

84/2018

24 de septiembre de 2019

*Luis Pérez Gil**

La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro

Resumen:

En este ensayo consideramos que el sistema internacional se ha transformado por completo en pocos años y las posibilidades de destrucción absoluta se han multiplicado cientos de veces en un tiempo corto. En consecuencia, parece oportuno reflexionar sobre un problema que se han planteado más de una vez: ¿es posible una tercera guerra mundial? ¿La adopción de decisiones ha llegado al punto de no retorno? La frase «no, no puede ser» se cambia a «sí, siempre que estemos que salimos ganando algo». A estas enormes consecuencias se llega por ignorancia, desprecio a la diplomacia, complejo de falsa superioridad y, sobre todo, por esa tendencia al suicidio que la humanidad en su conjunto cultiva desde el principio de los tiempos. Se puede concebir el gigantesco avance tecnológico con la posibilidad de la extinción, porque, en realidad algunos sobrevivirán sobre un planeta sin vida. Puede que ese sea el final de la civilización que conocemos y el amanecer de otras nuevas sobre un mundo distinto. Es complicado plantear estas preguntas. Pero lo hacemos. Aunque carecemos de respuestas coherentes.

Palabras clave:

Seguridad global, estabilidad estratégica, control de armamentos, Tratado INF, armas nucleares.

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

Breaking the strategic stability regime and possible scenarios for the future

Abstract:

In this essay we consider the fact that the international system has been completely transformed in the last few years and the possibilities of absolute destruction have increased hundreds of times in a short time. Consequently, it seems appropriate to reflect on a problem that has been raised more than once: is a Third World War possible? Has the decision-making process reached the point of no return? The phrase "no, it cannot be" has changed to "yes, as long as we estimate that we have something to gain". These are the enormous consequences of ignorance, disdain for diplomacy, complex about false superiority and, above all, from a tendency to commit suicide that the Humankind (as a whole) as a whole has cultivated since the beginning of times. The huge technological advance can be conceived together with the possibility of extinction, because, in reality, some will survive on a dead planet. That may be the end of the civilization we know and the dawn of new ones a new one in a different world. It is complicated to contemplate these questions. But we do it, although, we lack any coherent answers.

Keywords:

Global security, strategic stability, arms-control, INF Treaty, nuclear weapons.

Cómo citar este documento:

PÉREZ GIL, Luis. *La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro*. Documento de Opinión IEEE 84/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

A mi maestro, Eladio Arroyo Lara, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Introducción

En este ensayo pretendemos analizar los efectos que tiene para el sistema internacional global la retirada de los Estados Unidos y de Rusia del Tratado de Misiles de Corto y Medio Alcance (denominado Tratado INF), firmado en Washington el 8 de octubre de 1987 entre el presidente Reagan y el premier Gorbachov y que entró en vigor el 1 de junio de 1988¹. Para ello examinamos qué tratados y mecanismos de cooperación para el desarme quedan vigentes del sistema que se acordó al final de la Guerra Fría, así como las posibilidades que se plantean para su permanencia o su eventual desintegración total. Para ello analizamos los enfoques americano y ruso plasmados en las declaraciones de los representantes políticos y militares más cualificados de ambos lados. Con carácter previo debemos aclarar que entendemos por estabilidad estratégica el equilibrio de fuerzas dentro de la cual ninguna de las partes podría lograr una ventaja estratégica negándola a su contraparte, esto es, una situación en la que ninguna de las partes tendría un incentivo para un primer uso de las armas nucleares porque no tiene la certeza de prevalecer en el combate².

Desde la perspectiva occidental presentamos, además, las posiciones de la Alianza Atlántica (OTAN), que dice que hay que hacer algo, pero no dice cómo hacerlo, ya que está subordinada a la hegemonía política americana y a sus intereses de seguridad, y de la Unión Europea, que muestra la incapacidad europea para articular un discurso común sobre un asunto tan relevante para la seguridad continental, a pesar de las reiteradas apelaciones a la autonomía estratégica.

En las consideraciones finales planteamos tres posibles escenarios para un futuro próximo. El primero, es de dejar que cada potencia haga lo que quiera y esperar una nueva carrera de armamentos nucleares en Europa. El segundo escenario consiste en

¹ El texto del Tratado INF se encuentra disponible en el sitio web del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>

² Un análisis fundamental de este concepto en la nueva etapa de las relaciones internacionales lo encontramos en TRENIN, D.: «Estabilidad estratégica en un mundo en cambio», Política Exterior núm. 190, julio/agosto de 2019, pp. 108-124, que introduce un tercer actor (China) y dos niveles (global y regional).

negociar y firmar un nuevo tratado general que se extienda a todas las armas nucleares de las dos grandes potencias, tanto estratégicas como no estratégicas. Por supuesto, excluimos a China de la ecuación, ya que no está dispuesta a aceptar ningún tipo de limitación en el desarrollo de su programa nuclear militar, que todavía se encuentra en ciernes en comparación con el número y la destreza alcanzados por los Estados Unidos y Rusia en el manejo de sus arsenales nucleares³. En consecuencia, debería incluir la renovación del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo START), firmado en Praga el 10 de abril de 2010 por los presidentes Obama y Medvedev y que entró en vigor el 5 de febrero de 2011⁴, y lo haga de forma permanente⁵. El tercero es el escenario más hipotético en el que el directorio europeo formado por Francia y Alemania tomaran conciencia de los intereses que se hallan en juego y fueran capaces alcanzar un régimen de control nuclear intraeuropeo.

