

20/2019

8 de marzo de 2019

*Manuel Francisco Herrera Almela\**

El Tratado INF y la nueva  
revolución hipersónica

## El Tratado INF y la nueva revolución hipersónica

### Resumen:

Desde principios del siglo XXI existe una tendencia a abandonar los acuerdos sobre el control de armamentos. Por consiguiente, el anuncio de la salida de EE. UU. y Rusia del Tratado INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, por sus siglas en inglés) simplemente es una prueba más de la consolidación de dicha tendencia. La salida de ambas potencias del tratado también es otra muestra de que el régimen de no-prolifерación y, en particular, el del control de armamento, se están desmoronando poco a poco. La posibilidad de usar los avances tecnológicos para obtener una ventaja sobre los adversarios y la ausencia de resolución de las discrepancias entre potencias nucleares, incentiva el desarrollo de nuevos armamentos, revisiones estratégicas, y el abandono de los controles armamentísticos. Este artículo pretende analizar tres cuestiones: por un lado explicar las razones por las cuales tanto EE. UU. como Rusia han decidido abandonar el Tratado INF; por otro, pretende explicar las implicaciones de dicha salida para la seguridad internacional en términos de desarrollo de armamento hipersónico por parte de Rusia, China y EE. UU.; y por último, analizar en qué posición queda Europa y cuáles son a partir de ahora sus nuevos riesgos en materia de seguridad y cuáles deberían ser las decisiones a adoptar para atajarlos.

**\*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.

**Palabras clave:**

Armamento hipersónico, carrera armamentística, Estados Unidos, Rusia, Tratado de no-proliferación nuclear.

*The INF Treaty and the new hypersonic revolution**Abstract:*

*Since the beginning of the 21st century, there has been a tendency to abandon arms control agreements. Therefore, the withdrawal's announcement by the U.S. and Russia from the INF (Intermediate-Range Nuclear Forces) treaty is simply an evidence of the consolidation of this trend. The withdrawal of both powers from the treaty is also an evidence that the non-proliferation regime, and in particular the arms control regime, is gradually crumbling. The possibility of technological advances used to gain an advantage over adversaries and the lack of resolution of discrepancies between nuclear powers, encourages the development of new weapons, strategic revisions, and the abandonment of arms controls. This article seeks to analyse three issues. First of all, to explain the reasons why both the U.S. and Russia have decided to abandon the INF Treaty. Secondly, to explain the implications of such an exit for international security in terms of the development of hypersonic weaponry by Russia, China and the U.S. And finally, to analyse where Europe stands, what its new security risks are from now on and what decisions should be taken to tackle them.*

*Keywords:*

*Hypersonic weaponry, arms race, United States, Russia, nuclear non-proliferation treaty*

## Introducción

Existe una tendencia desde principios del siglo XXI a abandonar los acuerdos sobre control de armamentos. Por ejemplo, EE. UU. abandonó el Tratado sobre Misiles Antibalísticos en el año 2002<sup>1,2</sup>. Por consiguiente, el anuncio de la salida de EE. UU. y Rusia del Tratado INF simplemente es una prueba más de la consolidación de dicha tendencia.

Al mismo tiempo, se han llevado a cabo una serie de revisiones de las posturas estratégicas de varios países, como EE. UU., donde se identifica como algo aceptable el desarrollo de capacidades nucleares y armamentos que permiten maximizar el impacto de su uso. Por ejemplo, en su última revisión de su postura nuclear, EE. UU. indicaba su intención de desarrollar programas de armas nucleares de baja potencia<sup>3</sup>. Por su parte, Rusia anunció en marzo de 2018 que iniciaría un programa de desarrollo de misiles hipersónicos capaces de alcanzar cualquier punto del planeta y de traspasar cualquier defensa antimisiles.

La salida de ambos países del tratado es solo una muestra más de que el régimen de no-proliferación, y en particular el de control de armamentos, se está desmoronando poco a poco. La posibilidad de usar los avances tecnológicos para obtener ventajas sobre los adversarios y la ausencia de resolución de las discrepancias entre potencias nucleares incentiva el desarrollo de nuevos armamentos, revisiones estratégicas y el abandono de los controles armamentísticos.

