

Las limitaciones de la limitación de armamentos

RAFAEL LUIS BARDAJI,
Director del Grupo de Estudios Estratégicos

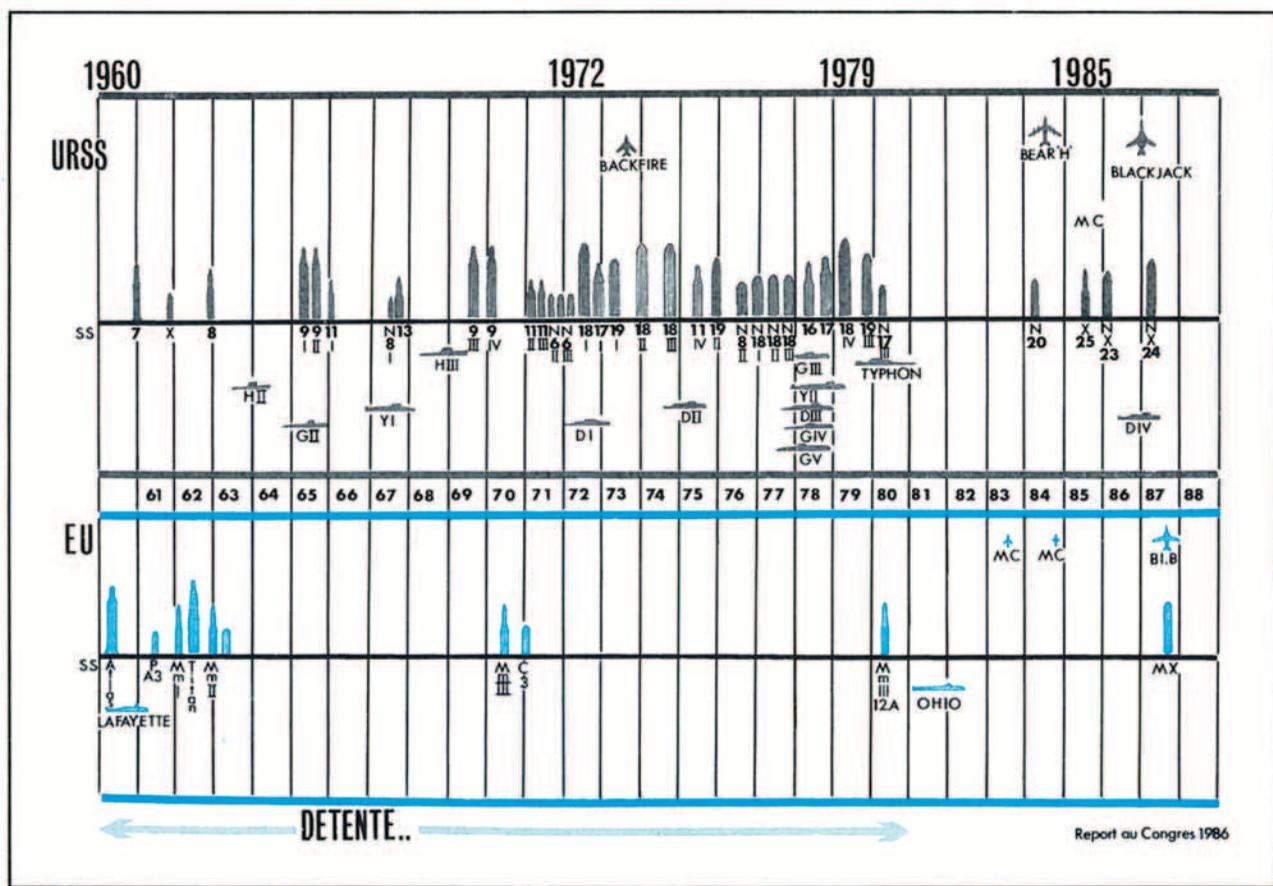
HABLAR hoy del control de armamentos es hablar de la satisfacción y de la esperanza. En efecto, la firma del Tratado de eliminación de las INF ha generado una nueva ola de fervor por la política de *Arms Control* o de limitación de armamento tanto por el mismo hecho en sí —la firma del Tratado— como por las perspectivas que abre. Por un lado, eliminando toda una categoría de armas, aquellos misiles basados en tierra con un alcance entre 1.000 y 5.000 Km. en vez de limitarlos cuantitativamente, ha dado nuevos bríos al anhelo público de que detener la carrera de armamentos no sólo es