La peligrosa retórica del ataque nuclear y la guerra preventiva

A primeros de octubre de 2018 la embajadora americana ante la OTAN, Kay Bailey Hutchison, declaró que Rusia debía detener el desarrollo encubierto de misiles de crucero prohibidos o si no los Estados Unidos intentarían destruirlos antes de que comenzaran a operar. Esta declaración, además de sorprendente para un representante diplomático de primer nivel, era en sí misma extremadamente preocupante y, de hecho, el primer titular de prensa fue bastante elocuente: «Los Estados Unidos destruirán las ojivas rusas prohibidas si fuera necesario»⁶. Aunque a continuación se afirmaba en el texto de la noticia que Washington seguía comprometido con la búsqueda de una solución diplomática. Sencillamente se hablaba de la posibilidad de emprender un ataque

³ Desde nuestro punto de vista la apelación que ha hecho la Administración Trump a la ausencia o no extensión del tratado a China para justificar el abandono del Tratado INF es un argumento baladí, como se verá más adelante.

⁴ El texto del Tratado START está disponible en la web oficial del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/126118.htm>

⁵ Sobre la génesis y crisis de los tratados de desarme que sirvieron de fundamento para el régimen de seguridad de la posguerra fría, véase CASTRO TORRES, J.I.: «Del Tratado INF al START ¿El final de los acuerdos de no-proliferación nuclear», *Documento de Análisis IEEE* núm. 02/2019, de 14 de enero de 2019, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf

⁶ En EMMOT, R.: «US would destroy banned Russian warheads if necessary: NATO envoy», *Reuters*, 2 de octubre de 2018, en <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-russia/u-s-would-destroy-banned-russian-warheads-if-necessary-nato-envoy-idUSKCN1MC1J6>

preventivo contra fuerzas militares e instalaciones rusas. De forma casi inmediata la embajadora Hutchison escribió un tuit en su cuenta oficial –recordemos que Twitter se ha convertido en el oráculo de la «Nueva Era»– en el que afirmaba que cuando dijo esas palabras no estaba pensando en un ataque preventivo contra Rusia⁷, a pesar de que amenazó con destruir los misiles de crucero rusos, como si una cosa fuera posible sin la otra. El desarrollo de un determinado misil de crucero había sido denunciado reiteradamente por los funcionarios americanos como una violación del Tratado INF. Debemos recordar que este tratado estableció una prohibición general sobre el desarrollo, posesión, almacenamiento y despliegue de misiles balísticos de lanzamiento terrestre de entre 500 y 5 500 kilómetros de alcance y supuso la eliminación completa de los sistemas tanto con carga nuclear como convencional basados en tierra, de modo que en mayo de 1992 los Estados Unidos y Rusia habían retirado 2 692 misiles de este tipo. Pero, además, la embajadora Hutchison aclaró que lo que quería decir era que «Rusia tiene que volver a cumplir con el INF o tendremos que igualar sus capacidades para proteger los intereses de los Estados Unidos y la OTAN»⁸. Precisamente esto es lo mismo de lo que acusaban los altos funcionarios de Moscú a los Estados Unidos: de estar desarrollar nuevas capacidades misilísticas contrarias a las disposiciones de los tratados de desarme.

Sin embargo, las declaraciones políticas de alto nivel continuaron. El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, añadió que «continuamos preocupados con el insuficiente cumplimiento por parte de Rusia de sus compromisos internacionales, incluyendo el Tratado INF. [Y que...] tras varios años de negativas, Rusia reconoció la existencia de un nuevo sistema de misiles llamado 9M729; Rusia no ha dado respuestas convincentes sobre este nuevo misil»⁹. Y afirmó categóricamente: «Todos los miembros de la Alianza concuerdan en que Rusia viola este tratado, es importante que Rusia reaccione ante estas preocupaciones de forma transparente y sustancial»¹⁰. Veremos cómo estas

⁷ Disponible en <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>

⁸ *Ibidem*.

⁹ Declaraciones que la parte rusa rápidamente recogió en «Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF», en *Sputnik*, 2 de octubre de 2018, en

<https://mundo.sputniknews.com/defensa/201810021082413114-rusia-otan-tratado-inf/>

¹⁰ *Ibidem*.

declaraciones se convirtieron en un mantra para los partidarios de la retirada del Tratado INF a uno y otro lado del Atlántico.

Resulta oportuno aclarar que el misil del que hablan los funcionarios occidentales es el misil de crucero Novator 9M729 (SSC-8 en terminología OTAN). Este misil es el desarrollo más reciente del conocido misil de crucero embarcado 3M-14 Kalibr (SS-N-30A Sagaris), que ha sido probado ampliamente en la guerra de Siria, y que se habría adaptado al sistema terrestre de misiles de corto alcance con capacidad nuclear Iskander-M, pero modificado para lograr un alcance de 2 500 kilómetros, lo que suponía una violación flagrante del Tratado INF.

Pero debemos dar un paso más atrás. En octubre de 2016 el presidente de la Comisión de Defensa de la Duma rusa, Vladimir Shamanov, declaró que el despliegue del sistema Iskander-M en Kaliningrado era una respuesta a la amenaza potencial que suponía para su país la instalación de los sistemas de defensa antimisiles americanos en Europa, en concreto en Deveselu en Rumanía, y más adelante en Polonia, que han pasado de ser antiguos aliados del Bloque soviético a convertirse en territorios desde los que la OTAN puede presionar a Rusia¹¹.

Como no puede ser de otra manera, desde el lado ruso se han negado reiteradamente las acusaciones occidentales, arguyendo que no hay desarrollos de misiles que violen el Tratado INF¹², a pesar de que, como sabemos, los misiles de crucero rusos vuelan desde todas partes en los saturados cielos sirios para destruir objetivos terroristas de valor. La respuesta diplomática de Rusia a las declaraciones de la embajadora Hutchison vino de la mano de la portavoz del Ministerio de Exteriores, María Zakhárova que, como siempre, no tuvo empacho en decir que «parece que las personas que realizan este tipo de declaraciones no se dan cuenta del nivel de su responsabilidad y del peligro de la retórica agresiva»¹³.

