

SALT: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

SALT —Conferencia sobre Limitación de Armas Estratégicas— está en peligro. En esta breve plática intentaré resumir los antecedentes y la posición actual de SALT, identificar los asuntos que caracterizan el debate doméstico norteamericano sobre los acuerdos de SALT II, y explorar algunas posibles alternativas del futuro del proceso SALT.

Perspectiva

Permítaseme empezar por destacar el poder terrible de las armas nucleares, considerando la fuerza destructiva de las puntas de combate que tiene un submarino "Poseidón". Cada uno de estos submarinos lleva dieciséis cohetes balísticos y cada uno de estos cohetes lleva diez o más puntas de cohetes de dirección independiente que dan, por lo menos, un total de ciento sesenta puntas de combate nucleares. Cada una de estas puntas de combate tiene un poder explosivo mayor que el poder combinado de las bombas lanzadas en Hiroshima y Nagasaki durante la Segunda Guerra Mundial. Más aún, el potencial explosivo de todas las puntas de combate nucleares de un solo submarino "Poseidón" excede a el poder explosivo de todos los pertrechos —tanto convencionales como nucleares— detonados en Alemania y Japón durante el curso de la Segunda Guerra Mundial. Ahora bien, las puntas de combate en uno solo de estos submarinos constituyen tan sólo menos del uno por ciento del poder explosivo del arsenal norteamericano de armas nucleares estratégicas.

Tanto Estados Unidos como la Unión Soviética tienen gigantescos arsenales nucleares. La tabla siguiente indica los números aproximados —para cada una de las potencias— de lanzadores para ICBMes (cohetes balísticos intercontinentales), lanzadores para SLBMes (cohetes balísticos lanzados por submarinos), aviones de bombardeo de largo alcance, puntas de combate nucleares estratégicas, lanzadores de ABMes (cohetes antibalísticos) y lanzadores para SAMes (cohetes antiaéreos lanzados desde tierra). Además de estas fuerzas estratégicas, cada una de las potencias sobrepasa holgadamente las 5 000 puntas de combate nucleares en sus fuerzas de combate regionales.

<u>Fuerzas ofensivas</u>	<i>EUA</i>	<i>URSS</i>
Lanzadores ICBM	1 054	1 398
Lanzadores SLBM	656	950
Aviones de bombardeo de largo alcance	570	156
Puntas de combate nucleares estratégicas	9 000	7 000
 <u>Fuerzas defensivas</u>		
Lanzadores ABM	0	32
Lanzadores SAM	0	10 000

Dado que estas fuerzas estratégicas son tan numerosas y diversas, ninguna de las dos potencias tendría capacidad para destruir, en una primera ofensiva, lo suficiente de su adversario, como para impedir de éste una respuesta de consecuencias devastadoras. Este potencial de destrucción mutua asegurada (MAD) ha sido y continúa siendo un factor determinante en la contribución a la no proliferación de la guerra nuclear.

SALT I

La primera fase de las discusiones sobre limitación de Armas Estratégicas (SALT I), empezó el 17 de noviembre de 1969 y sus resultados fueron dos acuerdos entre Estados Unidos y la URSS, firmados el 26 de mayo de 1972 y ratificados el 3 de octubre del mismo año. Estos acuerdos consistieron en un tratado de limitación a los sistemas ABM, y un acuerdo interino de limitación a ciertas armas estratégicas ofensivas.

Bajo el tratado ABM (en su versión modificada por el protocolo de 1974), se permite a cada bando desarrollar un sistema ABM, siempre y cuando sea en un solo lugar, lo cual limita este tipo de desarrollos, tanto geográfica como cuantitativa y cualitativamente. A su vez, son permitidos sólo cien lanzadores ABM en cada lugar. El desarrollo tecnológico de los sistemas ABM está restringido por limitaciones sobre el desarrollo y pruebas experimentales, y además, el tratado prohíbe el despliegue de sistemas ABM basados en nuevas tecnologías exóticas. La verificación de su cumplimiento se llevará a cabo por medios técnicos nacionales, incluyendo (pero no limitado a) satélites de fotorreconocimiento. El tratado es de duración indeterminada, aunque cualquiera de las dos potencias puede retirarse con una notificación previa de seis meses, si sus intereses supremos resultan perjudicados.

