

02/2021

13 de enero de 2021

José Ignacio Castro Torres

El Tratado New START: contener al elefante negro

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El Tratado New START: contener al elefante negro

Resumen:

El Tratado New START sobre reducción de armas nucleares estratégicas, firmado entre Rusia y EE. UU., ha permitido durante una década la contención del armamento incluido en esta categoría. Después de una serie de desencuentros para su renovación, una de las primeras acciones de la nueva Administración estadounidense va a ser cómo enfrentarse a este problema. La diferente percepción de la seguridad entre los teatros euroatlántico y asiático-pacífico hace que estadounidenses, rusos y chinos planteen posturas muy desiguales en cuanto al futuro del tratado. Para Europa, muy perjudicada por la finalización del Tratado INF, esta situación incrementa aún más el riesgo de la vuelta a un teatro nuclear europeo. Entretanto, se abren nuevas vías de negociación y posibilidades para la vuelta a una situación de equilibrio. No obstante, el continente europeo debe estar preparado para garantizar su seguridad.

Palabras clave:

New START, INF, potencias globales, teatro nuclear europeo, negociaciones.

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

New Start Treaty: Containing the black elephant

Abstract:

The New START Strategic Nuclear Arms Reduction Treaty, signed between Russia and the US, has allowed the containment of the weaponry included in this category for a decade. After several disagreements about its renewal, one of the new US Administration first actions is going to be how to tackle this problem. The different security perception between the Euro-Atlantic and Asia-Pacific theatres leads Americans, Russians, and Chinese to raise very unequal positions on the treaty future. For Europe, which has been badly affected by the termination of INF Treaty, this situation further increases a return risk to a European nuclear theatre. Meanwhile, new negotiation ways and possibilities are opening for a balance situation return. However, the European continent must be prepared to ensure its security.

Keywords:

New START, INF, global powers, European nuclear theatre, talks.

Cómo citar este documento:

CASTRO TORRES, José Ignacio. *El tratado New START: contener al elefante negro.*

Documento de Análisis IEEE 02/2021.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA02_2021_CASTRO_NewStart.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

Podríamos definir como «elefante negro» a aquel fenómeno de alto impacto que se produce ante nuestros propios ojos pero que, por algún motivo, principalmente psicológico, no estamos dispuestos a ver. Este tipo de acontecimientos son de alta probabilidad y suelen encontrarse pronosticados en diferentes estudios a lo largo del tiempo. Sin embargo, cuando acontecen, suelen catalogarse como «cisnes negros» debido a que no se ha sabido o no se ha querido ver la evolución de los acontecimientos¹.

En este caso, la posibilidad de que una nueva escalada nuclear se produzca se encuentra cada vez más cerca, mientras que las agendas multilaterales muestran la senda idílica de una ruta hacia la desaparición de las armas nucleares en el mundo.

Nada más lejos de la realidad. En tanto que en los foros multinacionales muchos de los países que no poseen este tipo de armamento no dan opción a otra solución que el desarme total, las potencias con capacidad nuclear se preparan para defender sus intereses amparándose en este tipo de armas.

El inminente nacimiento el día 22 de enero del Tratado de Prohibición de Armamentos Nucleares (TPAN), es una prueba de ello. Tras la ratificación del tratado por parte de Nicaragua se ha alcanzado la cifra de los 50 Estados que se requieren para su entrada en vigor, de los que ninguno es nuclear. El secretario general de la ONU, António Guterres, ha declarado que este hecho será el culmen de un movimiento global para concienciar a la humanidad de la catástrofe que ocasionaría el empleo de este tipo de armas².

Mientras tanto, el recorrido en sentido contrario comenzó hace ya casi dos décadas con la retirada estadounidense del Tratado ABM de prohibición de sistemas contra los misiles balísticos y que había anulado los escudos antimisiles de norteamericanos y soviéticos. A pesar de las medidas de control de armamentos en la nueva era entre rusos y estadounidenses, las tensiones entre ambos han llevado a la creación de un clima de desconfianza, al tiempo que la potencia emergente de China se mantenía al margen de lo pactado entre los rivales del antiguo orden mundial.

¹ SARDAR, Ziauddin; SWEENEY, John A. "The three tomorrows of postnormal times", *Futures*, 2016, vol. 75, p. 9.

² Noticias ONU. El Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares entrará en vigor en enero. 25 de octubre de 2020. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/10/1483002> (consultado 26/12/2020)

En este entorno se ha llegado al deterioro de las relaciones entre Estados, siendo la pasada cumbre de revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) del año 2015 un fracaso, ya que esta sería el origen de la fractura entre los Estados nucleares y no-nuclearizados³.

Entretanto, el régimen de no proliferación nuclear ha continuado su progresivo deterioro, constituyendo la extinción del Tratado INF, en agosto de 2019, un hito a añadir en este proceso degenerativo. El tratado básicamente consistía en la eliminación de los misiles terrestres estadounidenses y rusos de alcances comprendidos entre los 500 y los 5000 kilómetros.

Las consecuencias de este hecho han resultado especialmente preocupantes para los europeos que se enfrentan a la posibilidad de que este tipo de armas puedan ser de nuevo desplegadas en situaciones de tensión entre bloques. En este sentido el ministro alemán de Exteriores, Heiko Maas, declaró que «se ha perdido una parte de la seguridad de Europa». Igualmente, la tensión entre chinos y norteamericanos en el Pacífico se ha incrementado por el aumento de este tipo de misiles, que podrían portar cabezas nucleares⁴.

En el año 2020, se preveía la celebración de una nueva cumbre de revisión del TNP, con perspectivas aún menos halagüeñas que las de la ocasión anterior. No obstante, la situación provocada por la pandemia de la COVID-19 fue, en cierto modo, aprovechada para aplazar la cumbre no más allá del mes de agosto de 2021. Sin embargo, esto no ha hecho más que posponer una situación que probablemente ponga sobre la mesa los desencuentros entre los Estados nuclearizados entre sí y a la vez la desavenencia entre los Estados que poseen este tipo de armas con los que no las poseen⁵.