¹¹ Declaraciones que se recogieron en «V Gosdume raskryli tseli perebroski “Iskanderov” pod Kaliningrad», *Lenta.ru*, 15 de octubre de 2016, en <https://lenta.ru/news/2016/10/15/shaman/>

¹² Por ejemplo, el viceministro de Defensa, general Alexander Fomín, en «Defensa rusa asegura que Rusia cumple a rajatabla el Tratado INF sobre misiles», *Sputnik*, 14 de agosto de 2018, en <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201808141081194585-rusia-no-viola-tratado-inf/>

¹³ Cit. en «Estados Unidos promete destruir los misiles de crucero rusos que supuestamente violan el tratado INF», *RT*, 2 de octubre de 2018, en <https://actualidad.rt.com/actualidad/290597-eeuu-amenazar-destruir-misiles-rusos-prohibidos>

Pero, lo que realmente dijo la embajadora Hutchison es que «en ese momento, estaríamos contemplando la capacidad de acabar con un misil que podría golpear a cualquiera de nuestros países»¹⁴. ¿Se refería a tomar medidas anticipatorias de uso de la fuerza y, por tanto, de carácter gravísimo, o más bien estaba planteando de forma bastante burda negociaciones destinadas a conseguir un nuevo marco de relaciones que les dejara a los Estados Unidos y a Rusia las manos libres para poder desarrollar nuevos tipos de misiles de corto y medio alcance sin las limitaciones legales actuales?

Sea como sea, resulta llamativo cómo altos responsables de la política exterior y de seguridad de los países más importantes juegan con conceptos que son realmente peligrosos: en este caso, el de la guerra preventiva, como si se pudiera ganar una guerra de este tipo contra una superpotencia nuclear.

Durante la Guerra Fría los planificadores estratégicos occidentales plantearon la posibilidad teórica de llevar a cabo una guerra nuclear limitada contra la Unión Soviética, desarrollos que se plasmaron en la Estrategia de Respuesta Flexible adoptada por la Alianza Atlántica en 1968. El documento 14/3 del Comité Militar aliado propuso responder a un eventual ataque con medios convencionales y nucleares al mismo tiempo, lo que suponía emplear una escalada gradual en función de la agresión para que, de esta manera, el enemigo soviético comparase los costes y los riesgos para sus objetivos iniciales frente a la probabilidad de sufrir un daño inaceptable. El paso siguiente se dio en 1980 cuando la Administración Carter adoptó la estrategia de contrapeso, que estableció planes para librar y ganar una guerra nuclear de forma políticamente aceptable. En este contexto se planteó la posibilidad de la guerra nuclear limitada que supone que en un enfrentamiento entre grandes potencias existe una autorrestricción mutua de no escalar en el conflicto nuclear. Desde un punto de vista técnico, una guerra de este tipo solo sería posible usando cargas de baja potencia –las denominadas *mini-nukes*–, lo que excluye en principio el uso de ojivas termonucleares, que en consecuencia, quedarían relegadas a la función de armas de disuasión estratégica, de contragolpe o de segundo uso. En este escenario, las armas nucleares de baja potencia pasaban a cumplir una función de disuasión subestratégica.

Sin embargo, a pesar de que el discurso soviético no siempre se correspondía con sus intenciones, los dirigentes y estrategias de Moscú aparentemente rechazaron estos

¹⁴ En <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>

planteamientos. Para ellos un ataque nuclear supondría un intercambio masivo con todas las armas nucleares disponibles y, por tanto, presumían que toda guerra nuclear era en sí misma una guerra nuclear total. Es decir, no se debe comenzar nunca una guerra que no se está absolutamente seguro de ganar desde todos los puntos de vista a pesar de las variaciones por las que pasó a lo largo del período soviético¹⁵. A pesar de que desde el lado occidental se interpreta que contempla la posibilidad de escalar y desescalar un conflicto nuclear, la doctrina nuclear rusa se mantiene invariable, como explicó de forma vehemente el presidente Putin en el Foro de Valdai celebrado en Sochi el 18 de octubre de 2018: «en el concepto de la doctrina nuclear de Rusia no existe el ataque preventivo. [...] el agresor debe saber que el castigo es inevitable y será destruido en cualquier caso»¹⁶.

Siguiendo este razonamiento, la mayoría de los científicos políticos consideran que el mundo está más seguro si los líderes de las grandes potencias mantienen el convencimiento de que un intercambio nuclear nunca puede ser limitado y este convencimiento refuerza la disuasión. Esta es la razón que explica la existencia del Tratado INF en combinación con los tratados de limitación de armas estratégicas, actualmente el Nuevo START.

Sin embargo, en la nueva etapa de las relaciones internacionales en la que nos encontramos que las grandes potencias nucleares –pero también Francia y el Reino Unido, aunque bien es cierto que desde un enfoque defensivo– siguen jugando con la idea de atacar objetivos no estratégicos con armas nucleares de baja potencia, y ahora también con la posibilidad de hacerlo con misiles de crucero de corto y medio alcance equipados con cargas no nucleares de gran potencia explosiva. Esto complica extraordinariamente el funcionamiento de la disuasión y pone en grave peligro la

¹⁵ Conceptos como la «disuasión mínima» de Nikita Khruchov se enmarcaban en la supervivencia y la victoria final con fuerzas convencionales; en el período de Leonid Brezhnev se abrió un serio debate encabezado por el general Nikolai Talensky sobre el modo de enfrentar y ganar una guerra nuclear: los soviéticos estaban convencidos de su supervivencia, aunque es cierto que no consideraban «reglas» como las que establecieron los americanos en la época en que Robert McNamara fue secretario de Defensa. De este modo, el ministro de Defensa soviético Dmitry Ustinov declaró en 1981 que no se concebía una guerra nuclear con reglas. Posteriormente, en la etapa de Mikhail Gorbachev sufrió algunas variaciones hacia la denominada «disuasión suficiente».