En consecuencia, el presente documento analizará tres cuestiones. En primer lugar, las razones por las que tanto EE. UU. como Rusia han decidido abandonar el Tratado INF. En segundo lugar, las implicaciones de dicha salida para la seguridad internacional en términos de desarrollo de armamento hipersónico por parte de Rusia, China y EE. UU. Y

---

<sup>1</sup> Es verdad que en principio se habían iniciado negociaciones con Rusia en mayo de 2001 para prorrogar este tratado, pero los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron por completo la posición de EE. UU. El terrorismo devino la máxima prioridad de Washington en detrimento de las armas nucleares, y además EE. UU. no quería que un tratado limitase su capacidad de realizar ensayos con misiles balísticos que más tarde usaría para luchar contra Al Qaeda y los talibanes en Afganistán e Irak.

<sup>2</sup> RUSTEN, Lynn F. «U.S. Withdrawal from the Antiballistic Missile Treaty». Center for the Study of Weapons of Mass Destruction. National Defense University, enero 2010, pp. 6-10. Disponible en [https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/casestudies/CSWMD\\_CaseStudy-2.pdf](https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/casestudies/CSWMD_CaseStudy-2.pdf). Fecha de consulta 6/03/2019.

<sup>3</sup> OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENCE. «Nuclear Posture Review». Washington D.C.: U.S. Department of Defence, febrero 2018, pp. 41-59.

finalmente, en qué posición se queda Europa, y cuáles son a partir de ahora sus nuevos riesgos en materia de seguridad y cuáles deberían de ser las decisiones a adoptar para atajarlos.

### El INF y las razones de su abandono

La iniciativa de redactar y firmar un tratado que limitase y controlase la proliferación de misiles de alcance intermedio fue favorecida por EE. UU. para poner fin al despliegue de misiles SS-20 soviéticos en Europa Oriental y evitar así otra crisis similar a la de los euromisiles<sup>4</sup>. En otoño de 1985, la Unión Soviética presentó un plan para establecer un equilibrio entre el número de SS-20 y el creciente número de misiles aliados de alcance intermedio en Europa. EE. UU. expresó interés en la propuesta soviética y las negociaciones se ampliaron para incluir todos los misiles de alcance intermedio estadounidenses y soviéticos en todo el mundo. Aprovechando el impulso de esas conversaciones, el presidente Reagan y el premier Gorbachov comenzaron a avanzar hacia un acuerdo amplio de eliminación de misiles de alcance intermedio. Sus esfuerzos culminaron con la firma del Tratado INF el 8 de diciembre de 1987<sup>5</sup>.

El INF puso fin a un periodo de escalada de tensión entre ambas potencias y las comprometió a eliminar de manera permanente sus arsenales de misiles terrestres de alcance intermedio (entre 500 y 5.000 km), tanto nucleares como convencionales, además de establecer mecanismos de verificación. Esto llevó a que, a principios de los años 1990, se destruyesen 2.600 unidades de este tipo de armamento, al igual que sus lanzaderas en tierra; y a la firma del START I (Tratado de Reducción de Armas Estratégicas) en 1991<sup>6</sup>. Más allá de la reducción y del control de armamento, la importancia del tratado radica en que los misiles de corto y medio alcance no ofrecen a los gobernantes de las partes enfrentadas ninguna o pocas oportunidades de celebrar consultas para evitar una catástrofe nuclear en caso de que surjan complicaciones (como por ejemplo un lanzamiento de misiles no intencionado o no aprobado, un error informático, un mal funcionamiento de los misiles en el marco de un ejercicio que dé

---

<sup>4</sup> BRANDES, Juan María. «1983, el año de los euromisiles». *El País*. 12 de febrero 1983. Disponible en [https://elpais.com/diario/1983/02/12/internacional/413852403\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/02/12/internacional/413852403_850215.html). Fecha de consulta 23/02/2019.