En este entorno de tensiones, se plantea la extinción del Tratado New START, sobre reducción de armas nucleares estratégicas entre estadounidenses y rusos. Este tratado, heredero de una bipolaridad en el orden nuclear mundial, no parece adaptarse a las expectativas de EE. UU. y Rusia, que no son capaces de ponerse de acuerdo entre sí.

³ MEYER, Paul. "The Nuclear Nonproliferation Treaty: Fin de Regime?", *Arms Control Today*, April 2017. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2017-04/features/nuclear-nonproliferation-treaty-fin-de-regime> (consultado 26/12/2020)

⁴ BUGOS, Shannon. "U.S. Completes INF Treaty Withdrawal", *Arms Control Today*, September 2019. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/us-completes-inf-treaty-withdrawal> (consultado 27/12/2020)

⁵ CARLSON, John. "Is the NPT still relevant? How to progress the NPT's disarmament provisions", *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2019, vol. 2, no 1, pp. 107-109.

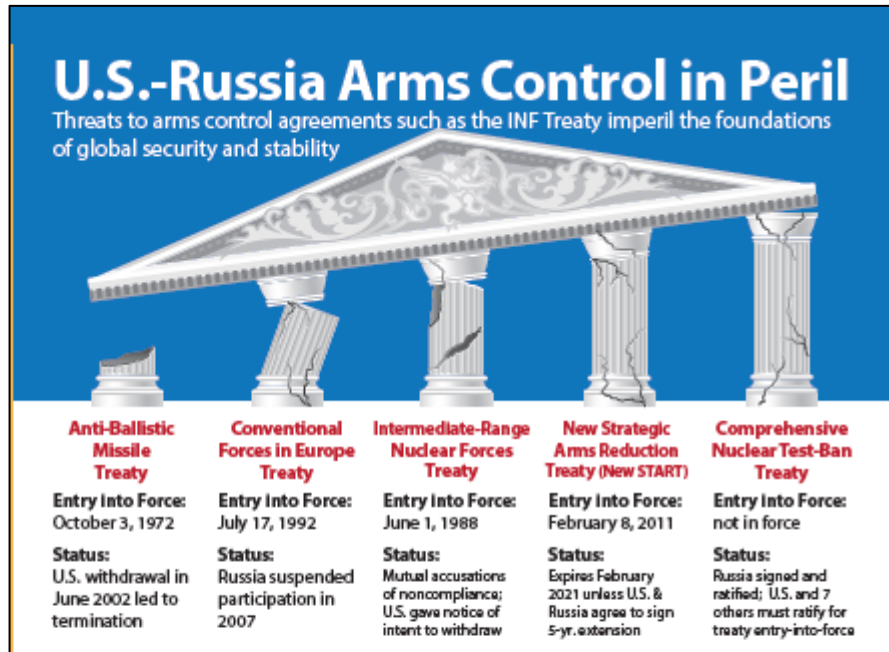


Figura 1. «Evolución histórica del deterioro de las relaciones ruso-estadounidense en materia de control de armamentos». Fuente. Nuclear Threat Initiative. Disponible en: <https://www.nti.org/newsroom/news/new-infographic-illustrates-crumbling-foundations-us-russian-arms-control/> Nótese que en la fecha de la realización de la infografía se pronosticaba la desaparición del Tratado INF, como así sucedió (consultado 28/12/2020)

El llamamiento de la cesante Administración Trump a China, para sentarse a la mesa de negociaciones, no ha surtido efecto. Entretanto, el tratado expirará el próximo mes de febrero de 2021 si no hacen nada por evitarlo tanto la diplomacia rusa como la nueva Administración del presidente electo de EE. UU., Joe Biden⁶.

No obstante, las desavenencias en materia nuclear no constituyen más que un síntoma del nuevo orden multipolar en el que la disputa por el poder hace que las grandes potencias se sientan cada vez más necesitadas de este armamento para imponerse a sus rivales. Por su parte, las potencias regionales tienden a llenar el vacío en los lugares que los grandes actores no son capaces de ocupar. Finalmente, los actores de menor entidad, pero que temen por su supervivencia, pueden buscar en este tipo de armas la capacidad de disuasión necesaria para que las potencias mayores no interfieran con sus intereses vitales.

⁶ REIF, Kingston; BUGOS, Shannon. "Fate of New START Hinges on Biden", *Arms Control Now*, December 17, 2020. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/blog/2020-12/us-russian-nuclear-arms-control-watch> (consultado 28/12/2020)

Los primeros intentos de control de las armas nucleares estratégicas

No existe una definición consensuada para las armas nucleares estratégicas, pero se podría determinar en función de la misión para la que están concebidas, su alcance, potencia, número de cabezas que pueden portar y el nivel de decisión para su empleo. Por ello, se podrían considerar como tales a las que se encuentran diseñadas para alcanzar objetivos en regiones geográficamente alejadas (más allá de los 5500 kilómetros) y cuya decisión de empleo recae en el nivel político del más alto nivel, debido a los efectos o consecuencias que pudieran aparejar⁷.

El comienzo para la reducción de este tipo de armamentos parte de finales de la década de los sesenta del pasado siglo, cuando en plena guerra fría los EE. UU. alcanzaron un arsenal de 1700 armas nucleares entre misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y misiles lanzables desde submarinos (SLBM), teniendo además la capacidad de sus fuerzas aéreas para completar la triada nuclear. Por su parte la URSS disponía de más de 1500 misiles nucleares de largo alcance basados en ICBM y SLBM. Ante estas cifras la situación había llegado a ser insostenible, tanto desde el punto de vista de la seguridad como del económico, por lo que a partir de esos años se intentó racionalizar el tamaño de los arsenales de ambas potencias⁸.

Entre 1969 y 1972, se produjeron las primeras Conversaciones Sobre Limitación De Armas Estratégicas I (SALT I, por sus siglas en inglés) que finalizaron con un compromiso entre Nixon y Brezhnev. Las consecuencias derivadas dieron lugar al ya referido Tratado ABM y al Acuerdo Interino entre ambos, por el que se comprometían a no construir nuevos silos para ICBM y no aumentar «significativamente» el tamaño de los existentes, así como a limitar el número de tubos lanzadores de los submarinos SLBM. Los límites establecidos para EE. UU. fueron de 1054 silos de ICBM y 656 tubos de lanzamiento para SLBM. Por su parte, se fijó a la URSS un máximo de 1607 silos ICBM y 740 tubos para SLBM⁹.