¹⁶ Cit. en *RT*, 19 de octubre de 2019, en <https://actualidad.rt.com/actualidad/292593-putin-discurso-foro-valdai>

seguridad mundial, ya que deja al albur de una apreciación errónea una acción militar convencional del adversario que podría activar los mecanismos para la destrucción total.

Llegados a este punto, ¿realmente hemos de pensar en una nueva guerra? Hasta ahora hemos considerado que la existencia del átomo y de la guerra nuclear son el límite racional de la violencia y pensamos que nadie puede condenar racionalmente a cientos de miles o millones de personas a una destrucción absoluta y, muy especialmente, a una degradación irreversible del medio ambiente en el que vive el ser humano. Ese es el límite racional, un límite absoluto a las guerras de toda clase y que tiene como corolario que el que tenga armas nucleares estará a salvo –es el caso de Corea del Norte–, luego la paz es necesaria y posible. Pero, ¿tal cosa es cierta o es una invención de una categoría de pensamiento, la que afirma que «eso no puede ser»?¹⁷

La frase puede cambiarse por «sí, sí puede ser» siempre que estimemos que salimos ganando algo. Entonces, surge la duda de que, pese a todo, incluida la destrucción de la civilización, es posible arriesgarse a un combate a muerte –tan propio de la naturaleza humana por otra parte– siempre que una comunidad, sola o aliada con otras, combata en la hora final y puedan, algunos de su estirpe, sobrevivir de alguna manera en un mundo muerto. Por tanto, la respuesta a la pregunta inicial de si es posible una tercera guerra mundial es naturalmente positiva. El sistema internacional global se ha transformado por completo en pocos años y las posibilidades de destrucción absoluta se han multiplicado cientos de veces en un tiempo muy corto. No solo porque existen tres grandes potencias nucleares, los Estados Unidos, Rusia y China -que no está sometida a ninguna limitación de control de armas nucleares y no lo acepta de ninguna manera-¹⁸, con sus intereses estratégicos propios, sino porque la guerra, que es la esencia de la existencia de las comunidades humanas organizadas en función de unas estrategias y unos fines propios, forma parte del «ser» de esas comunidades. La violencia como causa de muerte, siempre ha sido un elemento propio del ser humano y la escalada en sus grados la hemos observado a través del perfeccionamiento tecnológico hasta llegar al punto de no retorno: la guerra nuclear total. Pero ahora se habla con ligereza de amenazas apocalípticas que tienden a más, se ignora en realidad lo que significa la

¹⁷ Véase las reflexiones que introduce Kenneth Waltz en «Why Iran Should Get the Bomb: Nuclear Balancing Would Mean Stability», *Foreign Affairs* núm. 4, 2012, pp. 2-5.

¹⁸ Como insiste TRENIN recientemente en «Estabilidad estratégica en un mundo en cambio», *op. cit.*, p. 122.

destrucción del sistema entero de Estados. La pregunta final es: ¿alguien puede ganar una tercera guerra mundial? ¿Alguien puede salir beneficiado?

La renuncia al Tratado INF y los testigos silenciosos: la OTAN y la Unión Europea

El presidente Trump anunció el 20 de octubre de 2018 la intención de abandonar el Tratado INF porque éste, al contrario que el Tratado START, no tiene fecha de terminación. En la motivación de la decisión se afirma que Rusia «ha estado violando el Tratado durante años» y se arguye que desde 2008 ha estado desarrollado distintos sistemas misilísticos prohibidos por el Tratado INF y, en concreto, las críticas se centran en el desarrollo del misil de crucero 9M729 (SSC-8) que podría ser dotado de carga nuclear. Este anuncio está en línea con la nueva política de defensa nuclear hecha pública por el presidente Trump el 3 de febrero de 2018. Los argumentos son que el mundo actual es más inestable, han aparecido grandes potencias que disputan la hegemonía americana y, por tanto, los Estados Unidos deben tener todas las opciones abiertas para hacer frente a las amenazas, incluido el desarrollo y despliegue de cualquier tipo de armamento, incluido el nuclear, que suponga una ventaja comparativa con un potencial adversario.

De inmediato, las autoridades rusas calificaron la decisión como «un paso muy peligroso» que ponía en peligro la seguridad internacional. El viceministro de Exteriores, Sergei Riabkov, dijo el mismo día que «Moscú observa con preocupación lo que califica de nuevos intentos de los Estados Unidos de lograr mediante el chantaje que Rusia haga concesiones en materia de seguridad estratégica internacional»¹⁹. El propio expresidente Mikhail Gorbachov comentó el mismo día: «¿Realmente no entienden en Washington a qué podría conducir esto? Ante esta situación cabe convocar a la ONU y al Consejo de Seguridad, pues la decisión de Trump afecta a todo el mundo»²⁰. El secretario de la Presidencia rusa, Dimitri Peskov, dijo el 21 de octubre de 2018 que «seguramente después de las recientes declaraciones serán necesarias explicaciones por parte de los Estados Unidos»²¹. Por su parte, el embajador ruso en Washington, Anatoli Antonov,

¹⁹ Cit. en «Rusia califica de “chantaje” la ruptura del tratado nuclear por parte de Trump», *El Mundo*, 21 de octubre de 2018, en <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/21/5bcc6946468aebd9578b4645.html>

²⁰ Cit. en «Donald Trump desata la carrera nuclear», *El Mundo*, 22 de octubre de 2018, en <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/22/5bccca2822601d81538b4622.html>

²¹ Cit. en *ibídem*.

había adelantado el 10 de octubre de 2018 que «últimamente se escuchan cada vez más a menudo las declaraciones de militares americanos diciendo que necesitan misiles de alcance medio y más corto para contener a China [...] ¿Tal vez están buscando un pretexto para salir del INF acusando de ello a Rusia?»²².

