

ESTUDIO

EL ACUERDO DE ELIMINACIÓN DE COHETES DE ALCANCE INTERMEDIO EN EUROPA*

Manfred Wilhelmy Von Wolff**

Durante años el despliegue de armamento nuclear realizado por las dos superpotencias -Unión Soviética y Estados Unidos- ha sido motivo de interés y preocupación mundial. El problema comenzó en la década de los años 50, y desde entonces numerosos esfuerzos, sin resultados positivos, fueron realizados por encontrar una solución. Más aún, en 1983, y hasta 1984, se produjo el quiebre de las conversaciones que estaban manteniendo los dirigentes de los dos países en pro de un acuerdo, dando origen a un período particularmente tenso, el que se conoció como la "nueva guerra fría". En diciembre de 1987, después de una serie de encuentros y paulatinos progresos en las áreas que dificultaban las negociaciones, se llegó a acuerdo sobre eliminación de los cohetes de alcance intermedio emplazados por Estados Unidos y Unión Soviética, en Europa, con ocasión de la visita de Gorbachov a Reagan.

El tratado del 8 de diciembre de 1987 es el primero que ordena destruir una categoría completa de armas nucleares, sus vehículos de lanzamiento e instalaciones de apoyo, sentando un principio de desarme efectivo. Por otra parte, la

* Versión revisada de una exposición del autor en el ciclo sobre Política Internacional e Integración Latinoamericana, organizado por la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, con el patrocinio de RIAL y CINDA, Viña del Mar, 22 y 23 de abril de 1988.

** Secretario Ejecutivo, Comisión Fulbright. Profesor de la Universidad Católica de Valparaíso, Profesor del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

aceptación del principio de verificación mediante inspección, configura un proceso inédito en los acuerdos de control de armas. Sin embargo, de ninguna manera podemos esperar que los acuerdos de diciembre constituyan una panacea para lograr un nivel aceptable de seguridad internacional, ya que el porcentaje de armas a eliminar es pequeño en relación a los arsenales nucleares de ambos países. De hecho, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética prosiguen su acelerada carrera en el desarrollo y emplazamiento de nuevas y perfeccionadas armas estratégicas.

Es posible que el acuerdo sea la expresión de una voluntad real de moderar la incidencia de ciertos factores en conflicto, pero se está aún muy lejos de atacar sus raíces geopolíticas, ideológicas, psicológicas y estructurales.

I. Introducción

Este trabajo tiene por objetivo analizar un aspecto de la agenda clásica de la política internacional, consistente en problemas de seguridad o de relaciones político-estratégicas; en suma, un elemento central de lo que suele caracterizarse como "alta política" entre las principales potencias internacionales.

Se trata del estudio de un caso: el acuerdo sobre eliminación de los cohetes de alcance intermedio emplazados en Europa por la URSS y EE.UU, celebrado con ocasión de la visita del Secretario General del PC de la URSS, Mikhail Gorbachov, a los EE.UU. en diciembre de 1987. Esto es, sin duda, un acontecimiento importante, tanto en las relaciones entre las superpotencias nucleares como en el contexto más general de las relaciones político-estratégicas entre el Este y el Oeste. Como veremos, por una parte es posible sostener que el acuerdo representa una contribución significativa a la causa de la distensión y, últimamente, de la paz en el mundo; pero también se puede argumentar que a pesar del acuerdo se mantienen los principales factores de riesgo que configuran lo que se ha llamado el "equilibrio del terror", y que una eventual falla de la relación central de disuasión podría todavía conducir a una conflagración nuclear de alcance global, que podría llegar a causar, como lo han advertido diversos especialistas, el fin de la vida humana sobre el planeta, al menos en la forma civilizada que corresponde a las aspiraciones de los pueblos. No parece posible aventurar alguna conclusión en uno u otro sentido mientras no contemos con los elementos de juicio básicos de la situación resuelta por el acuerdo.

II. Desarrollo del Problema

Debemos remontarnos a los orígenes del problema. En la década de 1950, la URSS desplegó cohetes de los tipos SS 4 y 5 dirigidos contra blancos en Europa occidental; hace diez u once años, quedaban más de 500 de estos cohetes, por entonces ya obsoletos. En el mismo período, EE.UU. desplegó cantidades inferiores de armamento más o menos equivalente, pero lo retiró unilateralmente a comienzos de los años 60. El cálculo norteamericano fue que estos cohetes eran ya anticuados y no constituían un aporte efectivo a la posición estratégica occidental, que, por lo demás, se estimaba que era más bien ventajosa frente a la URSS.

En la década pasada, sin embargo, la URSS logró alterar profundamente la situación estratégica. En el plano global, alcanzó una posición de paridad; en Europa, desequilibró las relaciones estratégicas mediante el despliegue de los cohetes SS 20, proceso que comenzó en 1977. El SS 20 es un cohete más preciso que sus predecesores, y además es móvil. Esto dificulta la inteligencia adversaria y permite rápidos redespiegues, de acuerdo a cambiantes necesidades políticas y militares. Es un arma formidable en términos de carga nuclear, ya que tiene tres cabezales que pueden dirigirse independientemente a blancos diversos. A mediados de 1987, la URSS había emplazado 441 cohetes en total (es decir, no sólo en Europa), con 1.323 cargas nucleares.