<sup>5</sup> KIMBALL, Daryl and REIF, Kingston. «The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance | Arms Control Association». *Armscontrol.org*. Febrero 2019. Disponible en <https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty>. Fecha de consulta 25/02/2019.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

lugar a una trayectoria equivocada, malentendidos, etc.)<sup>7</sup>. Por consiguiente, el fin del tratado puede llevar a una situación donde se den menos oportunidades para evitar una catástrofe nuclear.

Las sospechas estadounidenses de que Rusia ha violado abiertamente el tratado están bien fundadas. Por ejemplo, a principios de la década de 2010, Rusia comenzó a eludir las obligaciones del tratado, colocando sistemas de lanzamiento vertical capaces de disparar misiles de crucero Kalibr, los cuales tienen un alcance de 2.500 km<sup>8</sup>.

Desde 2014 en adelante, y en el marco de la guerra del Donbass, ambas potencias se han acusado mutuamente de haber violado el tratado. Por ejemplo, en 2017 EE. UU. acusó a Rusia de haberlo hecho mediante el despliegue de los misiles Novator 9M729, como parte integrante del sistema de misiles Iskander<sup>9</sup>. Por su parte, Rusia ha negado en todo momento que haya violado el tratado y ha planteado su inquietud con respecto al cumplimiento del mismo por parte de EE. UU. Por ejemplo, Rusia acusó a EE. UU. de desplegar sistemas de misiles defensivos en Rumania y Polonia<sup>10</sup>, en particular los lanzadores MK-41, los cuales pueden emplearse, aparte de cometidos de defensa antimisil, para lanzar misiles Tomahawk<sup>11</sup> con fines ofensivos. Además también ha habido cruce de acusaciones con respecto a la designación y a la capacidad ofensiva de los RPAS Predator armados.

Ante este cruce de acusaciones, en diciembre de 2017, la Administración Trump anunció una estrategia para responder a las violaciones del tratado por parte de Rusia. EE. UU. publicó el informe de *INF Treaty Integrated Strategy*<sup>12</sup>, donde puso sobre la mesa la

<sup>7</sup> SZÉNÁSI, Endre. «US Withdrawal from INF Treaty: Policy Implications». 20 de diciembre 2018.

<sup>8</sup> GRESSEL, Gustav. «To INF or not to INF? How unilateral withdrawal helps Moscow get away with treaty violations». *European Council on Foreign Relations*. 24 de octubre 2018. Disponible en [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_inf\\_unilateral\\_withdrawal\\_moscow\\_treaty\\_violation](https://www.ecfr.eu/article/commentary_inf_unilateral_withdrawal_moscow_treaty_violation). Fecha de acceso 25/02/2019.

<sup>9</sup> MAJUMDAR, Dave. «Russia's Dangerous Nuclear Forces are Back. Did Moscow violate the INF treaty?». *The National Interest*. 14 de febrero 2017. Disponible en <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russias-dangerous-nuclear-forces-are-back-19442>. Fecha de acceso 26/02/2019.

<sup>10</sup> GRESSEL, Gustav. «To INF or not to INF? How unilateral withdrawal helps Moscow get away with treaty violations». *Op. cit.*

<sup>11</sup> «Deployment of US Mk 41 missile systems in Romania, Poland contradicts INF Treaty». *Armyrecognition.com*. Octubre 2018. Disponible en [https://www.armyrecognition.com/october\\_2018\\_global\\_defense\\_security\\_army\\_news\\_industry/deployment\\_of\\_us\\_mk\\_41\\_missile\\_systems\\_in\\_romania\\_poland\\_contradicts\\_inf\\_treaty.html](https://www.armyrecognition.com/october_2018_global_defense_security_army_news_industry/deployment_of_us_mk_41_missile_systems_in_romania_poland_contradicts_inf_treaty.html). Fecha de acceso 6/03/2019.