La visita del asesor de seguridad nacional del presidente Trump, John Bolton, a Moscú el 22 de octubre de 2018 para entrevistarse con Sergei Lavrov y el asesor de seguridad del presidente ruso, Nikolai Patrushev, no despejó las dudas acerca de la decisión anunciada por el presidente. Pero, como sabemos, Trump no cambia una decisión cuando la ha tomado. Por ello, el presidente Putin aseveró el 20 de noviembre de 2018 que estaba abierto a llevar a cabo negociaciones para asegurar la vigencia del Tratado, pero advirtió que en el caso de que los Estados Unidos decidieran retirarse finalmente, Rusia adoptaría las medidas necesarias para garantizar su seguridad. Y Moscú tiene los medios para hacerlo: toda la panoplia de nuevos sistemas de armas estratégicas que anunció el presidente Putin en su discurso ante las dos cámaras del parlamento ruso el 1 de marzo de 2018: misiles hipersónicos Kinzhal, ojivas hipersónicas Avangard, misiles de crucero de propulsión nuclear Burevestnik, torpedos estratégicos de propulsión nuclear Poseidón e ICBM Sarmat. Es decir, Rusia ya tenía parte del camino andado.

¿Cuál ha sido la posición de los dirigentes europeos ante este intercambio de acusaciones mutuas entre las dos grandes potencias nucleares y que tiene su centro en suelo europeo? Como siempre, los responsables políticos europeos han manifestado su evidente preocupación por el anuncio de ruptura del Tratado INF porque vuelve a complicar las relaciones con Rusia en un momento delicado del conflicto en Ucrania y porque supone dejar la puerta abierta a una nueva carrera armamentista de proporciones impredecibles y claramente insostenible para Rusia. Aunque la subsecretaria de Estado para Control de Armamentos y Asuntos de Seguridad Internacional, Andrea Thompson, le contó exactamente lo contrario al prestigioso Comité de Relaciones Exteriores del Senado en una sesión celebrada el 15 de mayo de 2019²³.

²² Cit. en «Embajador ruso no descarta que EEUU busque abandonar el Tratado INF y acusar de ello a Rusia», *Sputnik*, 12 de octubre de 2018, en <https://mundo.sputniknews.com/politica/201810121082691676-armas-nucleares-eeuu-rusia-corea-norte/>

²³ Texto completo disponible en https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051519_Thompson_Testimony.pdf

El secretario general de la Alianza, Stoltenberg, dijo que «el Tratado INF ha sido durante treinta años la piedra angular del control de armas. El tratado no solo redujo la cantidad misiles sino que, en realidad, prohibió toda una categoría. [...] Esto nos ha servido a todos, creo que especialmente a Alemania, donde realmente vimos los peligros relacionados con estas armas en los años setenta y ochenta.» y afirmó categóricamente: «Este tratado ha sido extremadamente importante»²⁴. Sin embargo, insistía en la idea de que Rusia «ha desarrollado y está desplegando nuevos misiles», que son «móviles, difíciles de detectar, capaces de portar carga nuclear» y que pueden caer sobre las ciudades europeas «con poco tiempo de advertencia». De este modo, «si permitimos que Rusia [continúe incumpliendo el tratado] sin ninguna consecuencia, socavará el respeto no solo del Tratado INF sino de todos los demás tratados de control de armas». Para evitarlo Stoltenberg afirmó que «tomaremos una decisión medida, proporcional y defensiva», pero sin explicar de qué medidas se trataba exactamente, más allá de decir que «hemos pedido a nuestras autoridades militares, a nuestros comandantes que examinen opciones y consecuencias».

¿Qué es lo que ocurre a nivel político en el lado occidental? Pues que los dirigentes políticos americanos usan a la OTAN como factor útil con el que dotarse de fuerza «moral» para implementar sus políticas, la famosa «comunidad de valores transatlántica», y, de hecho, lo hacen. En ciertas materias si recurrieran solo a posiciones unilaterales, no se aceptarían sus argumentos con facilidad, pero al decir que son de la Alianza consiguen el apoyo porque se fundamentan en el valor de la solidaridad aliada. Al final, es lo que dicen los Estados Unidos, que quieren imponer a toda costa sus intereses y, de hecho, lo consiguen. Esto se ve, por ejemplo, en el asunto del despliegue del sistema de defensa antimisiles en Europa: en las negociaciones los gobiernos aliados para lograr un consenso en la decisión, algunos mostraron su rechazo pero a nivel colectivo se aprobó y se pudo desplegar en Rumanía y muy pronto también lo harán en Polonia.

Menos relevancia política tiene la posición de la Unión Europea. La Alta Representante Federica Mogherini habló de generalidades en una carta abierta el 31 de enero de 2019: «Respecto a la estabilidad nuclear en Europa, estamos trabajando activamente para la universalización de los tratado existentes (...) El punto de partida no puede ser

²⁴ Cit. en «Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF», *op. cit.*

desmantelar la arquitectura actual y empezar de cero; es un riesgo que nadie puede permitirse. (...) Evitar una nueva carrera de armamentos redundaría en beneficio de todos. Por eso hemos pedido a Estados Unidos que considere las consecuencias que su posible retirada del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) tendrá sobre su propia seguridad, y sobre nuestra seguridad colectiva. Y esperamos que la Federación Rusa encare inquietudes serias que hay en relación con el cumplimiento del INF»²⁵.

Por tanto, la OTAN y la Unión Europea actúan como testigos silenciosos de las decisiones estratégicas de los Estados Unidos. Y esto enlaza con nuestra tesis sobre la falta de liderazgo europeo en estos momentos cruciales: pensemos como habría actuado un Javier Solana ante la situación actual que, como veremos, se trata realmente de un acuerdo solapado entre las dos grandes potencias nucleares para dejar de aplicar los acuerdos de desarme nuclear basándose en sus propios intereses de seguridad.

