibir ventajas en las negociaciones sobre armas estratégicas o espaciales: en opinión de las conversaciones en el Departamento de Estado, un equilibrio en armas estratégicas es vital para Occidente, mientras que un equilibrio parcial en Europa de las armas de alcance intermedio no lo es.

¿Cuáles pueden ser los principales pro-

El despliegue de los misiles tuvo, desde el principio, un contenido más político que militar, sobre todo para la Alianza Atlántica.

blemas en las negociaciones sobre este tipo de armas?

En primer lugar, existe un problema de conceptualización: ¿qué armas deben ser

consideradas como de alcance intermedio? Para los norteamericanos, la cuestión depende del alcance de los misiles: son intermedios los misiles cuyo alcance no supere los 5.000 kilómetros, aproximadamente, es decir, los que no pueden desarrollar misiones intercontinentales. Para la URSS, sin embargo, son misiles de alcance intermedio los que no pueden alcanzar el territorio nacional de ninguna de las dos superpotencias. Esta definición implica que sus fuerzas situadas en Europa, como los SS-20 o el bombardero Backfire, quedan incluidas en esta categoría, mientras que los misiles Pershing-II y de crucero de la OTAN instalados en Europa y capaces de alcanzar el territorio soviético serían considerados como armas estratégicas. Desde el punto de vista de los países de Europa Occidental esta distinción soviética no tiene sentido, puesto que todas las armas de alcance intermedio instaladas en Europa pueden alcanzar sus territorios, con lo que para los europeos serían «estratégicas» según la definición soviética.

La URSS ha utilizado esta interpretación suya de lo que se considera como armas estratégicas para justificar su negativa absoluta a aceptar como legítimo cualquier despliegue de los euromisiles de la OTAN, aunque se tratara de uno solo. Desde su punto de vista los misiles soviéticos en Europa, que no pueden alcanzar el territorio de los Estados Unidos, son de alcance intermedio, mientras que los de la OTAN, que sí que pueden alcanzar el territorio de la URSS, son estratégicos. Aceptar esta interpretación equivaldría a reconocer el derecho de la URSS a tener en Europa una determinada categoría de armas nucleares y, al mismo tiempo, negárselo a Estados Unidos.

En realidad, la distinción entre armas

de alcance intermedio y armas estratégicas es muy difícil de realizar y, en último término, artificial. Es difícil de realizar porque responde en el fondo al desequilibrio geoestratégico existente entre las dos alianzas, en el que la superioridad militar convencional prácticamente inevitable del Pacto de Varsovia, derivada de factores geográficos y políticos, ha sido tradicionalmente compensada mediante el despliegue de armas nucleares de la OTAN, y mediante la vinculación entre estos sistemas nucleares situados en Europa y los sistemas centrales o estratégicos situados en Estados Unidos. Esta discontinuidad no existe en el Pacto de Varsovia, donde la Unión Soviética es al mismo tiempo una potencia europea y una superpotencia mundial, y en cuyo territorio nacional están instalados tanto sistemas de alcance intermedio como sistemas estratégicos (en el caso americano los sistemas intermedios sólo pueden desplegarse fuera de su territorio nacional). Por otra parte, eso supone que el territorio de la URSS, al revés que el de Estados Unidos, es vulnerable no sólo frente a los misiles estratégicos, sino también frente a los de alcance intermedio.

Pero la distinción rígida entre distintos tipos de armas es artificial porque todos los escalones de la disuasión ejercida por uno y otro lado están íntimamente vinculados. Los sistemas centrales americanos, por ejemplo, constituyen la garantía última del compromiso norteamericano de defender a Europa Occidental de agresión exterior. El único motivo por el que se celebraron en Ginebra hasta 1983 conversaciones independientes sobre armas de alcance intermedio fue que los europeos quedaron alarmados por la exclusión de este tipo de armas del Tratado SALT-II, y solicitaron a los norteamericanos que empezaran a negociar sobre ellas con los soviéticos. La conexión política que va a existir en estas conversaciones entre las negociaciones sobre diferentes sistemas de

armas permitirá tomar mejor en cuenta la interrelación que existe entre ellos.

