
¿El fin del Tratado de eliminación de misiles de corto y mediano alcance (INF)?: la reconfiguración de la relación estratégica entre Estados Unidos y Rusia

Carolina Zaccato¹

Introducción

El pasado 1 de febrero, el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, finalmente anunció el retiro de su país del Tratado INF (abreviación que refiere al Tratado de Eliminación de Misiles de Corto y Mediano Alcance). Al día siguiente, el presidente ruso, Vladimir Putin, replicó la acción y anunció el retiro de Rusia del tratado.

De este modo, se pone fin a un instrumento jurídico que ha servido para morigerar y poner paños fríos a la relación bilateral entre las dos potencias durante más de 30 años.

A partir de lo que pareciera ser el fin del Tratado INF, es pertinente, entonces, preguntarse ¿qué rol ha jugado el INF en la relación ruso-americana en las últimas décadas?; ¿qué cambios se esperan en la relación entre los Estados Unidos y la Federación Rusia con el fin de este acuerdo?; ¿de qué manera se reconfigura el esquema estratégico entre ambas potencias? Y, particularmente, ¿constituye el fin de este acuerdo un nuevo factor de desestabilización internacional? Estos interrogantes son los ejes disparadores del presente artículo.

¿Qué es el Tratado INF?

El Tratado de Eliminación de Misiles de Corto y Mediano Alcance (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* o INF) es un acuerdo firmado entre Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1987. Al momento de su firma, el tratado tenía el objetivo de poner un freno a la carrera armamentista que había experimentado una nueva escalada de tensiones en la década de 1980, particularmente notoria luego de la etapa de distensión (o *détente*) en la relación bilateral de las entonces dos superpotencias mundiales durante la década precedente.

Así es como, buscando velar por la Seguridad Internacional y con el fin de disminuir el riesgo de un enfrentamiento entre los dos países -que contaban, además, con un importante arsenal nuclear- que pudiera fácilmente escalar a un conflicto de escala global, Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov firman el Tratado INF el 8 de diciembre de 1987.

Este instrumento legal obligó a Estados Unidos y a la Unión Soviética a eliminar sus arsenales de misiles terrestres, balísticos y de crucero, con un rango de alcance de entre 500 y 5500 kilómetros de rango (esto es, de corto y mediano alcance). Es importante señalar que el tratado no comprende a misiles aéreos ni marítimos.

El artículo IV del INF establece la obligación de eliminar “todos los misiles de alcance intermedio”, así como también “los lanzadores de estos misiles, y todas las instalaciones y equipos

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés.

auxiliares”, en un plazo máximo de tres años tras la entrada en vigor del acuerdo (entrada en vigor que ocurrió en 1988). Por su parte, el artículo V obliga a las partes a deshacerse de “todos sus misiles de alcance corto y los lanzadores de dichos misiles”, en un período de dieciocho meses tras la entrada en vigor del tratado. Por último, el artículo VI establece que ninguna parte podrá “producir ni probar misiles de alcance intermedio (incluyendo también sus fases y lanzadores)”, ni “producir ni probar misiles de alcance corto (incluyendo sus fases)” (INF, 1987).

Cumplido el plazo estipulado en el Tratado, el 1 de junio de 1991 Estados Unidos había eliminado 846 misiles, mientras que la URSS se había deshecho de 1846 misiles (Guyot, 2018; Pakmehr, 2018). Además, por los siguientes 10 años, se realizaron inspecciones cruzadas de las instalaciones militares de ambos Estados. Disuelta la URSS a fines de 1991, la Federación de Rusia se consideró como el Estado continuador de la obligación adquirida por la URSS en este tratado.

¿El fin del INF?

El 20 de octubre de 2018, el presidente Donald Trump anunció que Estados Unidos se retiraría del acuerdo INF, alegando la supuesta falta de cumplimiento del tratado por parte de Rusia; a menos que el país eslavo modificara su accionar. Finalmente, el pasado 1 de febrero el Secretario de Estado, Mike Pompeo, anunció que Estados Unidos suspendería sus obligaciones bajo el INF y que anunciaba su intención de retirarse del tratado en un plazo de seis meses -siguiendo lo dispuesto en el artículo XV del Tratado- a menos que Rusia retornase a un cumplimiento total y verificable del tratado dentro de ese mismo plazo. Este anuncio contó con el apoyo de los aliados en el marco de la OTAN.