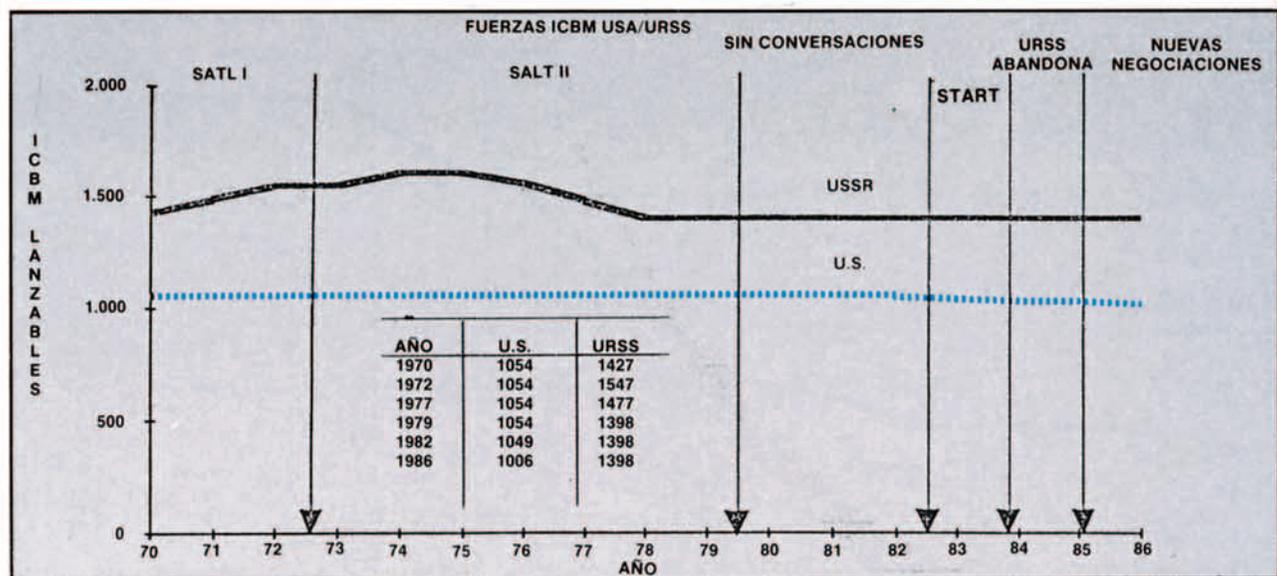
posible, sino que invertir su curso también es factible. El Tratado INF se entiende así como un primer paso hacia un desarme más general y global. Declaraciones como las del presidente Reagan sobre la eliminación de todos los misiles nucleares o sobre su deseo de volver "inútiles y obsoletas" las armas nucleares no hacen sino apuntalar dicha lectura.

Por otro, al considerar la firma del acuerdo como un símbolo del nuevo clima de entendimiento entre los grandes, su consecución no sería tan importante por lo firmado así cuanto por las posibilidades que abre de generar una dinámica de negociaciones sobre futuras reduc-

ciones del arsenal nuclear y de otras fuerzas de las superpotencias. Concebir la eliminación de los *euromisiles* como un suavizante para ulteriores cortes en los arsenales soviético-americanos llevaría a ver que la firma del Tratado de Washington se entiende algo así como un fin en sí mismo, independientemente del contenido de dicho acuerdo.

Sea como fuere, el hecho es que hoy, la opinión pública occidental se encuentra frente a un proceso de negociación del que pretende y espera las más de las veces un progresivo desarme entre las naciones, a la vez que considera el mismo desarme como un valor en sí mismo y





no como lo que verdaderamente es, un medio más de la política de seguridad de un país.

El Control de Armamento y el desarme

En realidad la idea de que la política de control de armas es sinónimo de reducción y de desarme no es de ahora. Se trata de un problema de percepción pública desde los principios mismos de las negociaciones de los EE.UU. con la Unión Soviética. La venta pública que se hizo en su día de acuerdos como el de prohibición de pruebas nucleares en la atmósfera o los SALT I con sus estrictas limitaciones de los misiles antimisiles y la obligación de poner un límite al crecimiento de los arsenales ofensivos, hizo anidar en la mente de muchos la idea de que era el crecimiento acelerado de las armas mismas la verdadera amenaza a la estabilidad y a la paz, y que el Control de Armamentos intentaba poner fin a la dinámica de competición militar, última fuente del peligro nuclear.

Nada más lejos de los objetivos marcados por la política de limitación de armamentos que no veía en las reducciones per se un valor positivo y automático.

En efecto, lo que los hacedores de la limitación de armamentos, como Robert S. McNamara, se empeñaban en conseguir era, por encima de todo, el reforzamiento de la estabilidad estratégica, esto es, la disminución de la posibilidad de una guerra entre los grandes, y sólo en segundo plano la limitación de los daños en caso de que ésta llegase finalmente a producirse.

Según la Administración ameri-

cana, la estabilidad estaba en función de poder garantizar unos daños inaceptables al enemigo incluso después de haber sufrido un ataque sobre territorio propio. O dicho de otra manera, la estabilidad estratégica derivaba de la posibilidad de que los EE.UU. amenazasen a la URSS en cualquier situación con su destrucción asegurada.