El arreglo interino sobre armas ofensivas de SALT I era menos formal. Era, sobre todo, un acuerdo ejecutivo y no un tratado, y tenía una duración de sólo cinco años. El acuerdo venció en 1977, aunque ambas partes han convenido en mantener sus estipulaciones. Esencialmente, se trató de un congelamiento en el número de lanzadores para ICBMes, tomando en cuenta los niveles de 1972 y de un permiso de los aumentos en lanzadores SLBM sólo por medio de la destrucción del mismo número de lanzadores ICBMes o viejos SLBMes. El acuerdo interino refleja el hecho de que los números de lanzadores ICBM y SLBM operables y en fase de construcción por cada bando no son iguales. Así, Estados Unidos se detuvo en 1 710 lanzadores de cohetes balísticos estratégicos, mientras que la Unión Soviética lo hizo en 2 348. Más aún, el arreglo prohibió incrementar el número de lanzadores para ICBMes "pesados" (*i.e.*, muy grandes), deteniendo a Estados Unidos en cero ICBMes pesados y a la URSS en 308. No se fijaron límites sobre el número de puntas de combate que cada cohete podría llevar, ni sobre aviones de bombardeo de largo alcance, ni tampoco sobre sistemas de entrega de armas nucleares de alcance menor que intercontinental.

Mediante la restricción severa del despliegue de los sistemas ABM, y al mismo tiempo, el permiso de despliegues muy grandes de armas ofensivas por cada bando, SALT I sirvió para codificar la situación MAD. La siguiente fase del proceso SALT, SALT II, se ocupó de reemplazar el arreglo interino con un tratado comprensivo sobre armas ofensivas.

SALT II

Las negociaciones de SALT II fueron realizadas por las administraciones de los presidentes estadounidenses Nixon, Ford y Carter, y terminaron con la firma de tres acuerdos el 18 de junio de 1979: un tratado, un protocolo y una declaración conjunta de principios. El tratado, que vencerá al finalizar 1985, limitaría a cada bando a un total de 2 400 unidades, entre vehículos de entrega de armas nucleares estratégicas; *viz*, lanzadores ICBM y SLBM, aviones de bombardeo de largo alcance, y cohetes balísticos lanzados desde el aire a la tierra (ASBMes). Este límite sería reducido a 2 550 unidades a finales de 1981. Entre otras disposiciones importantes del tratado, se establecieron límites sobre lanzadores para cohetes balísticos con MIRVes (vehículos reentradores múltiples de puntería independiente) y sobre lanzadores ICBM con MIRVes; límites sobre el número de puntas de combate por cada cohete y sobre el número promedio de cohetes navegables que podría acarrear cada avión de bombardeo pesado, y límites sobre vuelos de pruebas de nuevos tipos de ICBM.

El protocolo al tratado se vencerá al final de 1981. Prohíbe el despliegue de lanzadores móviles de ICBMes y vuelos de pruebas de ICBMes desde estos lanzadores y prohíbe también el despliegue (pero no las pruebas) de cohetes nave-

gables lanzados desde tierra o mar (GCLMes, SCLMes) con un alcance mayor a 600 kilómetros.

El tercer elemento de SALT II —la declaración conjunta de principios— establecería como objetivos para la próxima etapa de SALT, la reducción sustancial de armas ofensivas, limitaciones cualitativas posteriores, así como una resolución sobre los puntos expuestos en el protocolo. Además, el secretario general, Brejnev, le dio al presidente Carter una declaración escrita, concerniente a que los soviéticos no iban a proveer al “Back fire” —un avión de bombardeo de alcance medio— con capacidad intercontinental, ni que tampoco aumentarían el ritmo de producción de este tipo de aviones.