Para la OTAN, este despliegue asumía caracteres de una grave amenaza, especialmente porque estas nuevas armas nucleares de alcance intermedio -capaces de alcanzar toda Europa occidental, el Mediterráneo y partes de Asia y del norte de Africa- sugerían la hipótesis de lo que se ha llamado el "desacoplamiento" o "desenganche" entre las partes de la alianza: eran capaces de destruir blancos regionales de la OTAN sin alcanzar los Estados Unidos. Por tanto, los intereses defensivos de las partes parecían ser muy diferentes en el futuro: un cohete de SS 20 que apuntaba hacia Roma no amenazaba a Nueva York, mientras la situación antigua era de comunidad de riesgos, por cuanto un cohete ICBM que amenaza a Nueva York igualmente puede dirigirse contra Roma.

En diciembre de 1979, culminando un largo proceso de negociaciones internas, la OTAN respondió adoptando su histórica decisión de "dos vías". La primera consistía en introducir un equilibrio mínimo en estas fuerzas de alcance intermedio (INF) mediante el despliegue en Europa occidental, a partir de 1983, de una fuerza de cohetes norteamericanos compuesta de 108 Pershing II y 464 misiles del tipo crucero basados en tierra (se trata de cohetes subsónicos de vuelo rasante). Un año antes de la celebración del acuerdo de diciembre pasado EE.UU. había al-

canzado a instalar todos los Pershing y algo menos de la mitad de los misiles crucero.

La "segunda vía" consistió en un llamado a la celebración de negociaciones bilaterales entre EE.UU. y la URSS, tendientes a establecer un equilibrio global en las fuerzas INF en el nivel de armas más bajo posible. Al respecto, es necesario precisar que se distinguen dos tipos de sistemas de INF. Los de mayor alcance, como las armas mencionadas (hasta 5.500 km.), llamados LRINF, (LR = long range) y los de menos alcance (entre 500 y 1.000 kms) llamados SRINF (SR = short range); se entiende que los vehículos de lanzamiento con alcances de menos de 500 km. corresponden a armas de tipo táctico o "de teatro" (TNF). Pues bien, la posición aliada fue que las negociaciones debían involucrar tanto los LRINF como los SRINF, de modo que no fuera posible burlar por medio de estos últimos un acuerdo alcanzado respecto de los anteriores.

De acuerdo al mandato de la OTAN, en diciembre de 1981 el Presidente Reagan formuló su famosa proposición "O-O": EE.UU. se comprometía a no desplegar los cohetes Pershing y crucero, siempre que la URSS desmantelara sus fuerzas INF en Europa (SS 4,5 y 20). La respuesta soviética a esta idea fue vacilante. Inicialmente consistió en una propuesta de moratoria de cualquier alteración del statu quo; obviamente esto implicaba congelar una situación que era ampliamente favorable a Moscú; la demanda fue desechada.

Mientras tanto, EE.UU. había presentado en las conversaciones de limitación de armas de Ginebra -un foro que se activa o se desactiva periódicamente, de acuerdo a las necesidades de las partes- la proposición "doble O".

Hasta fines de 1983 no hubo progresos sustanciales en las conversaciones de Ginebra. La delegación de EE.UU. hizo varias proposiciones, como por ejemplo una limitación a un total de 420 cabezales por cada parte, mientras se buscaba la forma de conseguir la eliminación total de tal categoría de armas. Nada condujo a algún resultado práctico. Pero lo más importante es que en noviembre de ese año llegaron a Europa los primeros sistemas LRINF para ser instalados, en cumplimiento del acuerdo de la OTAN. Tales medidas de despliegue provocaron graves dificultades internas en algunos países como la República Federal de Alemania y Holanda, donde los movimientos pacifistas se opusieron con todos los medios a su alcance al emplazamiento de estas armas. Por otra parte, el comienzo de esta reacción militar aliada fue suficiente para que la URSS se retirara formalmente de las negociaciones de Ginebra (23 de noviembre de 1983); la impasse duró exactamente un año: el 22 de noviembre de 1984, EE.UU. y la URSS anunciaron conjuntamente su acuerdo de reanudar las negocia-

ciones sobre armas nucleares y espaciales. Para este efecto, los Cancilleres se encontrarían en Ginebra a comienzos de 1985, donde se fijaría un criterio común sobre los temas y objetivos de las negociaciones. De este modo, se cerraba una peligrosa brecha de incomunicación en un período particularmente tenso de lo que se conoció como la "nueva Guerra Fría".

Después de una serie de encuentros que no produjeron frutos significativos, tuvo lugar en Ginebra el primer encuentro "en la cumbre" Reagan-Gorbachov. Es obvio que la importancia de este encuentro fue mucho más allá del tema de los misiles en Europa, pero de todos modos éste fue un punto crucial en la agenda. Concretamente, las partes se manifestaron interesadas en intensificar los esfuerzos para lograr acuerdos en áreas como un eventual tratado provisorio sobre el problema INF.