Para mantener dicha capacidad de destrucción asegurada, los EE.UU. deberían dotarse de una panoplia de armas capaces de sobrevivir a un primer ataque enemigo —de ahí su diversificación en la famosa "triada" de bombarderos, ICBM y submarinos portadores de misiles nucleares—, arsenal que, además, tendría que contar con un poder destructivo "suficiente" para amenazar al enemigo con daños inaceptables. Y esos daños inaceptables deberían maximizarse desarrollando una política de blancos que se concentrara sobre la población y las capacidades productivas del enemigo.

La idea esencial, por lo tanto, estribaba en la firme creencia de que la estabilidad dependía básicamente de las armas de segundo golpe y su capacidad para arrasar la sociedad enemiga. De ahí que se pensara igualmente, que asegurar la supervivencia de los sistemas de segundo golpe, de represalia, poco precisos pero de un gran poder destructivo, así como abandonar los sistemas de defensa antimisiles y los esfuerzos por limitar los daños constituiría el corazón de la política de limitación de armamento. Una política en la que los soviéticos estarían igualmente interesados.

Como sabemos, durante los años 70 se celebraron distintos acuerdos que son la expresión de lo que se conoce como la "época dorada" del

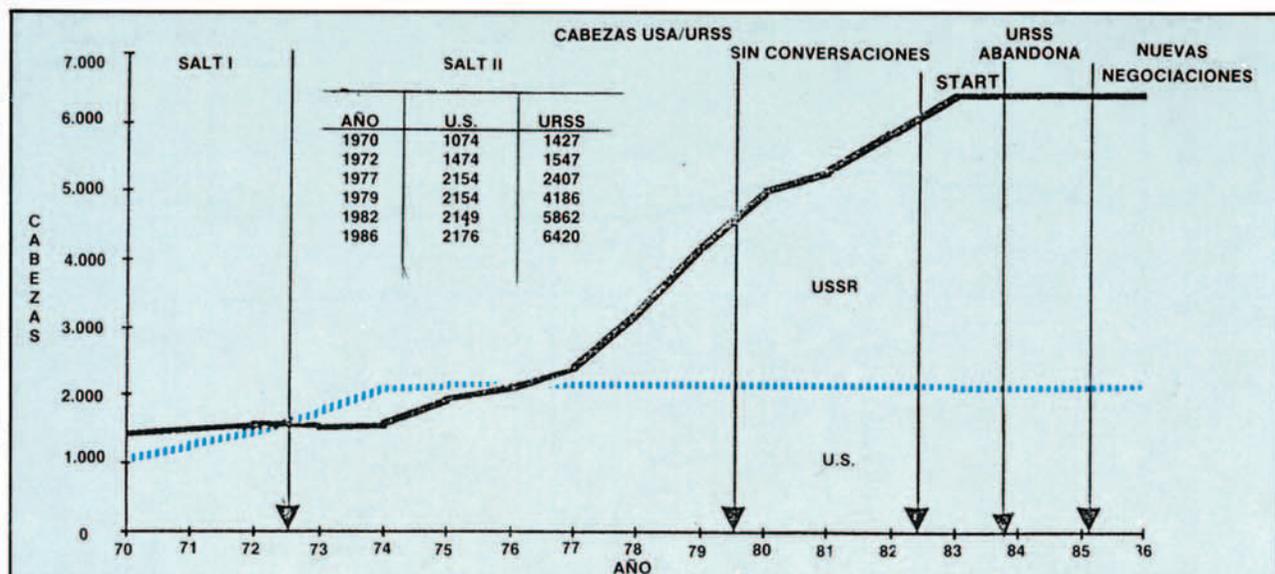
control de armas y que comúnmente se simboliza en los tratados SALT. Acuerdos que, en ningún caso, buscaban la reducción del arsenal existente, sino la racionalización de su crecimiento numérico y cualitativo, de tal forma que no se produjeran avances que pusiesen en peligro la estabilidad. Siendo ésta una variable de la destrucción asegurada, lo que los acuerdos de control de armas buscarían por encima de todas las cosas sería negar la posibilidad de que el enemigo se dotase de armas capaces de asestar un primer golpe de contrafuerza.

Que esto se haya conseguido o no es otro problema, pero, en cualquier caso, en un mundo en el que la innovación tecnológica aplicada a la defensa no ha cesado de acelerarse, la solución a la supervivencia se buscó a través de la expansión de los arsenales.

Sólo con el presidente Reagan se difundirá de nuevo la idea de que la estabilidad podrá mantenerse a largo plazo únicamente a través de reducciones progresivas y profundas. Lo importante vuelve a ser desarmar, y la firma del Tratado INF ha revelado que la presión política por desmantelar unos sistemas de armas es más fuerte que la prudencia estratégica, y que el hecho de que los euromisiles se vayan vale más que el conjunto de las implicaciones político-militares de su retirada.