A pesar de los años de esfuerzos desesperados dedicados a las negociaciones de SALT II, quedó claro un año después de celebrada la firma de los acuerdos que el Senado de los Estados Unidos no iba a ratificarlos. ¿Por qué?

Cuestiones de SALT II

Para ayudar a la comprensión del porqué no fue ratificado SALT II, sería útil identificar algunas de las críticas más importantes defendidas por los opositores de los acuerdos. (No incluiré aquí los argumentos en favor de la ratificación, aunque yo creo que exceden en valor a los argumentos en contra.) Las críticas pueden dividirse en tres categorías generales: 1) las que tienen relación directa con las disposiciones de los acuerdos; 2) las que se relacionan en general con el equilibrio militar entre Estados Unidos y la URSS, y 3) las que se pueden caracterizar sencillamente como consideraciones políticas.

De las críticas dirigidas a las disposiciones del SALT II, ninguna hizo más daño que aquellas que mantuvieron que el tratado no era equitativo. Como evidencias de esto, los críticos apuntaron que a los soviéticos se les permitieron 308 ICBMes pesados, mientras que a los norteamericanos no se les permitió ninguno; que el “Back fire” soviético no se cuenta para efectos del límite agregado, mientras que el viejo y menos capaz avión de bombardeo “B-52” de los Estados Unidos, sí se incluye; y que el despliegue de GLCMes y SLCMes de medio y largo alcance (que tienen interés para Estados Unidos y sus aliados europeos) está limitado, mientras que el despliegue de cohetes balísticos de medio alcance (como el cohete “SS-20” de los soviéticos) no se ha limitado. Los críticos también reclamaron que los acuerdos no pueden ser verificados de una forma adecuada, apuntando que no se hacen estipulaciones para inspecciones en los locales nucleares, y que los soviéticos rechazaron la proposición de Estados Unidos de prohibir la encodificación de los datos transmitidos por radio durante las pruebas de vuelo de cohetes. Tanto los liberales como los conservadores criticaron al SALT II, argumentando que no constituía un progreso suficiente hacia el “control verdadero de las armas” (los “palomas”), apuntando que ningún

bando tendría que modificar verdaderamente sus programas militares para cumplir con los acuerdos; y los "halcones", manteniendo que las restricciones eran inadecuadas en lo referente a las fuerzas estratégicas soviéticas.

Las conexiones entre SALT II y el equilibrio militar soviético-norteamericano sirvieron también como objeciones a la ratificación. Algunos oponentes, al mantener que en la década de SALT Estados Unidos cayó desde una posición de superioridad estratégica a una de pasividad o posiblemente aun de inferioridad, argumentaron que la terminación del proceso SALT ayudaría (de algún modo) a retornar a esa antigua tendencia. Otros objetaron la aceptación, aun de la paridad, manteniendo que la superioridad norteamericana en fuerzas estratégicas es requerida para balancear la superioridad soviética en fuerzas convencionales. Y tal vez, las críticas más radicales se opusieron a SALT II porque no solucionó un problema que ellos consideraban un grave peligro para la seguridad norteamericana. Este problema —la vulnerabilidad potencial de los lanzadores ICBM fijados en tierra por parte de Estados Unidos, a un primer ataque de la fuerza ICBM soviética— en la opinión de estos críticos puede amenazar a MAD y, con él, toda la habilidad norteamericana de impedir una guerra nuclear.

El factor político que dio mayor fuerza a los oponentes de SALT II fue la desilusión general norteamericana respecto a "detente". Habiendo sido testigos del comportamiento soviético en África, Cuba y Afganistán, más y más norteamericanos ven ahora a la URSS como un poder expansionista, en lugar de uno que podría estar satisfecho con el *status quo*. SALT, que ha servido como el foco principal de "detente", tendría, según piensan algunos, que ser sacrificado, para demostrar la determinación estadounidense. Existe una creciente aceptación de la idea de que Estados Unidos tiene que negociar desde una posición de fuerza. La última, pero no menos importante entre las consideraciones políticas que debemos analizar aquí, es el hecho de que Ronald Reagan en su campaña presidencial se opuso a SALT II, sobre la base de que era "fatalmente defectuoso".