En efecto, consultando los informes de cumplimiento (*compliance reports*) realizados por el *Bureau of Arms Control, Verification and Compliance*, dependiente del Departamento de Estado, se puede observar que cada reporte desde el 2014 hasta el 2018 denuncia que la Federación Rusia ha violado sus obligaciones como parte del tratado (U.S. State Department, 2019). En particular, EE.UU. alega que Rusia ha violado el tratado al probar misiles de crucero 9M729, desde lanzadores fijos (permitidos bajo el INF) y móviles (no permitidos). En este punto, es importante señalar que el INF permite testear misiles de mediano alcance (+500 kms) si se prueban desde lanzadores fijos, como medio para testear y desarrollar sistemas de lanzamiento aéreo y marítimo. No obstante, en este caso Rusia también habría realizado pruebas desde lanzadores móviles, con misiles capaces de realizar un recorrido mayor a 500 kms, y así violando el tratado INF.

Ya en 2017, la vocera del Departamento de Estado, Heather Nauert advertía “Estados Unidos no puede quedarse quieto mientras el Kremlin sigue desarrollando un misil de mediano alcance, violatorio del tratado [INF]” (citado en McLeary, 2017). A fines de ese mismo año, el Congreso estadounidense incluyó un proyecto de 58 millones de dólares para iniciar la investigación y el desarrollo de un misil similar al programa ruso, para no perder poder de negociación o *leverage* en caso de que el tratado finalmente cayera en desuso (McLeary, 2017).

Por el otro lado, Rusia hace su propia denuncia del tratado, apenas un día después que Donald Trump, también alegando una supuesta falta de cumplimiento por parte de Estados Unidos. En este caso, Rusia esgrimió que el sistema de misiles de defensa Aegis Ashore de la OTAN usa

lanzadores Mk-41 – lo que no estaría permitido bajo el INF -. Estados Unidos, por su parte, alega que los lanzadores Mk-41 son utilizados por los barcos de la Marina para lanzar misiles de crucero Tomahawk, que están permitidos por el INF no por su rango (dado que son misiles de crucero de un alcance aproximado de 1600 kilómetros, y estarían, por ende, prohibidos en sistemas terrestres) sino por ser misiles navales. Más aún, EE.UU. asegura que los lanzadores Mk-41 con base terrestre no están equipados con el software necesario para lanzar misiles ofensivos y que, por lo tanto, no representan una violación al tratado INF. Aún si legalmente EE.UU. continúa cumpliendo con lo establecido en el tratado, su accionar ciertamente despertaría preocupaciones en el gobierno ruso, particularmente considerando que el software de lanzamiento podría ser actualizado en el futuro, en caso de ser requerido, y así adquirir capacidades ofensivas.

¿Cómo se modifica el panorama bilateral entre Estados Unidos y Rusia?

El INF es considerado como uno de los fundamentos de la estabilidad estratégica en la relación entre Estados Unidos y la Federación Rusa. Ha servido asimismo como piedra basal para otros acuerdos de reducción de armamentos entre las dos potencias, como el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START I), y las actualizaciones de este tratado (START II, en 1993; y START III en 2010) (Pakmehr, 2018).

La reciente denuncia del tratado -de sus dos partes contratantes- posiblemente conlleve importantes consecuencias en el escenario geopolítico entre las dos potencias.

En efecto, a partir del anuncio del retiro de EE.UU. del INF, el famoso “reloj del día final” (*doomsday clock*) del *Bulletin of the Atomic Scientists* – que, simbólicamente, marca cuán lejos o cerca se encuentra el actual escenario internacional de iniciar una hecatombe nuclear – ha comenzado a marcar que restan solamente dos minutos para la medianoche. En otras palabras, el abandono del tratado INF -junto con la irrupción de las negociaciones del P5+1 con Irán y el descongelamiento de las relaciones entre Donald Trump y Kim Jong-Un (líder de Corea del Norte, país con capacidad nuclear no abarcado por el régimen global de no proliferación nuclear (encarnado en el TNP²)- son motivos de preocupación para los analistas especializados en materia nuclear, que los llevan a predecir un escenario internacional más incierto, inestable e inseguro.