Lo que la verdad esconde: los intereses nacionales detrás del abandono del Tratado INF

La Casa Blanca anunció el 1 de febrero de 2019 que los Estados Unidos suspenderían el cumplimiento de sus obligaciones en el Tratado INF a partir del día siguiente. Con este anuncio comenzaba el plazo de seis meses previsto en el propio tratado para la retirada, que sería definitiva al final del período –como de hecho ha sido así el 2 de agosto de 2019– «a menos que Rusia vuelva a cumplir sus normas y destruya todos los misiles, lanzadores y equipos asociados que lo están violando» –referencia directa al famoso misil de crucero del sistema Iskander-M que hemos comentado–, según precisaba el comunicado oficial²⁶. Con ello, daba cumplimiento a una decisión política adoptada de antemano por la Administración Trump conforme a sus propios intereses de seguridad.

La respuesta de Moscú no se hizo esperar. De inmediato, las autoridades rusas anunciaron públicamente que también procederían a suspender sus obligaciones en el marco del Tratado INF y denunciaron las reiteradas violaciones del acuerdo por parte de

²⁵ «La labor para crear una “Europa de la defensa”», *El Economista.es*, 31 de enero de 2019, en <https://www.economista.es/opinion-blogs/noticias/9669713/01/19/La-labor-para-crear-una-Europa-de-la-defensa.html>

²⁶ El texto del comunicado se encuentra disponible en la cuenta oficial de Twitter del asesor presidencial de seguridad nacional, John Bolton, en <https://twitter.com/AmbJohnBolton/status/1091363490907017216>

los Estados Unidos, la más flagrante de todas el despliegue de lanzadores de misiles Mk-41 del sistema *Aegis Ashore* en Deveselu, que podrían ser modificados para disparar misiles de crucero Tomahawk, como ha puesto de manifiesto la primera prueba de lanzamiento de un misil de crucero realizada por los Estados Unidos en California tras el abandono del Tratado INF el 19 de agosto de 2019²⁷.

Pero, ¿responden esos intereses de seguridad que se alegan ahora al interés nacional de mantener el régimen global de estabilidad estratégica? Según el presidente Putin, Washington «busca todo el tiempo pretextos para desmontar el sistema de seguridad existente»²⁸, poniendo en peligro la seguridad internacional, como ocurrió con el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (Tratado ABM) de 1972, denunciado el 13 de diciembre de 2001²⁹. Por ello dio instrucciones al gobierno ruso para que no inicie nuevas negociaciones con los Estados Unidos hasta que «los socios americanos maduren para llevar un diálogo consistente y en igualdad de condiciones», basado en los principios de bilateralidad y paridad, que son los fundamentos de los tratados de desarme vigentes.

Posteriormente, en el discurso a las dos cámaras del Parlamento ruso del 20 de febrero de 2019, reiteró que la retirada americana del Tratado INF tiene consecuencias muy graves para la estabilidad estratégica. Afirmó que los Estados Unidos fueron los primeros en incumplirlo «desplegando lanzadores de misiles de crucero Tomahawk en Polonia y Rumanía»³⁰. Al hacerlo «los Estados Unidos trataron de conseguir la hegemonía con su escudo antimisiles». Putin insistió en la idea de que «Rusia no será la primera en desplegar misiles en Europa» pero, en el caso de que los Estados Unidos lo haga, Moscú responderá «con medidas tanto simétricas como asimétricas». Los misiles de crucero, equipados con cargas nucleares o convencionales, «pueden volar hasta Moscú en un tiempo de 10 a 12 minutos», lo que representa «una amenaza enorme para nosotros y agravaría radicalmente la situación en el ámbito de la seguridad internacional». En

²⁷ De forma simultánea, Moscú también denunció que los sistemas aéreos no tripulados con capacidad de lanzamientos de armamento, como los UCAV Predator o Reaper, también violaban la prohibición del Tratado INF.

²⁸ Cit. en «Putin responde a EEUU y Rusia suspende su participación en el tratado de desarme INF», *El Mundo*, 2 de febrero de 2019, <https://www.elmundo.es/internacional/2019/02/02/5c556ce3fdddf780b8b4603.html>

²⁹ El texto del Tratado ABM, firmado en Moscú el 26 de mayo de 1972, está disponible en la web oficial del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/101888.htm>

³⁰ El texto completo del discurso se puede consultar en https://spain.mid.ru/es_ES/-/discurso-anual-del-presidente-de-rusia-vladimir-putin-ante-la-asamblea-federal?redirect=https://spain.mid.ru/

consecuencia, «Rusia se verá obligada a fabricar y desplegar tipos de armamentos que pueden ser utilizados no solo contra los países de donde provenga la amenaza directa, sino también contra los territorios donde se encuentren los centros de toma de decisiones para el empleo de los sistemas de misiles que amenacen».

Según el presidente ruso, todas estas medidas son de naturaleza esencialmente disuasiva, puesto que «no estamos interesados en la confrontación y no la queremos, especialmente con una potencia global como los Estados Unidos», que «están en su derecho de pensar lo que quieran, pero seguro que saben contar, pues que calculen primero el alcance y la velocidad de nuestros sistemas de armas avanzados. Es todo lo que pedimos, que lo calculen y solo después que tomen las decisiones que puedan provocar graves amenazas para nuestro país»³¹. De este modo Putin reafirma la doctrina del empleo masivo de armas nucleares en caso de un ataque de grandes proporciones contra su país.