Uno de los primeros problemas que van a plantearse es el de los misiles desplegados por los soviéticos en Europa Oriental, en concepto de contramedidas de represalia cuando se inició la instalación de los euromisiles. Estas contramedidas tenían un contenido más político que militar, pero su significación militar no debe ser infravalorada. Los nuevos misiles SS-22 desplegados por la URSS, una versión modernizada del SS-12, con un alcance de 900 kilómetros, tienen la capacidad de realizar muchas de las funciones del SS-20, por lo que deberán ocupar un lugar importante en la mesa de negociación.

También está el problema de los SS-20 desplegados en Asia. La URSS se negó al principio a incluirlos en la negociación, pero luego su postura se hizo más flexible.

La distinción entre armas de alcance intermedio y armas estratégicas es muy difícil de realizar y, en último término, artificial.

El carácter global de las actuales conversaciones elimina cualquier justificación para excluirlos. Lo mismo podría decirse de las llamadas bases avanzadas norteamericanas en Europa, cuya inclusión en las negociaciones exige la Unión Soviética.

Un tema mucho más complicado es el de las fuerzas nucleares francesas y británicas. Francia y el Reino Unido se niegan a que sean tomadas en cuenta en la mesa de negociación, en primer lugar, porque Estados Unidos y la URSS no pueden negociar sobre fuerzas de otros países sin el consentimiento de éstos. Pero existen otros motivos. Francia y el Reino Unido alegan que sus fuerzas nucleares son estratégicas, con lo que quieren decir que su misión es la de ser la garantía última de defensa del territorio nacional de cada una de ellas, y que su empleo sólo sería concebible como último recurso, una vez agotados todos los demás medios de defensa posibles. Desde este punto de vista, estos sistemas nucleares no pueden ser co-

locados en la misma categoría que las armas de alcance intermedio de las superpotencias, que cumplen una función diferente, sino que su naturaleza es equiparable a la de los sistemas centrales o intercontinentales de Estados Unidos y de la Unión Soviética. París y Londres consideran además que el carácter reducido de sus arsenales en comparación con los de las grandes potencias, y la misión vital que desempeñan para su seguridad nacional, les impiden realizar reducciones en ellos, mientras las superpotencias no acepten eliminar un número importante de armas de sus propios arsenales.

Sin embargo, el hecho es que estos sistemas existen y que están en manos de países miembros de una Alianza defensiva adversaria de la Unión Soviética, por lo que este país difícilmente podría ignorarlos. Sobre todo si tenemos en cuenta que, en caso de que se desarrollen plenamente los programas de modernización de las fuerzas francesas y británicas, éstas contarán en 1990 con un total de 1.200 cabezas nucleares, cantidad no despreciable y que ningún estratega soviético puede dejar de tomar en consideración.

La solución podría venir por dos vías. Los norteamericanos podrían aceptar reducciones proporcionales de sus fuerzas nucleares para compensar a la URSS por la existencia de los sistemas franceses e ingleses, con lo que Estados Unidos consentiría que en determinadas categorías de fuerzas los soviéticos tuvieran una cierta superioridad numérica. Esta salida se enfrentaría a una fuerte oposición interna en Estados Unidos, así como al obstáculo representado por la enmienda de Jackson que, nacida de las críticas del Congreso al acuerdo SALT-I (que nunca llegó a ser ratificado), impide al Presidente norteamericano aceptar acuerdos de limitación de armas nucleares con los soviéticos que establezcan techos numéricos para los sistemas americanos menores que los acordados para los sistemas soviéticos.

Otra solución podría ser que París y Londres aceptaran unilateralmente reducir sus fuerzas nucleares de forma proporcional a las eventuales reducciones acordadas por americanos y soviéticos en sus arsenales respectivos. Sin embargo, y salvo que Estados Unidos y la URSS decidan eliminar un número importante de sus fuerzas nucleares, esta salida no resultaría fácilmente aceptable ni para los ingleses ni, sobre todo, para los franceses.