En ese período, una de las cuestiones que bloqueaba un acuerdo desde la perspectiva soviética era la existencia de cohetes nucleares británicos y franceses, que según Moscú debían contarse en cualquier acuerdo por el hecho de apuntar hacia la URSS, tal como las armas de los EE.UU. Pero Washington argumentaba que se trataba de una negociación estrictamente bilateral, por lo que era imposible afectar de cualquier modo las disposiciones estratégicas de otros países, máxime que en caso de Francia se trataba de un país no integrado a la estructura militar de la OTAN. Variando en parte su posición, en enero de 1986 Moscú accedió a no considerar las fuerzas de esos países, pero insistió en primer lugar en su congelación, y segundo la prohibición de transferencia de EE.UU. a otros países que pudieran incidir en la correlación de INF.

Otra preocupación soviética era la IDE norteamericana ("Guerra de las Galaxias"), el famoso proyecto de "escudo protector" contra un ataque nuclear planeado por la administración Reagan. La explicación de las implicaciones estratégicas de la IDE excede el objetivo de este ensayo, pero en todo caso es posible aventurar la idea de que para la URSS la eventual implementación de la IDE encierra la amenaza de perder lo que ha ganado en largos años de empeño por alcanzar la paridad -y, en algunos aspectos, la superioridad- estratégica nuclear. Por eso, otra demanda relacionada con nuestro tema consistía en la prohibición del desarrollo de los proyectos relacionados con la IDE. Moscú por cierto no hacía referencia al hecho que la parte soviética ya venía realizando un esfuerzo considerable en las tecnologías espaciales propias de un esquema tipo IDE.

Por esta razón, para Washington esta demanda soviética resultaba inaceptable: las negociaciones debían limitarse estrictamente al problema INF.

A comienzos de 1986 tampoco estaba claro que un acuerdo tendría que comprender los SRINF, que aparentemente Moscú no estaba tomando

en cuenta. Por otra parte, inquietaba en círculos occidentales cualquiera idea de limitación parcial en vez de eliminación total de los LRINF, puesto que si la URSS los conservaba en Asia, podía significar un acuerdo que, en primer lugar, empeoraría la situación de seguridad de aliados asiáticos a expensas de aliados europeos, y segundo, dado que los SS 20 son móviles, en una hipótesis de crisis aguda el acuerdo podría ser burlado mediante el redespiegue de estas armas en Europa.

En octubre de 1986 tuvo lugar la segunda cumbre Reagan-Gorbachov, todavía en terreno neutral: Reykjavik, Islandia. Junto a numerosos otros asuntos, el tema INF volvió a figurar en la agenda, registrándose progresos importantes. Primero, cada parte tendría solamente 100 cabezales LRINF, ninguno de los cuales podría estar en Europa. El problema estaba casi resuelto en este aspecto, aunque todavía persistía el fundamento para abrigar reservas en el punto (así lo hizo presente en EE.UU el ex Secretario de Estado Kissinger).

Segundo, la URSS abandonó su exigencia de considerar las fuerzas británicas y francesas, aunque fuera indirectamente mediante provisiones como las de congelamiento.

Tercero, las partes reconocieron que era necesario considerar no sólo el nivel de fuerzas LRINF sino también el SRINF.

No hubo progreso, sin embargo, en lo relativo a la defensa espacial, en cuanto Gorbachov siguió insistiendo en el establecimiento de una vinculación entre los temas INF e IDE. El dirigente soviético mantendría esta posición hasta el 28 de febrero de 1987, cuando finalmente abandonó esta condición.

En junio de 1987, después de la celebración de nuevas conversaciones en Moscú y de un intenso proceso de consultas en la OTAN, EE.UU. pormenorizó su posición sobre los SRINF, que como se ha visto no podían omitirse sin grave riesgo en el tema de las fuerzas de alcance intermedio. Concretamente, se proponía la eliminación global de esta categoría de armas, siempre que fuera efectivamente verificable, formase parte integrante del acuerdo bajo negociación, e incluyera los SS 12 y 23 de la URSS (los SS 12 se estiman en 77, los nuevos SS 23, de 500 km. de alcance, en 30).

El problema de las fuerzas residuales de LRINF se solucionó en julio de 1987, cuando finalmente la URSS accedió a la demanda norteamericana de ir a la eliminación global de estas armas. El camino quedaba así abierto para la negociación de los detalles de un acuerdo. Esto se produciría entre septiembre (nueva visita del Secretario de Estado Shultz a Moscú) y diciembre (tercera cumbre de las superpotencias, que sirvió para firmar el acuerdo). En esos meses fue necesario considerar

detalladamente problemas de eliminación y verificación, además de un asunto concerniente a un aliado que parecía susceptible de entorpecer la celebración de un acuerdo. Alemania Federal tenía 72 cohetes Pershing 1 A (modelo anterior al Pershing II). Se repetía de algún modo el problema de los cohetes británicos y franceses. La diferencia -que permitió superar el peligro de *impasse*- fue que los cabezales de estos cohetes eran norteamericanos, una consecuencia ineludible del veto aliado a que los alemanes puedan tener el dedo en el "gatillo nuclear". La fórmula consistió, entonces, en que los cabezales serían retirados por EE.UU. y tratados como los demás incluidos en el acuerdo.