Estas declaraciones ponen de manifiesto que en un mundo cada vez más multipolar, las dos grandes potencias abandonan progresivamente los tratados que sirvieron para poner fin al enfrentamiento bipolar, pero, al mismo tiempo, vuelven a recurrir a un lenguaje propio de la Guerra Fría, como paradójicamente se acusan mutuamente.

La pregunta que surge entonces es: ¿quién es el enemigo al que hay que hacer frente? ¿Ante quién hay que estar preparado y armado con todos los sistemas y armas concebibles, como establecen los documentos de seguridad nacional de la Administración Trump? Rusia es una de las partes del sistema de estabilidad estratégica y participa en el régimen de no proliferación que sirve de fundamento para el mantenimiento del cuasi-monopolio nuclear de las dos grandes potencias, su política exterior y su programa de modernización militar buscan restaurar su posición de gran potencia, pero no amenaza la hegemonía americana a escala global.

China tiene aspiraciones de potencia global, ya lo es en lo económico, y el liderazgo político chino actual tiene un programa de política exterior que aspira a alcanzar una influencia global a largo plazo. A pesar del gigantesco programa de modernización militar que ha podido acometer gracias al crecimiento económico de las dos últimas décadas, su arsenal nuclear cumple hasta ahora una función meramente defensiva y está basado

³¹ *Ibidem.*

en una política de disuasión nuclear mínima. Desde Washington se alega que China está desarrollando nuevos sistemas misilísticos, incluidas armas hipersónicas, que suponen una amenaza directa para la seguridad de los Estados Unidos, las fuerzas navales desplegadas en la región del Asia-Pacífico y los aliados. Según el testimonio del almirante Harry Harris en una comparecencia en el Congreso en 2017, China posee «la fuerza de misiles más grande y diversa del mundo, con un inventario de más de dos mil misiles balísticos y de crucero»³². Sin embargo, el examen de su programa nuclear indica que China no representa una amenaza inminente para los Estados Unidos o Rusia, pues ambos estarían en condiciones de realizar un primer ataque nuclear de proporciones absolutamente catastróficas —y ya hubo intentos de concertación entre ambos durante la Guerra Fría en este sentido—³³. También se alega que China no forma parte del Tratado INF, y en realidad no está limitada por ningún tratado de control de armamentos. Pero esto no es más que la constatación de una realidad preexistente: en 1987 China no significaba nada en materia de desarme global. De hecho, en una reciente visita a Moscú el 13 de mayo de 2019, el ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi, declaró que su país no tiene ningún interés en formar parte de ningún tratado de control de armas nucleares y reiteró que la política nuclear china tiene un carácter esencialmente defensivo, basada en una estrategia nuclear de autodefensa, en la posesión de un arsenal suficiente y efectivo y contempla su empleo solo en caso de sufrir un ataque nuclear. Por tal motivo, la política nuclear china es extremadamente cauta y persigue objetivos no amenazadores. Otra cosa, es cómo los demás lo perciban.

¿Y qué hay de Corea del Norte o Irán? Parece bastante simplista apelar a los retos que plantean estos dos actores menores como justificación para terminar con el Tratado INF, que un tratado bilateral entre dos grandes potencias nucleares y que forma parte, idea en la que insistimos, del régimen de estabilidad estratégica de la posguerra fría.

³² Cit. en BROOKES, P.: «The INF Treaty-What it means for the U.S., Russia and China today», *Report The Heritage Foundation* núm. 1301, 15 de enero de 2019, en <https://www.heritage.org/node/10612903/print-display>

³³ Nuestras reflexiones sobre el poderío nuclear chino en el sistema internacional globalizado las hemos expuesto en PÉREZ GIL, L.: «Armas nucleares y expansión del poder naval de China», *Escenarios Actuales* (Ejército de Chile) núm. 3, 2018, pp. 31-39, en http://www.cesim.cl/EdicionesAnterioresPdf/2018/3_2018.pdf y en «El nuevo Libro Blanco de la Defensa de China», *Derecho y Política Internacional*, julio de 2019, en <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2019/07/nuevo-libro-blanco-de-la-defensa-de.html>

Por tanto, solo queda sobre la mesa la expectativa cierta de los responsables estratégicos de los Estados Unidos de poder desarrollar libremente y sin ataduras políticas y normativas sistemas misilísticos avanzados basados en las tecnologías de la hipervelocidad y el desarrollo de cargas nucleares de muy baja potencia destinadas a su empleo táctico, que son el sueño de los teóricos de la guerra nuclear limitada. Como reconoció cándidamente la subsecretaria de Estado Thompson el 6 de febrero de 2019: «Ahora el Departamento de Defensa, podrá realizar las actividades de investigación y desarrollo prohibidas por el Tratado INF»³⁴. Como decíamos antes, el argumento es que el escenario estratégico actual es complejo e inestable compuesto por varias grandes potencias que disputan el poder americano y, en consecuencia, los Estados Unidos deben disponer de todas las capacidades necesarias para hacer frente a las amenazas presentes y futuras, incluidas todas aquellas armas que les puedan conceder una ventaja comparativa frente a otro adversario del mismo nivel.