<sup>12</sup> «Trump Administration INF Treaty Integrated Strategy». *U.S. Department of State*. 8 de diciembre 2017. Disponible en <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/12/276363.htm>. Fecha de consulta 25/02/2019.

posibilidad real de desarrollar un sistema de misiles de alcance intermedio en Europa Oriental para coartar así las ambiciones expansionistas de Rusia. En 2018, el documento *Nuclear Review Posture* de EE UU. planteó planes de desarrollo de un misil de crucero para ser lanzado contra Rusia si esta seguía incumpliendo sus obligaciones del tratado<sup>13</sup>. De hecho, la *Nuclear Review Posture* de 2018 señala directamente a Rusia como principal rival o enemigo de EE. UU. debido a su posición con respecto a la OTAN y al propio EE. UU. Esto se debe a que Rusia hace cada vez más énfasis (a través de su programa de modernización de arsenales, su negativa a reducir fuerzas nucleares no estratégicas, y las repetidas violaciones del INF) en el uso de sus capacidades nucleares para expandir su influencia en el mundo.

Finalmente, el pasado 20 de octubre de 2018, el presidente Trump anunció que EE. UU. abandonaría el Tratado INF argumentando que la razón principal para haber adoptado esa decisión han sido las múltiples violaciones del tratado por parte de Rusia. Por su parte, el pasado sábado 2 de febrero de 2019, Rusia también anunció su salida formal del INF como respuesta a la decisión de Washington. Al mismo tiempo, el presidente ruso anunció un nuevo programa de investigación y desarrollo para la construcción de nuevos misiles balísticos hipersónicos, los cuales se añadirán a los ya presentes en el arsenal militar ruso; e indicó que los silos de misiles estadounidenses en territorio de sus aliados se podrían convertir en objetivos de futuros intercambios militares.

Más allá de que las principales explicaciones ofrecidas por Washington para justificar su salida del INF hayan sido las repetidas violaciones del tratado por parte de Rusia, la decisión no responde necesariamente a la violación del mismo por Moscú ya que Washington no ha mostrado la más mínima iniciativa de querer forzar al país de Putin a cumplir con el tratado. Por consiguiente, las razones de la salida de EE. UU. son necesariamente otras: el problema del INF radica en las limitaciones que impone a EE. UU. para poder desarrollar misiles de corto y medio alcance y en particular nuevas tecnologías en el ámbito de la hipersónica que sí han desarrollado tanto Rusia como China<sup>14,15</sup>. En el caso concreto de China, esta no se ha visto afectada por los límites del

---

<sup>13</sup> OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENCE. «Nuclear Posture Review». *Washington D.C.*: U.S. Department of Defence, febrero 2018. pp. 8-11.

<sup>14</sup> BAEV, Pavel K. «European angst about Trump's INF Treaty withdrawal». *Brookings*. 29 de octubre 2018. Disponible en <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/10/29/european-angst-about-trumps-inf-treaty-withdrawal/>. Fecha de acceso 15/02/2019.

<sup>15</sup> GRESSEL, Gustav. «To INF or not to INF? How unilateral withdrawal helps Moscow get away with treaty violations». *Op. cit.*

INF, lo que le ha permitido crear un arsenal terrestre de misiles balísticos de corto y medio alcance muy significativo. Por ejemplo, los *carrier-killer* con capacidad de destruir los portaaviones estadounidenses en alta mar<sup>16</sup>. Este arsenal forma parte de una modernización militar mucho más amplia y permite a China desafiar a las fuerzas estadounidenses y aliadas en Asia-Pacífico<sup>17</sup>. Otro ejemplo que justificaría la decisión de EE. UU. es que Rusia tiene dos sistemas de alcance intermedio, con tecnología hipersónica incorporada, que están listos para su despliegue, mientras que EE. UU. está a una década de igualar esta capacidad<sup>18</sup>. Por lo tanto, el tratado no otorgaba ninguna ventaja estratégica a EE. UU. frente a Rusia y China, y sus programas de modernización de armamento y, por consiguiente, EE. UU. se ha visto forzado a abandonarlo. El incentivo para que Washington se deshiciese del tratado se ha ido convirtiendo gradualmente en un imperativo. Lo mismo le ocurría a la élite política rusa, quienes querían abandonar desde hace mucho tiempo el acuerdo y han visto en Trump la excusa perfecta para hacerlo<sup>19,20</sup>. Por ello, una salida del INF podría comprenderse mejor por la necesidad de reducir la brecha existente entre Rusia y EE. UU. con respecto a las nuevas armas hipersónicas y con China y su despliegue de misiles balísticos de corto y medio alcance en Asia-Pacífico.