III. El Acuerdo de Eliminación

Con estos antecedentes, estamos en condiciones de resumir brevemente los acuerdos de 8 de diciembre de 1987.

Básicamente, el tratado INF obliga a las superpotencias a eliminar todos sus cohetes de tipo balístico y crucero con alcances entre 500 y 5.500 km, y confiere a las partes el derecho de llevar a cabo medidas de verificación para supervigilar el cumplimiento del tratado. De más está decir que una vez que las armas comprendidas en el acuerdo hayan sido eliminadas, se prohíbe su reintroducción. Estas disposiciones están contenidas en los artículos del tratado. Existe además un memorándum de entendimiento relativo a los datos de cantidad, localización y características de los sistemas de armas regulados en el tratado; un protocolo de inspecciones, que se refiere a los procedimientos acordados para realizar visitas inspectivas con fines de verificación; y finalmente un protocolo de eliminación, que detalla procedimientos para la destrucción de cohetes, instalaciones de lanzamiento y de apoyo contempladas en el tratado.

Los sistemas de armas cubiertos son los Pershing II y GLCM (misiles crucero lanzados desde tierra), de EE.UU. y los SS 4, 5, 12, 20 y 23 de la URSS. Los plazos de eliminación son de 3 años para los sistemas LRINF y de 18 meses para los SRINF.

En el período de 3 años, los LRINF deben permanecer en determinados lugares que se especifican, o en tránsito entre ellos, el que no puede demorar más de determinado tiempo. Los SRINF emplazados deben ser llevados a lugares de eliminación dentro de 90 días de la vigencia del tratado; los no desplegados, dentro de un año. Los procedimientos de eliminación siguen reglas precisas para facilitar la verificación.

En esta materia, el tratado representa una innovación importante en cuanto se acepta extensamente el principio de inspección, tanto con-

tinua (una base por país) como ocasional (hasta 20 por año). Las inspecciones son de varios tipos: inspecciones de verificación de exactitud de datos intercambiados; inspecciones de eliminación; inspecciones de cesación efectiva de actividades después de la eliminación de armas, e inspecciones sorpresivas (por un período de 13 años) de determinadas bases e instalaciones para supervigilar el cumplimiento de las disposiciones del tratado.

Además de las facilidades de inspección, se reconoce explícitamente la facultad de cada parte de espiar a la otra mediante lo que en el tratado se llama los "medios técnicos nacionales". Aún más, cada parte se obliga a cooperar con la otra para la mayor efectividad de esos medios (como la fotografía por satélite), por ejemplo, recogiendo los techos móviles de hangares de cohetes cuando la parte interesada así lo solicite.

IV. Algunos Aspectos Positivos

Sobre la base de este breve panorama de las negociaciones y de sus resultados, podemos ahora entrar a la tarea de evaluación del significado político de los acuerdos de diciembre de 1987.

Está claro que hay poderosas razones para aplaudir los acuerdos y para ver en ellos un progreso significativo en las relaciones entre las superpotencias y, por tanto, una contribución a la estabilización de las relaciones estratégicas y, por ende, un aporte no despreciable a la causa de la paz en el mundo.

Primero, el tratado marca un progreso en el clima de relaciones entre las superpotencias, que contrasta favorablemente con los días de fuerte tensión de la llamada "nueva Guerra Fría". Este argumento apunta a algo real, pero no se trata de un mérito del acuerdo en sí. Es importante para la estabilidad del sistema internacional que una relación competitiva y riesgosa como la que existe entre las dos superpotencias, en su calidad de líderes de bloques rivales, logre cristalizar en algunos acuerdos formales, aunque sea solamente para simbolizar un cierto progreso o recuperación a partir de una fase de crisis. Esto no significa que la relación de fondo haya dejado de ser competitiva, que las potencias hayan dejado de considerarse adversarios de peligro; extraña solamente que, aun en un contexto de conflicto internacional en muchos frentes, es necesario en determinados aspectos y circunstancias cooperar para el logro de objetivos comunes o convergentes que interesa asegurar a ambas partes. Para ello es necesario crear un clima propicio de negociación, porque de otro modo no se logrará

concluir acuerdo alguno. Por tanto, el acuerdo no es una *causa* de mejora en las relaciones -aunque puede tener incidencia en tal sentido-, sino algo que se hace posible en una determinada coyuntura.

Tal vez lo positivo en este aspecto esté en el reconocimiento mutuo de la existencia de factores que incentivaron a las partes a negociar de manera realista y moderada. Primero, la URSS percibió que la OTAN estaba actuando en serio al desplegar los LRINF; EE.UU. por su parte, abandonó sus posturas de antisovietismo retórico de la primera administración Reagan, y llegó a aceptar la necesidad de hablar calmadamente y sin retórica ideológica con los soviéticos.