⁷ WOOLF, Amy F. "Nonstrategic Nuclear Weapons", *Congressional Research Service*. Updated May 4, 2020. Washington D.C. pp. 7-10.

⁸ CAMPOS ROBLES, Miguel. "El tratado Nuevo START", *Global Strategy Report*, 55/2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-tratado-nuevo-start/> (consultado 29/12/2020)

⁹ Interim Agreement Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On Certain Measures With Respect To The Limitation Of Strategic Offensive Arms (SALT I). Disponible en: https://media.nti.org/documents/salt_1.pdf (consultado 28/12/2020)

Este acuerdo no determinó ni la cantidad de bombarderos ni el número de ojivas, dejando a ambos actores la posibilidad de incluir un mayor número de estas en sus misiles de ojivas múltiples (MIRV, por sus siglas en inglés)¹⁰.

El Acuerdo Interino fue sustituido por las Conversaciones Sobre Limitación De Armas Estratégicas II (SALT II, por sus siglas en inglés), alcanzando Carter y Brezhnev un nuevo compromiso en 1979. Aunque el pacto no fue ratificado por el Senado estadounidense, ambos Estados lo respetaron hasta que en el año 1986 el presidente Reagan, refiriendo violaciones por parte de los soviéticos, declaró que EE. UU. no se encontraría restringido por los límites del tratado¹¹.

Este tratado establecía para cada parte un máximo de 2250 vectores de lanzamiento, de los cuales no más de 1320 podían portar cabezas múltiples. Igualmente se prohibía el uso de armas nucleares en el espacio, el empleo de misiles de órbita fraccionada y lanzadores de misiles de recarga rápida. Al tiempo, los soviéticos se comprometieron a no emplear el bombardero Tupolev Tu-22M a cambio que los norteamericanos retrasasen tres años el emplazamiento de sus misiles de crucero. Además, los misiles de estas características con alcances superiores a los 600 kilómetros no podrían ser probados¹².

En 1987, Reagan y Gorbachev acordaron la reducción de los misiles terrestres de alcance intermedio en el anteriormente referido Tratado INF¹³. Este fue el comienzo de una era de multilateralismo en Europa que condujo no solo a la reducción de las armas nucleares en el teatro europeo, sino también al control y disminución de las armas convencionales, mediante el tratado CFE/FACE y otras medidas adicionales dentro del marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En paralelo a las negociaciones de las armas intermedias se estaban realizando otras para las armas estratégicas mediante las llamadas negociaciones Strategic Arms Reduction Talks (START, por sus siglas en inglés), que llevaron a la firma entre George H. W. Bush y Gorbachev del tratado START I en 1991, justo antes del colapso de la

¹⁰ Arms Control Association. Strategic Arms Limitation Talks (SALT I). Disponible en: <https://www.armscontrol.org/treaties/strategic-arms-limitation-talks> consultado 28/12/2020.

¹¹ LARSEN, Jeffrey A.; MOORE, A. Gregory. "Strategic Arms Limitation Talks and Treaties", en ARNOLD, James R.; WIENER, Roberta (ed.). *Cold War: the essential reference guide*. ABC-CLIO, 2012. p. 206.

¹² Ibid.

¹³ Para ver en mayor detalle las consecuencias de la finalización del Tratado INF se sugiere la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. *Del tratado INF al START ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación Nuclear?* Documento de Análisis IEEE 02/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf

Unión Soviética. La continuidad del tratado tras la desaparición de la URSS fue asegurada tras la entrada en vigor en 1994 del «Protocolo de Lisboa» en el que Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán se comprometían a entregar sus armas nucleares a Rusia, uniéndose al TNP¹⁴.

Básicamente el documento reducía, para cada parte, los sistemas de lanzamiento nuclear a 1600 y el número de cabezas nucleares a 6000. Dentro de este gran bloque había nuevas matizaciones ya que solo podrían instalarse 4900 de estas cabezas en ICBM, de los cuales no más de 1100 podrían ser móviles. Adicionalmente, el límite peso que podría ser lanzado por cada contendiente se establecía en 3600 toneladas. La URSS limitó además a 154 los ICBM que pudieran portar 10 cabezas. El tratado igualmente limitaba las capacidades de bombarderos y submarinos como vectores de lanzamiento de estas armas¹⁵.

Las armas nucleares estratégicas y el nuevo orden mundial

Cuando el presidente George W. Bush entró en la Casa Blanca, en 2001, llevaba en su programa la reducción nuclear al «número más bajo posible de acuerdo con nuestra seguridad nacional». Por su parte el presidente ruso, Vladimir Putin, veía la oportunidad para reducir y reestructurar su arsenal atómico, en un momento en que su país atravesaba una importante crisis económica, por lo que apoyó la reducción de las ojivas nucleares estratégicas a 1500 para ambos países. En ese momento ambos Estados se encontraban prácticamente en los límites del START I, que marcaba 6000 cabezas para cada uno¹⁶.

En esta situación de mutuo interés entró en vigor en 2003 el Tratado de Reducción de armas Estratégicas Ofensivas (SORT, por sus siglas en inglés), que se ajustaba a las intenciones de ambos presidentes, pero que daba un amplio margen de interpretación para la contabilidad de las armas, al tiempo que no establecía límites para el

¹⁴ LARSEN, Jeffrey A.; MOORE, A. "Gregory. Strategic Arms Limitation Talks and Treaties", Op. Cit. p. 209.

¹⁵ Arms Control Association. "START I at a Glance". February 2019. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/start1> (consultado 29/12/2020)

¹⁶ Arms Control Association. "The Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT) At a Glance". Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/sort-glance> (consultado 30/12/2020)

armamento que pudiera estar almacenado sin desplegar. Además, el tratado no contaba con mecanismos de verificación¹⁷.