El Control de Armamento, termómetro político

Igualmente, el Tratado de Washington sobre INF, al venderse públicamente como el inicio de la senda de reducciones que van a emprender los dos grandes —y las infladas



perspectivas sobre el logro de cortar en un 50% los arsenales estratégicos este año 1988 gracias a la retirada de los euromisiles es buen ejemplo de ello—, vuelve a subrayar una idea tradicional de la política de limitación de armas: más vale negociar que no hacerlo y, posiblemente, más vale un mal acuerdo a ninguno.

Efectivamente, en los primeros momentos del control de armamentos se afirmaba que más allá de las diferencias ideológicas, de las divergencias sociales y económicas existentes entre el mundo socialista y el occidental, entre la URSS y los EE.UU., el mantenimiento de la estabilidad estratégica a través de la destrucción mutua asegurada era un interés común de los grandes y que, por lo tanto, cabía siempre una cooperación a pesar del enfrentamiento. Es más, se pensaba que aceptando el objetivo americano de reforzar la estabilidad, la URSS —al igual que los EE.UU.— renunciaría a la búsqueda de la superioridad, puesto que una equivalencia esencial o paridad bastaba, y construiría y desplegaría sus fuerzas en coherencia con la doctrina de la destrucción asegurada, en una estrategia de represalia contra ciudades.

Con tal esperanza, los EE.UU. firmaron tratados de naturaleza asimétrica que frenaban el arsenal propio mientras que permitían el crecimiento del de la URSS y mantenían negociaciones basadas en una malinterpretación de lo que realmente buscaba la Unión Soviética: una relativa superioridad que disuadiese a los EE.UU. de emprender cualquier acción contraria a los deseos soviéticos o a las fuerzas revolucionarias en el Tercer Mundo que la URSS alimentaba.

Es más, el hecho de que los norteamericanos confiaran en que la URSS se adhería a unos conceptos y teorías esencialmente anglosajonas y elaborados por universitarios estadounidenses condujo a la negociación reiterada de algo que se hacía más y más patente: que la URSS interpretaba los acuerdos en beneficio propio y, lógicamente, explotaba de forma sistemática las lagunas formales de los textos —sin cuidado de su espíritu— en un comportamiento engañoso cuando no violador de los Tratados.

Ronald Reagan se mostraría en un primer momento altamente sensible a la actitud soviética hacia el control de armamentos y exigiría que cualquier tratado que los EE.UU. pudiesen concluir conllevaría una modificación de la política agresiva y expansionista de la URSS en el mundo. Igualmente, denunciando la falta de observancia de los acuerdos por parte soviética, exigirá que cualquier tratado deberá basarse en un régimen de verificación y observancia estricto. Es más, se hablará de la "verificación verificable"...

El Control de Armamento, ninguna panacea

La lógica de poner un freno y unos límites a la competición político-militar de las superpotencias parece innegable. Nadie puede preferir una carrera de armamentos desbocada y costosísima. Sin embargo, la traducción de la teoría a la práctica concreta se ha revelado más compleja de lo esperado. Es más, podría decirse que la política de control de armamento ha estado siempre lejos de alcanzar sus fines y que, al fin y al cabo, lo único que se ha realizado es

legalizar la modificación del ambiente estratégico en detrimento de los EE.UU. o en beneficio de la Unión Soviética. Al menos numéricamente.

Es más, más allá de la esfera militar, generando expectativas de desarme y alimentando la idea de que el verdadero problema reside en la acumulación de armas misma y no en las causas últimas que enfrentan a los bloques, el control de armamento se ha convertido en un arma pública de doble filo: por un lado señala el clima imperante entre los grandes —si se negocia es que hay entendimiento, si no, confrontación o guerra fría y, por tanto, hay que negociar— y por otro ata a los gobernantes frente a sus ciudadanos, convirtiendo cualquier medida que no apunte a la reducción de los arsenales en algo contrario al proceso de control de armamento y, por derivación, a la relajación política entre los grandes.

De esa forma, el control de armamento deviene un imperativo político y un fin en sí mismo, pervirtiendo su naturaleza. Pero, por más que queramos, el control de armamento no puede traernos por sí sólo la anhelada seguridad, sólo puede reforzarla a través de buenos acuerdos apuntalando la destrucción asegurada y la disuasión nuclear. No debe ser una obligación negociar si no es estrictamente necesario. Y tampoco debe ser obligatorio concluir un tratado si no produce un incremento de la seguridad o si, por contra, la disminuye.

Las negociaciones START sobre armamento estratégico se abren ante nosotros en los próximos meses. Que las prisas del Tratado INF y sus errores sirvan para evitar equivocaciones mayores. ■