Prospectos

El futuro de SALT es turbio, por lo menos hasta el momento. La mayoría de los observadores parecen coincidir en cuatro cursos alternativos de acción: 1) la extensión informal de SALT II; 2) la renegociación de SALT II; 3) la negociación de SALT III; y 4) la terminación de SALT. Todas estas opciones, menos la última, podrían, en principio, aplicarse individualmente o en combinación con las demás.

La primera opción —una extensión informal de SALT II—, tendría poco efecto sobre los programas norteamericanos o soviéticos en los próximos años, pero aún así, sufre de algunos defectos políticos. El protocolo, que es mucho

menos atractivo para Estados Unidos que para la URSS, se vencerá a finales de este año, mientras que el tratado continuará por cuatro años más. La extensión del protocolo ocasionaría dudas sobre el futuro de los planes de la OTAN para modernizar sus fuerzas nucleares en Europa. También, es de dudarse que alguno de los bandos cumpliría con las estipulaciones del tratado, que requieren el desmantelamiento y la destrucción de armas, sin y hasta que, se asegure el futuro de SALT. Y, desde luego, sería muy difícil para el presidente Reagan aceptar —aun informalmente— el cumplimiento de las estipulaciones de un acuerdo que anteriormente él mismo había descrito como “fatalmente defectuoso”. Finalmente, vale la pena notar que la aceptación tácita de SALT II, susceptible de cambiar de un día para otro, difícilmente serviría como base de un régimen estratégico estable.

La segunda opción —renegociación de SALT II— es atractiva para los “halcones” norteamericanos, pero conlleva muchas dificultades. Entre otras cuestiones delicadas que tendrían que ser reabiertas en negociaciones formales estarían los ICBMs pesados, los bombarderos “Back fire”, la encodificación de datos sobre pruebas de vuelo, las fechas de vencimiento del tratado y del protocolo, los itinerarios de desmantelamiento y destrucción y los sistemas de entrega de alcance medio localizados cerca de la URSS.

La tercera opción —negociación de SALT III— representaría un intento de llegar a un acuerdo sobre reducciones significativas y sustanciales en el número de armas estratégicas y en las limitaciones cualitativas de las mismas. Una de las prioridades norteamericanas sería entonces el alivio al problema de la vulnerabilidad del ICBM.

La cuarta opción —terminación de SALT— constituiría un fuerte riesgo para las relaciones políticas soviético-norteamericanas y ocasionaría dudas importantes sobre el futuro de los acuerdos SALT I, incluyendo el tratado ABM y el acuerdo interino sobre armas ofensivas. En realidad, podría conducir hacia una carrera armamentista nuclear no limitada por acuerdos compelentes.

Nota final

Mi preferencia propia entre estos cursos alternativos de acción es la de proceder sobre la base de las opciones uno y tres; esto es, la de buscar un acuerdo tácito sobre la extensión del régimen SALT II, mientras los dos bandos intentan negociar un acuerdo comprensivo (que podría llamarse SALT III) sobre reducciones significativas y sustanciales y sobre limitaciones cualitativas.

Es importante para nosotros reconocer, sin embargo, que el éxito de SALT III no es suficiente. El sistema estratégico actual basado en MAD está destinado a fallar catastróficamente. Está ideado para hacer de la guerra nuclear algo tan horrible como nadie podría ni siquiera pensar, y así, impedirlo. Pero en caso de

que no sea impedida —si no se evita— sería tan horrible como nuestro éxito al realizarla. Decenas de miles de puntas de combate nucleares podrían llover sobre la Tierra.

Yo creo que SALT puede contribuir grandemente en la planeación de un futuro a largo plazo. Pero, si abandonamos SALT, quizás a largo plazo no tengamos futuro.

Albert CARNESALE