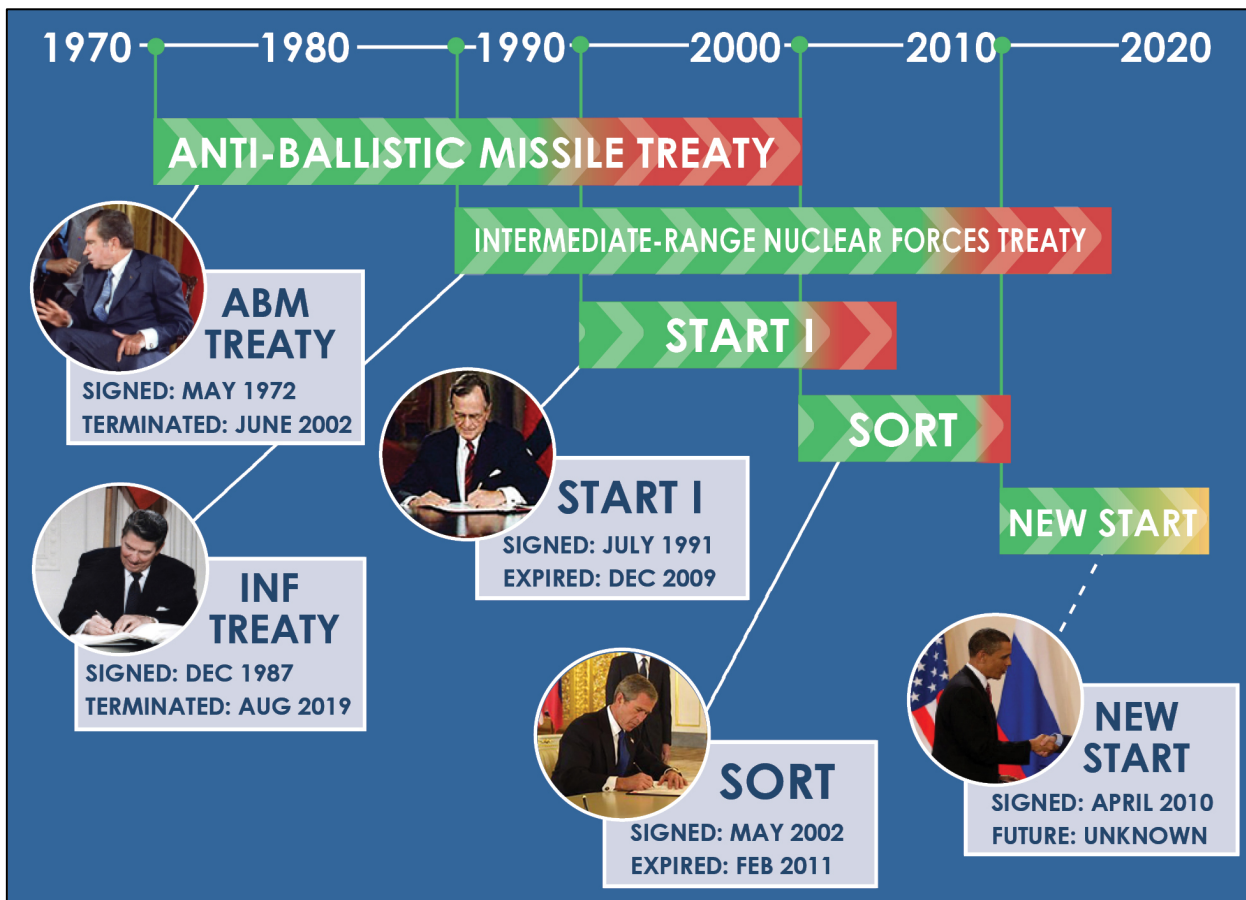


Figura 2. Principales tratados sobre control de armamentos entre la URSS/Rusia y EE. UU. Fuente: Center for Arms Control and Non-Proliferation. "US-Russian arms control agreements". Disponible en: <https://armscontrolcenter.org/issues/russia/> (consultado 28/12/2020).

El ocurrir de los acontecimientos situó a Rusia en una situación comprometida, con una periferia inmediata llena de conflictos que podrían afectarle, aparte de considerar que la extensión de la OTAN podría ser igualmente perjudicial para sus intereses como potencia global. Por ello, en octubre de 2008 el ministro de Defensa ruso, Anatoly Serdyukov, anunció una serie de reformas con el nombre de «новый облик» (Nueva Imagen), que incluían un plan de modernización del armamento entre 2011 y 2020. Dicho plan destinaba una significativa proporción a las armas nucleares estratégicas,

¹⁷ Treaty Between the United States of America And the Russian Federation On Strategic Offensive Reductions (Sort /Treaty Of Moscow). Disponible en: https://media.nti.org/documents/sort_moscow_treaty.pdf (consultado 30/12/2020)

como baluarte para garantizar la salvaguardia de Rusia¹⁸. Esta capacidad de disuasión estratégica no solo tendría la intención de oponerse a las posibles intenciones de la OTAN, valiendo igualmente para contener una hipotética amenaza por parte de China¹⁹.

A pesar de que los norteamericanos detectaron irregularidades por parte de Rusia en cuanto al cumplimiento del Tratado INF, estas fueron pasadas por alto para negociar una nueva reducción de armamentos nucleares estratégicos. El interés era mutuo, ya que el presidente Obama llevaba en su agenda una reducción de armamentos, pero que cualitativamente ayudaría a mantener una triada nuclear más efectiva y moderna, al tiempo que podría controlar a los rusos mediante un régimen de inspecciones²⁰. Por su parte, el entonces primer ministro Putin necesitaba tiempo para salir de la crisis económica y militar en que Rusia se encontraba sumida, a la par que le permitía desarrollar armas nucleares tácticas, más acordes para sus intereses.

Finalmente, el Tratado New START fue firmado entre los presidentes Medvedev y Obama en abril de 2010. El acuerdo entró en vigor en febrero de 2011, tras la aprobación de la Duma y del senado estadounidense después de un agrio debate. Básicamente, el tratado hacía un llamamiento a la reducción de armas nucleares, que había comenzado durante las Administraciones Reagan y Gorbachev. Ambas partes se daban de plazo hasta 2018 para reducir las armas estratégicas por debajo del umbral de las 1500 y para comprobarlo se otorgaban un régimen de verificación integral²¹.