Existe, por otra parte, un problema más técnico que político que complica las negociaciones. Los misiles de crucero constituyen un tipo de arma nueva, que las grandes potencias están incorporando en cantidades importantes en sus respectivos arsenales. Derivados de la misma idea de la V-1 alemana de la Segunda Guerra Mundial, los misiles de crucero vuelan a velocidad subsónica y a muy baja altura, y su sistema de navegación y teleguiado les permite ir adaptándose a las irregularidades del terreno, con lo que su detección por radar es muy difícil, y llegan a sus objetivos con un precisión muy grande, de pocas decenas de metros. Estos misiles pueden llevar cabezas convencionales o nucleares, y los medios de verificación aceptados hasta ahora por las grandes potencias (esencialmente mediante satélites y otros medios de observación, y excluyendo las inspecciones de los lugares donde se fabrican y se almacenan las armas) no permiten prácticamente distinguir entre los misiles dotados de una cabeza nuclear y los que tienen una cabeza convencional. Sin embargo, ningún acuerdo sobre limitación de armamentos es posible si no existen medios de verificación eficaces; o bien las grandes potencias se ponen de acuerdo en arbitrar medios de verificación más adecuados a este tipo de armas —a lo que se ha opuesto tradicionalmente

Ningún acuerdo sobre limitación de armamentos es posible si no existen medios de verificación eficaces.

la URSS, por consideraciones de seguridad nacional— o bien habrá que renunciar a limitar el número de misiles de crucero, algo cuyas consecuencias serían gra-

ves no sólo por la importancia de estas armas, sino porque existen planes para desplegar una gran cantidad de ellas en los próximos años: Estados Unidos tiene previsto situar 2.000 misiles de crucero a bordo de navíos de guerra, y la URSS tampoco tardará en hacerlo, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayoría de los centros industriales y de población de los Estados Unidos se encuentran cerca de sus costas.

En cualquier caso, el problema de fondo de las armas de alcance intermedio seguirá siendo si la Unión Soviética aceptará como legítima la presencia en Europa de un determinado número de Pershing-II y de misiles de crucero de la OTAN, a lo que hasta ahora se ha negado. Por su precisión y corto período de vuelo, son considerados por los soviéticos como armas de primer golpe, muy desestabilizadoras. En caso de que esa negativa continúe, la cuestión será si los norteamericanos aceptarían retirarlos, y en caso positivo, qué precio exigirían por ello. Habría que ver entonces si ese precio resultaría aceptable para los soviéticos y, sobre todo, para los miembros europeos de la Alianza, de cuya desconfianza ya se ha hablado antes, y que presionarán a Washington para que no ceda en un tema de importancia vital para ellos. Dada la carga política del asunto, parece difícil que al final de las negociaciones la URSS no se vea forzada a admitir la presencia de un cierto número de misiles norteamericanos en suelo europeo. El que entre esos misiles tenga necesariamente que haber un cierto número de Pershing-II es otra cuestión.

Las armas estratégicas

Las armas estratégicas presentan en principio menos problemas que las armas de alcance medio. Pese a que, como hemos visto, la distinción entre armas estra-

La fórmula del «build-down», propuesta por EE.UU., hace compatibles las reducciones cuantitativas de armas estratégicas con la modernización de las mismas.

tégicas y de alcance intermedio no siempre está del todo clara, existe un cierto consenso para considerar como estratégicas a todas las armas capaces de desarrollar misiones intercontinentales, ya se trate de misiles situados en tierra —ICBM—, en submarinos —SLBM—, o de los lanzados desde aviones cuyo radio de acción sea intercontinental.

En los años setenta las dos grandes potencias fueron incapaces de llegar a dos acuerdos —SALT-I y SALT-II— sobre limitación de este tipo de armas. También en estos momentos parecen existir factores que permitirían llegar a un acuerdo, pero la interrelación entre este paquete de la negociación y los otros dos hace que todo dependa de que también haya acuerdo sobre armas de alcance intermedio y espaciales, donde la dificultad es mayor.