En ello, es posible visualizar una corroboración del postulado de la escuela realista acerca del carácter esencialmente pragmático de la apreciación de los respectivos intereses nacionales, así como del papel más bien subordinado e instrumental de las ideologías, cuando están en juego cuestiones centrales de alta política entre actores internacionales de primer rango, que cuentan con burocracias y liderazgos estables y no pasan por situaciones internas de carácter revolucionario. En este contexto es oportuno hacer también alusión a la transición política en la URSS, que parece haber sido un elemento importante en la disposición soviética a concluir el acuerdo, como vimos en el relato de los antecedentes de las negociaciones. El liderazgo de Mikhail Gorbachov se revela como básicamente pragmático y decidido a efectuar cambios en las posiciones establecidas, evitando, no obstante, las variaciones radicales. Si bien el mérito del acuerdo por la parte soviética corresponde a Gorbachov y su equipo, es preciso tener presente que el regreso soviético a la mesa de negociaciones se produjo cuando todavía gobernaba Konstantin Chernenko, o sea, la "vieja guardia". No hay, entonces, una falta total de continuidad entre las políticas anteriores y las de la nueva cúpula soviética, ni una correlación estricta entre las nuevas políticas y la conclusión del acuerdo por la URSS.

Segundo, se trata del primer acuerdo entre superpotencias que manda destruir una categoría entera de armas nucleares, sus vehículos de lanzamiento e instalaciones de apoyo. Esto, sin duda, es de gran importancia en los anales de los acuerdos de control de armas. Estos, por lo general, han dispuesto límites superiores a lo que las partes consideraban aceptables. La práctica mostraba que los compromisos de no excederse de ciertos márgenes eran factibles para las partes en la medida que no implicaban compromisos efectivos de desarme y aun solían dejar espacio para aumentos en las dotaciones de armas, así como para la introducción de mejoras cualitativas en las armas y el eventual reemplazo de aquéllas por nuevas generaciones de implementos bélicos. El tratado del 8 de diciembre de 1987 es radicalmente diferente en esto, y puede tomarse como un

precedente valioso para futuros acuerdos de control de armas. Ha sentado un principio de desarme efectivo entre las superpotencias, y, por ende, tal posibilidad ha dejado de considerarse un tema "tabú".

El tercer punto favorable se refiere a la verificación. Tradicionalmente, los acuerdos de control de armas dependían para su cumplimiento de la buena fe de las partes o de su capacidad de espionaje recíproco. Sin duda estos elementos seguirán dándose en la fase de implementación de este tratado; pero la aceptación del principio de verificación mediante inspección, y las detalladas disposiciones tendientes a hacer viables las inspecciones por las partes interesadas en la verificación, configuran un progreso de primera magnitud en las modalidades de implementación de los acuerdos de control de armas. Al igual que en el punto anterior, estamos en presencia de un progreso cuyo alcance podría ir más allá de los INF. Con seguridad, el principio de verificación mediante inspección ha de ser invocado, apoyándose en el precedente establecido, en otras negociaciones de control de armas, sobre todo en el nivel de armas estratégicas o conversaciones START (Strategic Arms Reduction Talks).

En relación con este punto es necesario, sin embargo, llamar la atención a un factor de riesgo. Las disposiciones sobre inspección tienden a entrelazar, de un modo antes no imaginado, los aparatos militares de las partes. Es posible que en el curso de las operaciones de inspección se cree cierto clima de confianza mutua, lo que sería positivo como un factor de disminución de tensiones; pero también podría tener lugar más de un roce o incidente entre los encargados de las inspecciones y el personal a cargo de las armas e instalaciones sujetas a revisión. El funcionamiento práctico de los acuerdos depende en medida importante de funcionarios de niveles medios y subalternos, lo que nos lleva a recordar la importancia de que las partes mantengan en todo momento y lugar estructuras y procedimientos confiables de comando, control y comunicación. Cualquier falla en estos aspectos puede tener un serio efecto desestabilizador.

V. Limitaciones y Proyecciones

Es necesario pasar ahora a la crítica. Esta se puede enfocar desde dos perspectivas. Por una parte, es posible identificar limitaciones, de modo de apreciar en qué aspectos los acuerdos admiten mejoras y cuáles son las próximas tareas. Por otra parte, es posible adoptar una perspectiva más radical, señalando que en realidad los acuerdos han cambiado poco o prácticamente nada la estructura de las relaciones estratégicas entre las

superpotencias. Desde este punto de vista radical, solamente un cambio cualitativo en el sistema de relaciones político-estratégicas podría hacer una contribución efectiva a la paz y seguridad internacionales. La política de los pequeños pasos o de cambios marginales, la llamada estrategia "incrementalista", sería insuficiente en la medida en que los problemas de fondo siguen siendo los mismos.