A pesar de la firma del Tratado New START, las fuerzas nucleares rusas continuaron su actualización, aunque respetándolo, por lo que continuó el programa de modernización del ICBM Topol-M, basado en silos, y de su versión móvil de cabezas múltiples RS-24 Yars²².

¹⁸ BRAUN, Thomas. "The Russian Military in 2020: Russia's Way Back to Power Projection? Implications for NATO", *Connections*, 2012, vol. 11, no 2, p. 72.

¹⁹ BARABANOV, Mikhail; PUKHOV, Ruslan. "Military Reform: Toward the New Look of the Russian Army", *Valdai Club, Discussion*, Moscow, 2012. p.11, 30.

²⁰ Arms Control Association. "Eleven Reasons to Support New START: Responses to Treaty Critics" Issue Brief - Volume 1, Number 11, July 27, 2010. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2010-07/eleven-reasons-support-new-start-responses-treaty-critics> (consultado 02/01/2021)

²¹ KLOTZ, Frank. "Extending New START Is in America's National Security Interest", *Arms Control Association*. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/extending-new-start-americas-national-security-interest> (consultado 02/01/2021)

²² BARABANOV, Mikhail; PUKHOV, Ruslan. "Military Reform: Toward the New Look of the Russian Army". Op. Cit. p.24.

El Tratado New START en detalle

El Tratado New START se compone de tres documentos, con diferente grado de puntualización. El primero de ellos es el texto del tratado al que le sigue un protocolo y unos anexos técnicos, todos ellos vinculantes. Además, incluye una cláusula de retirada, en el caso de que alguna de las partes considere comprometidos sus intereses supremos. La entrada en vigor del tratado en 2011 trajo aparejada la extinción del Tratado SORT.

El New START limita a estadounidenses y rusos al despliegue de 1550 ojivas nucleares estratégicas. Para la contabilidad se considera como una ojiva cada vehículo de reentrada de los misiles ICBM o SLBM. Los misiles que se encuentren almacenados y ensamblados serán igualmente contabilizados, así como la primera etapa de aquellos que no lo estén. Cada bombardero pesado equipado para armas nucleares se cuenta igualmente como una ojiva, ya esté equipado para bombas de gravedad o misiles de crucero (ALCM, por sus siglas en inglés)²³.

En cuanto a los vectores de lanzamiento, el tratado establece una limitación añadida a un total de 800 vectores entre lanzadores para ICBM (desplegados y no desplegados), lanzadores SLBM y bombarderos pesados nucleares. Dentro de esta limitación se estipula que el número de ICBM y bombarderos pesados no pueden sobrepasar los 700²⁴.

Desde la entrada en vigor del tratado, ambas partes deberían cumplimentar lo acordado en un plazo menor de siete años. En cuanto a su duración, sería por un plazo de diez años, pudiendo extenderse por un periodo no superior a los cinco años²⁵.

²³ Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms. New Start Treaty. Disponible en: https://media.nti.org/documents/new_start_treaty.pdf (consultado 02/01/2021)

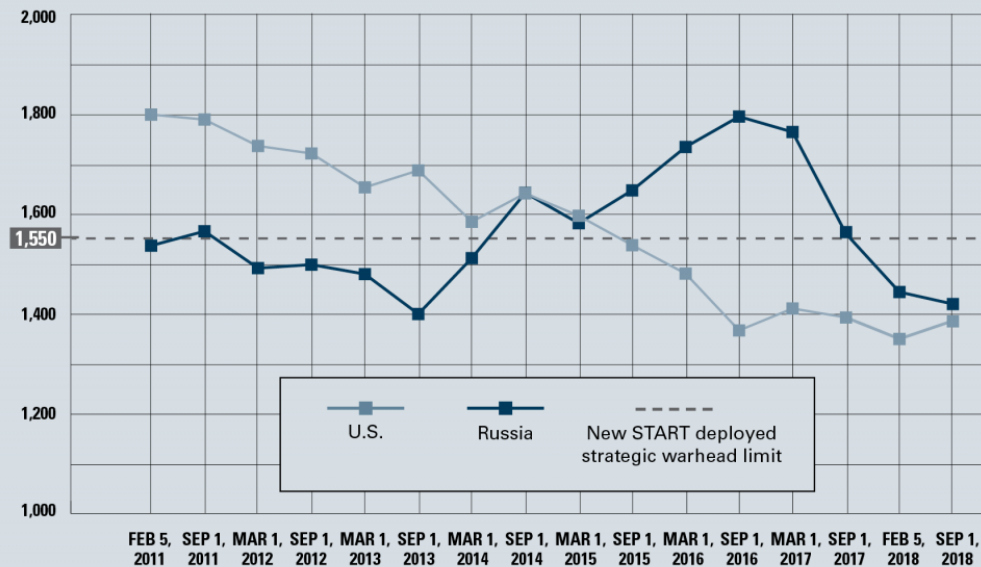
²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

Deployed U.S. and Russian Nuclear Warheads: The Path to Meeting New START Limits

The 2010 New Strategic Arms Reduction Treaty started a countdown to deployment limits that took effect February 5, 2018. The uneven path toward the limits reflects the nuclear weapons modernization programs implemented by both nuclear powers.

The treaty permits each side to have no more than 1,550 warheads on deployed intercontinental ballistic missiles (ICBMs), on deployed submarine-launched ballistic missiles (SLBMs), and nuclear warheads counted for deployed heavy bombers.



Source: U.S. Department of State

Figura 3. Reducción en el tiempo de las armas nucleares estratégicas estadounidenses y rusas dentro del marco del Tratado New START. Fuente. Klotz, Frank. "Extending New START Is in America's National Security Interest". Arms Control Association. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/extending-new-start-americas-national-security-interest> (consultado 02/01/2021)

El protocolo posee una serie de definiciones sobre las armas, instalaciones y medios de lanzamiento relacionados con el tratado, no llegando a detallar lo que se entiende por un arma nuclear estratégica, por lo que se tiene que llegar a su concepción mediante la agregación del conjunto de definiciones parciales que posee. Igualmente explica la forma y plazos para llevar a cabo el régimen de inspecciones, notificaciones y comisiones bilaterales²⁶.