Lo que los norteamericanos persiguen en este capítulo es que los soviéticos reduzcan sustancialmente el número de sus misiles intercontinentales basados en tierra (ICBM), especialmente de los misiles pesados con cabezas múltiples (MIRV) y una gran precisión de tiro. Este tipo de misiles, sobre todo los SS-18; son temidos por los norteamericanos porque su precisión convierte en altamente vulnerables a los ICBM americanos, a pesar de los silos reforzados donde se encuentran situados. Estados Unidos considera que este tipo de armas puede resultar particularmente desestabilizados en momentos de crisis, porque crea la tentación para quien las posee —y la amenaza para la parte contraria— de realizar un primer golpe preventivo contra los sistemas nucleares del adversario.

El problema está en que la estructura de las fuerzas nucleares estratégicas soviéticas hace que la URSS dependa mucho más que los norteamericanos de sus ICBM para garantizar su defensa, con lo que le resulta mucho más difícil realizar

cortes sustanciales en este tipo de armas: los americanos han repartido más su capacidad disuasora entre sus ICBM, SLBM y bombarderos, mientras que los soviéticos han concentrado sus recursos en mucha mayor medida en sus misiles situados en tierra.

EE.UU. tratará de utilizar como baza negociadora su nuevo misil MX, que es objeto de fuertes críticas dentro de los propios Estados Unidos. El MX sería, en efecto, un arma vulnerable, cara y desestabilizadora, puesto que sus diez cabezas nucleares y su gran precisión son rasgos típicos de las armas de primer golpe. Sería, además, un arma de vida efímera, porque aún antes de haberse aprobado su despliegue se encuentra ya en avanzada fase de estudio un proyecto de nuevo misil intercontinental destinado a reemplazarla, el Midgetman, de una sola cabeza nuclear. Puede que la URSS se niegue a aceptar como objeto de negociación un misil cuya producción es posible que nunca llegue a aprobar el Congreso, pero la peculiar lógica del equilibrio nuclear puede llevar al Congreso americano a aprobar la instalación de un arma cuyas características considera negativas, simplemente para no hacerle a la URSS el regalo de eliminarla sin que los soviéticos tengan que dar nada a cambio.

Existe un sistema de armas norteamericano que la Unión Soviética desea recortar, y a cambio de ello podría estar dispuesta a reducir el número de sus ICBM pesados. Se trata del sistema formado por los misiles de crucero lanzados desde bombarderos, que preocupa especialmente a la URSS a causa de su capacidad de penetración a través de las defensas enemigas, de su precisión y de su flexibilidad. La preocupación es aún mayor a la vista

de los dos nuevos bombarderos estratégicos que actualmente desarrollan los norteamericanos, el B-1 y el Stealth, pero para que se produzca este intercambio de reducciones entre ICBM soviéticos y misiles de crucero lanzados desde bombarderos americanos habrá que resolver el difícil problema de la verificación de un acuerdo sobre misiles de crucero, al que hemos hecho referencia antes.

Una posible fórmula general utilizable en el caso de las armas estratégicas es la del *build-down* (reducción), propuesta inicialmente por algunos senadores americanos y que la delegación de Estados Unidos llevó a la mesa de negociaciones de las conversaciones START, suspendidas en 1983. El *build-down* obligaría a que el país que quisiera modernizar un determinado sistema de armas eliminara un número de armas antiguas mayor que el número de armas nuevas que instalaría para reemplazarlas. De esta forma se hacen compatibles las reducciones cuantitativas de armas estratégicas con la modernización de las mismas.

Sin embargo, donde la URSS va a concentrar su esfuerzo negociador, donde va a intentar lograr más concesiones americanas, es en el campo de las armas espaciales. La actitud actual norteamericana es la de una negativa radical a realizar esas concesiones, por lo que seguramente éste será el punto crucial de la negociación, el que decida su éxito o su fracaso. Por ello vamos a dedicarle una atención especial*.

* N. de la R.—Por razones de espacio nos vemos obligados a dejar la publicación del apartado dedicado a las armas espaciales para el próximo número de *Leviatán*, con el consentimiento del autor.