La primera objeción al tratado es que las armas a destruir son solamente una parte muy pequeña de los arsenales nucleares de las superpotencias. En arsenales que suman decenas de miles de ojivas nucleares, la destrucción de unas 1700 ojivas no marcaría una diferencia importante. Parte de la fuerza de este argumento radica en el hecho de que las armas nucleares a destruir no forman parte de la "tríada" estratégica de que dispone cada superpotencia, la que está integrada por cohetes de alcance intercontinental (ICBM), como los *Minuteman* de EE.UU. o los gigantescos SS 18 de la URSS, por los SLBM o cohetes emplazados en submarinos nucleares, y por las fuerzas de bombarderos estratégicos portadores de armas nucleares de largo alcance. De hecho, tanto EE.UU. como la URSS, mientras hablan sobre la urgencia de llegar a un acuerdo de control de armas estratégicas, prosiguen aceleradamente sus esfuerzos de desarrollo y emplazamiento de nuevas y más perfeccionadas armas estratégicas nucleares, como los SS 25 soviéticos y los *Peacekeeper* norteamericanos.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los críticos señalan que la situación de Europa occidental sigue siendo altamente expuesta y riesgosa. El continente todavía puede ser atacado por medio de armas nucleares de la "tríada" soviética desde territorio soviético, desde el mar o el aire. En este sentido, el acuerdo INF solamente habría logrado restablecer la situación anterior a 1977, la que tampoco podía considerarse satisfactoria desde el punto de vista de la seguridad regional y global. El acuerdo, en otras palabras, sería útil solamente en cuanto dispone la remoción de un riesgo *adicional* de seguridad creado en la última década.

Ello nos lleva a una tercera objeción, que tiene un carácter político más amplio. El acuerdo podría ser visto más que nada como una vía de salida de una situación que eventualmente se volvió inconfortable para las dos superpotencias, pero que -una vez superada- no elimina ni suspende los factores de fondo de su enfrentamiento global. Es posible que el acuerdo efectivamente se inscriba en un contexto realista de voluntad de moderar la incidencia de ciertos factores de conflicto; pero aún estamos lejos de atacar sus raíces geopolíticas, ideológicas, psicológicas y estructurales. Son estos factores los que hacen que las potencias se armen en niveles altísimos; las armas son fenómenos dependientes y no causales, aunque, por cierto, en

las circunstancias de un sistema bipolar ellas configuran en sí mismas un importante factor de riesgo.

Las razones por las cuales el acuerdo eventualmente se volvió necesario para las partes son variadas, pero de ningún modo implican una voluntad mutua de abandonar las prácticas de la política del poder nuclear y la adhesión a la necesidad de un "equilibrio del terror" como el precio de la paz. Para la URSS, el emplazamiento de los SS 20 en definitiva resultó inconveniente porque galvanizó en su contra una OTAN que hacia fines de la década pasada no se había caracterizado por un alto grado de cohesión. En segundo lugar, en el plano interno parecía ser necesario para el nuevo régimen disminuir un tanto las presiones derivadas de masivos requerimientos militares, todos ellos causantes de altos costos económicos, si se trataba de dar un impulso real a las reformas económicas internas. Gorbachov confía en que el éxito de estas reformas, más que un sobredimensionamiento del aparato militar, constituye a largo plazo la clave del poder soviético. Para la parte occidental, está claro que había interés en un acuerdo como una forma de salir de una situación que no había sido creada por la OTAN. Por otra parte, a largo plazo la mantención de la cohesión en torno al emplazamiento de INF no podía darse por descontada. A nivel de las élites estratégicas se mantiene el temor a la hipótesis del "desacoplamiento" estratégico (un temor que, dicho sea de paso, el acuerdo no eliminará), y a nivel de grupos políticos siempre son un riesgo las presiones internas sobre los gobiernos de parte de movimientos y partidos pacifistas y neutralistas; tal como estas presiones han declinado en los últimos dos o tres años, podrían rebrotar con más fuerza en el futuro.

Sin duda, hay mérito en algunas de las objeciones presentadas. Varias de las limitaciones identificadas son reales, y de ningún modo debemos pretender que los acuerdos de diciembre de 1987 constituyen una especie de panacea para lograr un óptimo o siquiera un aceptable nivel de seguridad internacional. En cambio, sostenemos que hay en los acuerdos un cierto progreso hacia una mejora relativa en este plano. Para fundamentar este punto de vista parece necesario replicar a algunas de las objeciones anteriormente presentadas, así como volver brevemente a aludir a la perspectiva radical.

El problema de la adopción de una perspectiva normativa de carácter radical -una especie de postura idealista-pacifista- es que en nombre de la pureza doctrinal se pueda llevar a desechar los progresos parciales, olvidando aquello de que lo mejor suele ser enemigo de lo bueno. A nuestro juicio, ninguna oportunidad de eliminación de armas de destrucción masiva debería desaprovecharse en nombre de la adhesión a una postura valorativa más radical que la que los gobiernos pueden en un

determinado momento llegar a aceptar. Sin duda, el estándar de los gobiernos tampoco debería tomarse como el criterio único o dominante de evaluación de las políticas de seguridad. Más bien, es deber del público y de los intelectuales y dirigentes sociales y espirituales exigir de los gobiernos una constante revisión de los criterios de seguridad, de modo que éstos se vuelvan más exigentes y que sea políticamente posible un avance hacia acuerdos más profundos y comprensivos.