En cuanto al régimen de verificación y cumplimiento del tratado, hay que tener en cuenta que este se basa en el anterior Tratado START I de 1991, con algunas modificaciones. Las principales medidas contemplan notificaciones, intercambio de datos, empleo de satélites, inspecciones y exposiciones sobre el terreno. También

²⁶ Protocol to the Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms. Disponible en: https://media.nti.org/documents/new_start_protocol.pdf (consultado 02/01/2021).

existe una base datos telemétricos conjunta, donde se encuentren los detalles del lanzamiento de hasta cinco ICBM o SLBM²⁷.

El régimen de inspecciones permite la realización de 10 de estas intervenciones de «tipo uno», sobre sistemas desplegados y no desplegados y 8 de «tipo dos», sobre los lugares donde los sistemas no se han implantado. Las instalaciones de producción quedan fuera de este régimen, pero ambos Estados deberán notificar, antes de las 48 horas, la salida de fábrica de cualquier elemento que contemple el tratado²⁸.

Situación actual

Los problemas para la revisión del Tratado New START afloraron en noviembre de 2017 cuando Christopher Ford, Director de Armas de Destrucción Masiva y Contraproliferación del Consejo de Seguridad estadounidense, afirmó que deberían considerar la extensión del tratado tras la revisión de su Postura Nuclear (NPR, por sus siglas en inglés)²⁹.

A comienzos de 2018, EE. UU. emitió su nueva NPR, que identificaba como amenazas a actores como Rusia, China, Irán o Corea del Norte. Además, especificaba en cuanto a capacidades nucleares estratégicas, que EE. UU. necesita apoyarse en los tres pilares de su «triada nuclear». El documento contemplaba la antigüedad de esta triada en la que los SLBM se encontraban basados en el misil Tridend-II, que equipan los anticuados submarinos de la clase Ohio. El pilar de los ICBM se encontraba sostenido sobre los misiles Minuteman-III, el misil desplegado más antiguo del mundo y de una sola ojiva. Finalmente, el pilar de la fuerza aérea se apoyaba en los bombarderos B52H y B2A, siendo estos últimos los únicos capaces de penetrar a través de las defensas aéreas enemigas. Por ello, los B52H se encontraban dotados de misiles de crucero ALCM, pero estos eran también muy anticuados³⁰.

²⁷ Nuclear Threat Initiative. Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (New Start). Disponible en: <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-between-the-united-states-of-america-and-the-russian-federation-on-measures-for-the-further-reduction-and-limitation-of-strategic-offensive-arms/> (consultado 02/01/2021)

²⁸ Ibid.

²⁹ REIF, Kingston. "New START Future Uncertain", Arms Control Today. January/February 2018. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2018-01/news/new-start-future-uncertain> (consultado 02/01/2021)

³⁰ Office of the Secretary of Defense, Nuclear Posture Review, February 2018, p. 47. Disponible en:

A pesar de la nueva estrategia nuclear estadounidense, ambas partes cumplieron con lo estipulado en el tratado, anunciando el 5 de febrero de 2018 que las metas planteadas se habían alcanzado. La adhesión al tratado fue fundamental, en una época en que las relaciones se encontraban muy deterioradas y existían riesgos de falsas percepciones y errores de cálculo. Por su parte, los rusos habían modernizado sus armas nucleares tácticas, lo que sentenció al Tratado INF³¹.

A comienzos de marzo de 2018, el propio Putin, durante su campaña electoral y en plena crisis del Tratado INF, anunció la capacidad rusa basada en misiles hipersónicos «invencibles», que superarían las defensas antimisiles de la OTAN. En cuanto a la decisión de su empleo, Putin enfatizó que «cualquier uso de armas nucleares contra Rusia o sus aliados, cualquier tipo de ataque, será considerado como un ataque nuclear contra Rusia, y en respuesta, tomaremos medidas instantáneamente sin importar cuáles sean las consecuencias»³².

En el mes de junio ambos presidentes se reunirían en Helsinki para tratar, entre otros, el tema de la continuidad del INF. Aunque Putin estaba dispuesto a ello, no se encontraba cómodo en los términos anteriores, por lo que buscaba nueva negociación más ventajosa³³.

Para Trump, su posición era incluso peor, ya que el nuevo contexto en el que Rusia se había dotado de armas nucleares no-estratégicas le situaba en una posición de desventaja, que le llevaría a abandonar el Tratado INF. Al tiempo, la amenaza china en la región Asia-Pacífico no se encontraba contenida. Por ello, el secretario de Estado, Mike Pompeo, se decantó, en el mes de abril de 2019, por un acuerdo integral que abarcara todo tipo de armas y que además incluyese a China³⁴. Por su parte, China se

<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (consultado 12/08/2020)

³¹ “US to Russia: respect nuclear limits under New START Treaty”, *The News*. Disponible en: <https://www.thenews.com.pk/print/277476-us-to-russia-respect-nuclear-limits-under-new-start-treaty> (consultado 02/01/2020)

³² SANCHEZ, Ray. “Putin boasts military might with animation of Florida nuke strike”, *CNN*, March 2, 2018. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2018/03/01/europe/putin-nuclear-missile-video-florida/index.html> (Consultado 02/01/2021)

³³ “Putin says he told Trump that Russia prepared to extend START treaty”, *Fox News*. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/idUKKBN1K62WI> (consultado 03/01/2020)

³⁴ KHEEL, Rebecca. “Pompeo: Russia complying with nuclear treaty that's up for renewal”, *The Hill*, 04/10/19. Disponible en: <https://thehill.com/policy/defense/438217-pompeo-russia-complying-with-nuclear-treaty-up-for-renewal> (consultado 03/01/2021)

mostró en desacuerdo con verse incluida en unas negociaciones que no le concernían y que limitaba sus aspiraciones de expansión en su entorno³⁵.