Sin embargo, el resultado que se consiga al final puede ser más complejo: Rusia anunció inmediatamente «una respuesta equivalente» frente a la decisión de Washington³⁵, es decir, también se pone manos a la obra para adquirir todos los misiles supersónicos e hipersónicos con carga convencional y nuclear que pueda tener, también basados en tierra, sin incumplir con ello los tratados internacionales. Como precisó el embajador Antonov el 15 de abril de 2019, los nuevos armamentos estratégicos que está desarrollando su país no están incluidos en el Tratado START pero, y esto es lo más interesante de su declaración, Rusia no se niega a discutir sobre los nuevos sistemas con los Estados Unidos como parte de un diálogo bilateral sobre el régimen de estabilidad estratégica³⁶. Menos de un mes después el viceministro de Exteriores, Sergei Riabkov, afirmó que «deberíamos priorizar, junto con nuestros colegas de Estados Unidos, la prolongación del Nuevo Tratado START suscrito en 2010»³⁷, asunto que

³⁴ Cit. en «EEUU se comprometerá con Rusia en el control de armas “cuando sea apropiado”», *Sputnik*, 6 de febrero de 2019, en <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201902061085286765-como-eeuu-y-rusia-controlan-desarrollo-de-armas/>

³⁵ Cita en «Rusia suspende su participación en el Tratado INF como respuesta a la retirada de EEUU», *RT*, 2 de febrero de 2019, en <https://actualidad.rt.com/actualidad/304327-putin-rusia-suspender-participacion-tratado>

³⁶ Declaraciones en «Russia's new strategic weapons don't fall under limits of New START Treaty, says envoy», *TASS*, 15 de abril de 2019, en <http://tass.com/defense/1053781>

³⁷ Cit. en «Rusia prioriza la prórroga del START III sobre un pacto nuclear con EEUU y China», *Sputnik*, 5 de mayo de 2019, en <https://mundo.sputniknews.com/politica/201905051087083804-prorroga-de-tratado-start-eeuu-rusia/>

trataron el presidente Putin y el secretario de Estado americano, Michael Pompeo, en la reciente reunión que mantuvieron en Sochi el 14 de mayo de 2019.

Consideraciones finales

Ante la nueva situación estratégica que esboza el abandono definitivo de los tratados de desarme de la posguerra fría, ¿qué escenarios se plantean para la seguridad internacional en un futuro próximo? Pensamos que, en realidad, ninguna de las dos grandes potencias nucleares, poseedoras del noventa y dos por ciento de las armas nucleares existentes en el mundo, acepta ya el Tratado INF, es decir, ambas rechazan las limitaciones al desarrollo de misiles de corto y medio alcance, que consideran absolutamente necesarios para enfrentar nuevas e inciertas amenazas. China sería en este escenario un convidado de piedra, a pesar de las aspiraciones esbozadas recientemente en nuevo Libro Blanco de la Defensa de julio de 2019. Esto supone la ruptura definitiva del régimen de estabilidad estratégica de la posguerra fría, porque se extinguen los acuerdos en los que se fundamentaba. Pero también se complica extraordinariamente la ecuación de la disuasión porque, como hemos examinado, ¿cómo se puede saber que un misil de estas características en vuelo supone una amenaza de ataque nuclear o no? Y finalmente, incita a una nueva carrera de armas estratégicas que puede ser potencialmente catastrófica para la seguridad global, precisamente lo que ambas partes, ingenuamente para sus ciudadanos, niegan públicamente.

El primer escenario parece el más obvio, por su simplicidad. Se trata de dejar que cada potencia haga lo que quiera sin más restricciones que sus propios intereses nacionales, pero sabemos que, en el caso de las grandes potencias, estos intereses se basan en el mantenimiento del sistema –recordemos que el primer principio constitucional del sistema es la autopreservación–, y que en la sociedad internacional actual son intereses de seguridad globales. Hablamos, por tanto, de un régimen implícito. Pero la ausencia de restricciones normativas, es decir, de un régimen explícito, abre la puerta a una nueva carrera de armamentos que pone especial énfasis en la militarización del espacio y las armas avanzadas. En esta nueva pugna están implica tanto a las grandes potencias que mantienen el *statu quo* como a las potencias emergentes, que se ven compelidas a participar en la misma so pena de quedar rezagas en la lucha por la influencia internacional, entendida ahora como acceso a las tecnologías más avanzadas, lo que

explica también el enconamiento de las supuestas negociaciones comerciales actuales entre Washington y Pekín, que en realidad ponen de manifiesto una lucha soterrada por el poder.

En segundo lugar, como han sugerido recientemente funcionarios de la Administración Trump, se plantea la opción de negociar y firmar un nuevo tratado de desarme global que abarque todas las armas nucleares, estratégicas y no estratégicas, y que incluiría la renovación del Tratado START que vence en 2021. Esta idea no ha sido rechazada expresamente por Moscú y parece que es la solución en la que se está trabajando actualmente al más alto nivel diplomático. Es preciso hacer un seguimiento de estas negociaciones.

Finalmente, se puede bosquejar un tercer escenario muy hipotético, en el que las potencias europeas adoptaran las decisiones para producir avances fundamentales de cara al establecimiento de un régimen de control nuclear intraeuropeo, en la línea de las ideas planteadas recientemente por el presidente Emmanuel Macron de acercamiento a Rusia, que sería uno de los fundamentos de un nuevo sistema de seguridad regional dentro del régimen de estabilidad estratégica global. En caso de no existir un acuerdo entre las grandes potencias globales para el mantenimiento de régimen de estabilidad estratégica, sería preciso entonces acordar la creación de una fuerza europea de disuasión nuclear a partir de la fuerza que posee Francia, puesta al servicio de la defensa colectiva con nuevos mecanismos institucionales que sería preciso crear *ex novo*. El fundamento legal se encuentra en la cláusula de defensa colectivo del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea. La retirada del Reino Unido de la Unión Europea permite especular políticamente sobre este objetivo.

Para lograrlo sería preciso que los dirigentes europeos tuvieran una conciencia clara de los intereses que están en juego en la lucha por la influencia global en estos momentos y decidieran jugar dicho juego con una posición independiente. Pero, hay que tener en cuenta que esta opción se plantea siempre dentro del Bloque Occidental, que es la comunidad de valores más avanzada que existe actualmente y que, en realidad, es la única que tiene una visión global de la sociedad humana. Pero este escenario requiere de liderazgo europeo y ante la ausencia manifiesta del mismo parece que se descarta desde el principio.

*Luis Pérez Gil**

Doctor en Derecho, Universidad de La Laguna
84/2018