Y es que el tratado INF no solamente concierne a las dos partes involucradas, sino que también es actualmente uno de los fundamentos de la seguridad europea y, también, global.

Al momento de su firma, la prohibición de desplegar sistemas de misiles terrestres de corto y mediano alcance probó ser una ventaja para los líderes de Estados Unidos, la URSS y la OTAN, desescalando el conflicto durante los últimos años de la Guerra Fría.

Durante más de tres décadas el INF ha funcionado como una medida de confianza entre Estados Unidos y Rusia en el espacio continental europeo, en el que, por un lado, EE.UU. busca asegurar la protección de sus aliados de la OTAN y, por el otro, la Federación Rusa intenta defender lo que considera como su vecindario cercano y zona de influencia primigenia, así como

² La sigla TNP refiere al Tratado de No Proliferación Nuclear, de 1968.

también asegurar, en última instancia, la seguridad de sus fronteras y su propio territorio nacional.

Conclusiones

En el escenario internacional de los próximos años, convivirán potencias en ascenso en Eurasia junto con potencias atlantistas declinantes, aunque todavía poderosas e influyentes. A su vez, tendrá lugar un continuo rediseño del mapa político europeo, debido al auge de movimientos nacionalistas, populistas, soberanistas y, en ciertos casos, xenófobos. En paralelo, la llamada *cuarta revolución industrial* o *Industria 4.0* instala en la agenda internacional temas de la automatización, la inteligencia artificial, el futuro del empleo, y los avances tecnológicos también aplicados al combate. Ciertamente, se trata de un tablero internacional cargado de incertidumbre y potenciales factores de desestabilización.

Es posible que sea necesario reconsiderar, rediseñar y actualizar algunos aspectos del INF para evitar la concreción del retiro de ambas partes, y con ello evadir su total obsolescencia; considerando inclusive una ampliación de su membresía, incluyendo otra gran potencia nuclear como lo es China.

No obstante, son precisamente instrumentos del tipo del INF los que se vuelven más necesarios en momentos de alta incertidumbre, en los que existe la posibilidad de una escalada de tensiones que pueda potencialmente derivar en un conflicto abierto entre potencias.

Los tratados de reducción y eliminación de armamentos, como el INF, que incluyen además inspecciones cruzadas, sirven para morigerar incertidumbre y reducir los niveles de inseguridad generados por la posibilidad de una carrera armamentista entre grandes potencias, máxime cuando estas poseen capacidades nucleares.

En este caso, el INF es un instrumento que por décadas ha servido para propiciar el diálogo entre Estados Unidos y Rusia, aportando una cierta cuota de confianza mutua, y permitiendo así un justo equilibrio entre aquellas dos instituciones fundamentales de la sociedad internacional que Hedley Bull (1977) denominaba el “balance de poder” y el “manejo de grandes potencias”, esto es, el equilibrio entre la competencia de los poderosos por el predominio internacional y aquellas “tareas” o “responsabilidades” que usualmente recaen sobre las potencias, y que son necesarias para mantener el sistema internacional en funcionamiento, asegurar la supervivencia de sus miembros, y en última instancia – en palabras del *Bulletin of Atomic Scientists*- evitar la destrucción mutua asegurada (MAD).

Bibliografía y fuentes

Bull, H. (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.

Bulletin of the Atomic Scientists. (2019). *Doomsday Clock*. Disponible en: <https://thebulletin.org/doomsday-clock/>

Guyot, L. (2018). “Tratado INF entre EEUU y la URSS”. *Efemérides*. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) – Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/02/efemerides-diciembre-guyot.pdf>

McLeary, P. (2019). "As Russia Subverts Missile Treaty, U.S. Looking at New Weapons". Foreign Policy. 8 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2017/12/08/as-russia-subverts-missile-treaty-u-s-looking-at-new-weapons/>

Pakmehr, S. (2018). "Abandoning the INF Treaty: Risking an Arms Race". Georgetown Security Studies Review. 1 de noviembre de 2018. Disponible en:

"Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty)". (1987). U.S. Department of State. Disponible en: <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>

U.S. Department of State. (2019). Diplomacy in Action. Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty. Disponible en: <https://www.state.gov/t/avc/inf/index.htm>