A finales de 2019, Rusia anunció la inclusión en el New START de sus nuevos sistemas, el ICBM RS-28 Sarmat y el misil hipersónico Avangard, evitando así las críticas de los estadounidenses³⁶. Posiblemente, los rusos buscasen un acercamiento de posturas, con la finalidad de contener a EE. UU., cuando ellos ya habían alcanzado una posición de equilibrio entre sus necesidades de seguridad y sus posibilidades económicas. Es, por tanto, probable que este motivo moviese a Rusia a declarar que estaba dispuesta a sumarse de nuevo al tratado sin condiciones previas³⁷.

La postura de EE. UU. seguía siendo la búsqueda de un acuerdo favorable para lo que tenía que negociar todas las armas nucleares, estratégicas o no, e incluir a China en las conversaciones. Por ello, a finales de mayo de 2020, el enviado presidencial de Estados Unidos para el control de armas, Marshall Billingslea, insistió en estos puntos, dentro de un régimen que permitiese su verificación³⁸. En junio, expresaría oficialmente esta postura, cuando se reunió en Viena con su homónimo del Ministerio ruso de Exteriores, Sergey Ryabkov.

Con posterioridad a la reunión, Ryabkov declaró que las posibilidades de extensión del tratado en las condiciones que planteaban los estadounidenses eran «mínimas». Respecto a China, expresó con claridad la postura rusa: «No hemos tomado ni tenemos la intención de tomar ninguna medida para que China participe en estas conversaciones, algo que les hemos dicho a nuestros colegas estadounidenses en múltiples ocasiones»³⁹. Esto parece decantar la postura de Rusia, a quien no le afectan directamente las tensiones entre norteamericanos y chinos en el mar de la China.

³⁵ SHUANG, Geng. "Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference" on May 6, 2019. Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1661163.shtml (consultado 03/01/2021)

³⁶ "Foreign Ministry: Sarmat, Avangard systems may be included in New START treaty", *Tass*. 01 November 2019. Disponible en: <https://tass.com/defense/1086515> (consultado 03/01/2021)

³⁷ President of Russia. "Meeting with Defence Ministry leadership and heads of defence industry enterprises". December 5, 2019. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62250> (consultado 03/01/2021)

³⁸ MORRISON, Tim. "Transcript: Special Presidential Envoy Marshall Billingslea on the Future of Nuclear Arms Control", *Hudson Institute*, May 22, 2020. Disponible en: <https://www.hudson.org/research/16062-transcript-special-presidential-envoy-marshall-billingslea-on-the-future-of-nuclear-arms-control> (consultado 03/01/2020)

³⁹ TÉTRAULT-FARBER, Gabrielle. "Russia rejects U.S. terms, sees 'minimal' chance to extend New START nuclear pact", *Reuters*, September 21, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-nuclear-chances-idUSKCN26C1BE> (consultado 04/01/2021)

Además, mientras los estadounidenses se encuentren empeñados en resolver su problema con los chinos, menos presionados se verán para ejercer su acción exterior en las regiones de su interés.

En el verano de 2020, Rusia tenía reorganizadas sus fuerzas nucleares y las había dotado de nuevos materiales. Por ello, emitió por primera vez una doctrina nuclear con el nombre de Principios básicos de la política estatal de la Federación de Rusia sobre la disuasión nuclear. Esta doctrina hacía referencia a la disuasión y defensa de los intereses supremos de Rusia y sus aliados con armas nucleares, ya fuese ante un ataque o amenaza nuclear o de otro tipo⁴⁰.

La doctrina rusa llevó a Billingslea a realizar una nueva oferta en octubre de 2020. Esta vez, lejos de su postura inicial, propuso la extensión durante un año del tratado y la condición previa de la congelación de todo tipo de ojivas nucleares estadounidenses y rusas, demostrable mediante un sistema de verificación⁴¹. Sin embargo, aunque los rusos aceptaron la extensión, insistieron en su oferta de diálogo sin condiciones previas, ya que estas se encontraban fuera del marco del tratado⁴².

Aunque los norteamericanos interpretaron que el acuerdo estaba próximo a alcanzarse, a los pocos días los rusos rechazaron explícitamente las medidas de verificación, declarando Ryabkov que «el grado de nuestras diferencias es bastante significativo». En cuanto al tema de la verificación parece que Rusia no se encuentra dispuesta a la declaración de sus armas nucleares tácticas ni que a que se monitoricen sus lugares de producción. El punto de vista ruso es que los norteamericanos deberían retirar las armas nucleares no estratégicas de los territorios de sus aliados europeos, así como desmantelar la infraestructura que permita su rápido despliegue⁴³.

⁴⁰ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence, 8 June 2020. 10:31. Disponible en: https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094 (consultado 16/08/2020)

⁴¹ SIMMONS, Ann M; GORDON, Michael R. "White House Dismisses Putin Proposal to Extend New START Arms-Control Pact", *The Wall Street Journal*, Updated Oct. 16, 2020. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/white-house-dismisses-putin-proposal-to-extend-new-start-arms-control-pact-11602879830> (Consultado 04/01/2020)

⁴² President of Russia. "Meeting with permanent members of the Security Council". October 16, 2020. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64238> (consultado 04/01/2020)

⁴³ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. "Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov's interview with the Kommersant newspaper, published on October 22, 2020". Disponible en: https://www.mid.ru/en/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBbj4Z6e8/content/id/4402033 (consultado 04/01/2021)

Ante la imposibilidad de un acercamiento de posturas, el asesor de seguridad de la Casa Blanca, Robert O'Brien, se vio forzado a declarar que se había desmoronado cualquier posibilidad de llegar a un acuerdo. Algunas fuentes estadounidenses reconocieron que su Administración había sido demasiado ambiciosa, intentando impulsar una iniciativa desmesurada en el último minuto. Dentro de esta corriente de pensamiento destaca Richard Burt, antiguo embajador estadounidense en Alemania y negociador del Tratado START-I⁴⁴.

Debido al fracaso en las negociaciones y al conflicto interno por la disputa electoral de los candidatos a la Casa Blanca, el ministro ruso de Exteriores, Serguei Lavrov, no consideró que recibiría ninguna propuesta coherente por parte de Trump ni de Biden, por lo que el año 2020 ha finalizado a la espera de que se «asiente el polvo» del proceso electoral para retomar las conversaciones en torno al tratado. Además, después de una reunión en Sochi entre el presidente Putin, sus fuerzas armadas y la industria de defensa, los rusos llegaron a la conclusión que pueden vivir sin el New START, ya que tienen todo lo necesario para garantizar su supervivencia⁴⁵.