Sin olvidar esto, es preciso reconocer que aun una contribución marginal a la seguridad internacional puede tener valor. Es positivo que se eliminen 1.700 ojivas nucleares, aunque sigan existiendo decenas de miles. No debe olvidarse que esa eliminación cuantitativamente marginal es importante por razones *distintas* a las cuantitativas. Puede ejercer cierto efecto de demostración; puede fortalecer expectativas de eliminaciones sucesivas adicionales, y puede debilitar la idea de que existe una ruinosa carrera armamentista que es *necesariamente* una espiral ascendente, sin que quepa la posibilidad de revertir el proceso.

También es posible ofrecer un punto de vista alternativo a la objeción de que se mantienen intactas las fuerzas de las tríadas estratégicas. De hecho, la conclusión del acuerdo ha movido al lugar más alto de la agenda de negociaciones entre las superpotencias el tema de los arsenales estratégicos. Se ha ido abriendo paso la idea de los llamados "cortes profundos", que podrían consistir en reducciones del orden de un 50% global en los arsenales nucleares estratégicos de cada parte. *Los* problemas que hasta ahora explican que no se haya logrado un acuerdo en este nivel se vinculan básicamente con la diferente estructuración de la tríada de cada superpotencia, lo que hace que las partes tengan concepciones diferentes de cómo efectuar los hipotéticos cortes y de cómo verificar el cumplimiento de eventuales acuerdos, etc. El tema excede el marco de este ensayo, pero en todo caso está claro que el asunto se ha vuelto ineludible, y ello es posible en gran medida gracias a que el acuerdo INF ha dejado abierta la vía, ha sentado precedentes valiosos, ha reafirmado la importancia de un clima de negociación, y ha demostrado que es posible para las partes encontrarse en determinados puntos sobre la base de concesiones mutuas.

No hay que hacerse demasiadas ilusiones acerca del comportamiento de las superpotencias en la negociación de un acuerdo sobre armas estratégicas. *Lo* que sucederá hasta que se logre un acuerdo -si es que se llega a esa etapa- se caracterizará por la defensa ardua de las ventajas particulares de las partes; por ejemplo, de las ventajas soviéticas en la cohetería intercontinental basada en tierra, y de las ventajas norteamericanas en la categoría de los SLBM. De modo realista no debe esperarse un

comportamiento diferente de las superpotencias; pero lo que importa es que no se pierda lo avanzado en el establecimiento de un clima propicio para el estrechamiento de las diferencias entre las posiciones. A ello debería ayudar, si es que se mantiene, la no exacerbación de las diferencias en torno a los llamados problemas regionales. Si, por ejemplo, ocurre una crisis severa en el Medio Oriente -más allá de la coyuntura del primer semestre de 1988-, ello podría afectar negativamente el clima de negociación; si, por el contrario, el acuerdo sobre Afganistán de abril de 1988 significa un progreso real para la restauración de cierto grado de independencia de ese país -lo que no es seguro- y si la URSS y EE.UU moderan sus políticas en Centroamérica, estarían dadas las condiciones positivas para los acuerdos estratégicos.

VI. Otros Dilemas Relacionados

No es posible tampoco olvidar que existen otros niveles de la problemática de seguridad que parecen comparativamente más modestos, pero que tienen una gran importancia práctica. Primero, la eliminación de los INF tiende a aumentar el papel de las armas nucleares *tácticas* o de teatro (TNF) en Europa. Esta es la categoría de armas que comienza bajo el límite inferior de los SRINF. Frente a estas armas existen básicamente dos posiciones, no necesariamente incompatibles. Por una parte, se argumenta que se hace imprescindible mejorar la posición relativa occidental para disminuir o eliminar la actual ventaja soviética. Tal es actualmente la posición de franceses y británicos. Para otros, es imperativo entrar prontamente a una reducción o eliminación negociada de estas armas. Esta es la tesis alemana, comprensible en cuanto el suelo germano sería el teatro por excelencia de utilización de armamento nuclear táctico en cualquier contingencia de confrontación central entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Las posiciones no nos parecen necesariamente incompatibles: tal vez sería factible en el orden político reeditar la experiencia de la decisión "de doble vía", contemplando planes de modernización, junto con efectuar un llamado sincero y decidido a la concreción de un acuerdo en este nivel, el que sin duda sería beneficioso para la seguridad regional.

El acuerdo INF también tiende a aumentar la incidencia del factor *convencional* en la ecuación de fuerzas en Europa. Nuevamente ello implica que, por un lado, se hace indispensable reforzar una posición occidental de manifiesta desventaja, que ha llevado hasta ahora a la OTAN a descansar en exceso en el disuasivo nuclear -que aterra a sus propios usuarios potenciales-, mientras por otra parte es imperativo promover el

objetivo de reducción del peligro de enfrentamiento a través de la disminución de los niveles de fuerzas. La estrategia de modernización convencional de la OTAN existe, pero su implementación es problemática debido principalmente a restricciones presupuestarias y a dificultades técnico-políticas que, por ejemplo, han dificultado la normalización técnica de las armas y la coordinación de los programas de compras nacionales en condiciones de ciertas competitividad económica.

Junto a este aspecto coexiste -en una relación problemática- la urgencia de reanimar las negociaciones sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas convencionales (llamadas MBFR en la década pasada). Estas conversaciones se mantienen estancadas, pero deberían recobrar vigencia a mediano plazo, especialmente si llegara a haber acuerdos en los niveles estratégicos y de armas tácticas nucleares.

En todos los planos se mantiene al mismo tiempo la percepción de un cambio que todavía no es cualitativo, pero que eventualmente podría llegar a serlo. El sistema internacional todavía es básicamente bipolar en el nivel estratégico, pero en el ámbito europeo hay claras indicaciones de disminución de la incidencia de la bipolaridad. Una gradual erosión de las garantías militares que ha otorgado Estados Unidos a Europa occidental por más de 40 años involucraría una transformación de gran magnitud en las posiciones políticas y estratégicas de los respectivos actores nacionales. Básicamente, las alternativas consistirían en alguna forma de entendimiento regional con la URSS, que de esta manera podría avanzar hacia su objetivo secular de constituirse en primera potencia europea, con poder e influencia al Oeste de la actual línea divisoria en el centro de Europa, y una política de equilibrio del poder soviético fundada en una cooperación europea más estrecha. En la primera alternativa no estaríamos a las puertas de un sistema internacional de nuevas características, sino ante un reajuste en las relaciones de tipo bipolar que favorecería a uno de los contendientes; en el segundo, estaríamos en presencia de la probable multipolarización estratégica del sistema internacional, aunque en todo caso una Europa occidental más estrechamente unida y más autónoma frente a Estados Unidos, probablemente no se erigiría en rival estratégico de ese país.

No cabe duda, en cualquier caso, que tal transformación sería un proceso gravitante en las perspectivas de estabilidad del sistema internacional del futuro. Diversos autores han debatido los méritos relativos de los sistemas multi y bipolares en términos de sus respectivos niveles de estabilidad. El punto de vista generalmente más aceptado es el de Deutsch y Singer, quienes sostienen que un sistema con un mayor número de actores proporciona numerosas oportunidades de interacción para encauzar los

conflictos interestatales sin destruir el sistema, lo que contrasta con la poderosa lógica destructiva del sistema bipolar. Kenneth Waltz, por el contrario, ha enfatizado el papel moderador de la disuasión nuclear, que obliga a las partes en conflicto a limitarse a un uso altamente selectivo y controlado en el uso de la fuerza convencional. Este argumento, obviamente, sólo es persuasivo en el contexto específico de las relaciones político-estratégicas existentes en el actual sistema internacional. En la medida que no haya o que se erosionen las inhibiciones generadas por el empate nuclear, deberían prevalecer las tendencias conflictivas del sistema. Además, aun en condiciones de disuasión mutua es posible modificar gradualmente el sistema en beneficio de una de las partes, mediante una estrategia de desafíos selectivos cuidadosamente calculada para no sobrepasar el umbral crítico de reacción de la otra parte.

La conclusión general, a fines de la década de 1980, es que no ha surgido un sustituto para la negociación paciente, a largo plazo, de acuerdos aceptables para las dos superpotencias. Aunque no aceptemos el sistema de oligopolio nuclear de las superpotencias, no podemos dejar de apoyar los instrumentos que favorezcan e incrementen el manejo prudente de los arsenales nucleares mientras seguimos promoviendo su disminución y eventual desmantelamiento. El acuerdo INF tomó prácticamente una década en gestarse; hemos visto que es un acuerdo que puede ser criticado por su modesto alcance, pero no podemos negar que tiene importancia. Un acuerdo en el nivel estratégico sería un logro sin duda mucho mayor. Podría estar todavía distante, pero si llegara a materializarse la idea de "cortes profundos" a nivel de las tríadas se abriría la perspectiva de reducciones ulteriores de largo plazo, que sí podrían acercarnos al umbral de una transformación cualitativa. Mientras tanto, es imprescindible trabajar en los niveles más modestos, pero de ningún modo irrelevantes, de los TNF y de las fuerzas convencionales. No hay acuerdos perfectos en los planes de los gobiernos, pero tampoco poseemos, a nivel de la academia, recetas que permitan exigir hoy un salto cualitativo hacia condiciones radicalmente mejoradas de paz y seguridad internacionales global y regional. Lo importante es tener claridad en los objetivos de largo plazo, que consisten en eliminar progresivamente los factores de riesgo creados por los armamentos, mientras las partes dialogan sobre sus diferencias de fondo. Mientras ello ocurre, no es posible negarse a tratar en sus propios términos con un mundo que sigue siendo bipolar en el nivel estratégico; lo esencial es no confundir el realismo político con la legitimación normativa, consciente o no, de ese esquema de relaciones de poder. Si los objetivos de transformación de largo plazo están claros, es posible justificar todos los pasos, por pequeños que parezcan. Si, en cambio, se trata meramente de

ganar tiempo, de alcanzar prestigio político mediante la celebración de acuerdos vastamente publicitados, o de cualquier otro uso político de las negociaciones que no impliquen a largo plazo la superación del equilibrio del terror, entonces los actores responsables estarían en la senda errada. D