En estas circunstancias, el presidente electo estadounidense, Joe Biden, asumirá su cargo el 20 de enero de 2021 con un escaso margen de 16 días para tomar acción antes del 5 de febrero, fecha en que el tratado expirará.

Biden ha reiterado en numerosas ocasiones su apoyo a la extensión durante cinco años del New START, pero en su equipo existe el debate sobre cuál debería ser la duración adecuada. Igualmente, el nuevo equipo de gobierno debe plantearse la continuidad del concepto de «congelación de ojivas» heredado de la Administración Trump. A la par, Biden debe enfrentarse a asumir la continuidad del programa nuclear de Trump o por el contrario reducirlo para poner un mayor énfasis en las capacidades convencionales, cibernéticas y asimétricas⁴⁶.

⁴⁴ SELIGMAN, Lara; BENDER, Bryan. "Hopes dim for nuclear agreement with Russia before Election Day" *Politico* 10/23/2020. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2020/10/23/nuclear-agreement-russia-election-day-431369> (consultado 04/01/2021)

⁴⁵ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. "Foreign Minister Sergey Lavrov's interview with Russian and foreign media on current international issues. Moscow, November 12, 2020, 12 November 2020". Disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4429844 (consultado 04/01/2020)

⁴⁶ SALAMA, Vivian. "Biden eyes cuts to Trump nuclear program as critical arms control deadline with Russia looms", *CNN*. Tuesday, December 29th 2020. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2020/12/29/politics/biden-nuclear-cuts-arms-control-russia/index.html> (consultado 04/01/2020)

Conclusiones

La cuestión nuclear y la falta de acuerdos en este sentido no son más que una consecuencia de un nuevo orden mundial en el que la disputa por los espacios de poder está todavía lejos de dirimirse. En este entorno de realismo ofensivo entre potencias globales y regionales quedan atrapadas grandes áreas regionales en las zonas de tensión, como bien puede ser caso del teatro europeo.

Con la conclusión del Tratado INF, este teatro volvió a activarse, en lo que respecta a la posibilidad del despliegue y empleo de armas nucleares. Con la posible extinción del Tratado New START, este riesgo se amplía e incrementa en toda la región euroatlántica. No es descartable que se vuelvan a plantear opciones de respuesta nuclear muy parecidas a las de la pasada Guerra Fría, entre las que la «respuesta flexible» podría ser especialmente peligrosa para Europa.

Esta opción se contemplaba como una reacción nuclear proporcionada ante un acontecimiento, para de este modo evitar una escalada mayor. Con las armas nucleares subestratégicas y estratégicas renovadas, todas las posibilidades podrían ponerse de nuevo sobre el tablero nuclear.

Por ello, es tan importante que no se libere un sello más de la tapa de esta auténtica caja de Pandora, como lo puede constituir el Tratado New START, e intentar volver a las conversaciones en las que se puedan dirimir las diferencias relativas a las armas no-estratégicas. El retorno a esta situación sería beneficioso para todas las partes interesadas y, especialmente, para los europeos que geográfica y diplomáticamente se encuentran en medio de la disputa.

Las opciones para Biden y Putin pueden pasar desde la poco probable renovación del tratado hasta la no deseada extinción de este. Entre medias parece más práctica una extensión, buscando tiempo para abrir nuevos espacios de negociación y plantear una nueva estrategia de seguridad nuclear, al menos en lo que respecta a la administración estadounidense entrante. El plazo máximo de cinco años parece demasiado extenso, por lo que un periodo algo superior a un año podría ser el adecuado para que, tal como dice el ministro Lavrov, se «asiente el polvo» sobre la mesa de negociaciones.

Es muy posible que el nuevo presidente estadounidense tenga que limar las diferencias entre republicanos y demócratas en el Congreso, en una forma parecida a la que hiciera Obama para alcanzar el New START en 2010. Si se consiguiese una

renovación efectiva de la triada nuclear norteamericana, cabe la probabilidad que esta llevase de la mano el acuerdo para la renovación del tratado.

Está claro que las pretendidas negociaciones a tres bandas entre los actores globales no han surtido efecto, por encontrarse una gran disparidad de intereses y de relación de armamentos. Por este motivo sería provechoso que se diferenciase el teatro euroatlántico del Asia-Pacífico en cuanto a las negociaciones y que estas abarcasen objetivos menos ambiciosos, sobre los que construir poco a poco un nuevo régimen de no-proliferación acorde a los nuevos tiempos. Esta diferenciación, más fácil de conseguir en el caso de las armas tácticas, debería ser detalladamente definida para las armas estratégicas especificando su potencia, alcance y emplazamiento.

La muestra del planteamiento de un objetivo no alcanzable a corto plazo ha sido el referido TPAN que, empedrado de buenas intenciones, entrará en vigor este mes de enero. Las aspiraciones de colocar en el mismo cesto los problemas de reducción de armamentos, desarme y no-proliferación han abierto una brecha entre países nuclearizados y no-nuclearizados difícil de salvar. Además, si se sumasen a este tratado los países no-nucleares de la Alianza Atlántica, estos dejarían de compartir la información que les proporcionan sus socios nucleares. Como resultado, estos Estados que ya cumplen con el TNP, podrían perder referencias de importancia para su seguridad.

En todo caso parece que, en un mundo cada vez más inestable, cualquier medida que incremente la seguridad no es suficiente. Por ello, se hace necesario plantear, en el marco de las alianzas y compromisos en los que España se encuentra inmersa, una mejor defensa antimisil y aérea que garantice la supervivencia ante una situación de riesgo nuclear. En función de los acontecimientos habría que diseñar nuevas doctrinas de empleo para las fuerzas armadas no preparadas para escenarios de ambiente nuclear.

*José Ignacio Castro Torres**

COR.ET.INF.DEM

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Especialista NBQ

Analista del IEEE