Mientras que su salida permitirá a EE. UU. desarrollar un arsenal de misiles de estas características para desafiar a China y a Rusia, la finalización del tratado sin duda avivará la carrera armamentística (el desarrollo del nuevo arsenal hipersónico ruso sería una prueba del inicio de dicha carrera) entre las grandes potencias y podría conducir a la desaparición de otros tratados clave de control de armas, como el nuevo START (Tratado de Reducción de Armas Estratégicas). Esto último representaría una aceleración de la caída del régimen de control de armamentos.

---

<sup>16</sup> MIZOKAMI, Kyle. «China is Testing a Ramjet-Powered 'Carrier Killer' Missile». *Foxtrotalpha.jalopnik.com*. Octubre 2018. Disponible en <https://foxtrotalpha.jalopnik.com/china-is-testing-a-ramjet-powered-carrier-killer-missil-1830009684>. Fecha de acceso 6/03/2019.

<sup>17</sup> «The U.S. Withdrawal From the INF Treaty Is the Next Step in a Global Arms Race». *Stratfor*. 22 octubre 2018. Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/us-withdrawal-inf-treaty-russia-global-arms-race-missiles>. Fecha de acceso 25/02/2019.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> FELGENHAUER, Pavel. «Russia Prepares to Make the Best of Scrapped INF Treaty». *The Jamestown Foundation*. 25 de octubre 2018. Disponible en <https://jamestown.org/program/russia-prepares-to-make-the-best-of-scrapped-inf-treaty/>. Fecha de consulta 25/02/2019.

### La nueva carrera armamentística hipersónica

Las armas hipersónicas son aquellas que pueden volar a más de cinco veces la velocidad del sonido, viajar mucho más bajo en la atmósfera que los misiles balísticos tradicionales y maniobrar en pleno vuelo. Las ventajas potenciales son claras: los misiles hipersónicos permitirían a una nación atacar a un adversario en cuestión de minutos. La baja trayectoria de las armas les permite viajar mucho más lejos y con más sigilo que otros misiles y su capacidad de maniobra les permite evadir las defensas antimisiles<sup>21</sup>. Por ejemplo, una ojiva hipersónica Avangard (Yu-71) para un misil como el RS-28 Sarmat no seguiría un arco parabólico para impactar en su objetivo, sino que aplanaría su trayectoria después de volver a entrar en la atmósfera terrestre, comportándose como un misil de crucero. Volaría a una velocidad increíblemente alta y a una altitud tan baja que al radar le costaría mucho rastrearlo, y a las armas defensivas les costaría mucho atacarlo.

Con respecto a la nueva carrera armamentística que rodea a este tipo de armamento, podemos decir que Putin ya la inició a través de la pintoresca presentación que realizó ante la Asamblea Federal en marzo de 2018 de los nuevos misiles hipersónicos del Ejército ruso. Putin obviamente quería cambiar la dinámica de lo que es una carrera de fondo, colocando abruptamente a Rusia por delante de los EE. UU. y China<sup>22</sup>. Es por ello que, en esa misma presentación, el presidente ruso anunció el desarrollo de una nueva generación de misiles balísticos RS-28 Sarmat. En teoría, el Sarmat podría llevar hasta 24 ojivas HGV (*hypersonic glide vehicle*) con una carga nuclear de entre 150 y 300 kilotones cada una. Una vez liberadas, las ojivas podrían planear a velocidad hipersónica y alcanzar objetivos a una distancia de 17.000 km con un error probable de 10 m. Una reivindicación más ambiciosa de Putin es el misil Kinzhal, que según el presidente ruso puede portar una ojiva nuclear o convencional a una distancia de más de 2.000 km<sup>23</sup>. El nuevo sistema de misiles ruso podría complementar los misiles de crucero ya existentes lanzados por mar y aire con una mayor movilidad y agilidad, capacidades de detección

---

<sup>21</sup> STROUD, Matt. «Inside the race for hypersonic weapons». *The Verge*. 6 de marzo 2018. Disponible en <https://www.theverge.com/2018/3/6/17081590/hypersonic-missiles-long-range-arms-race-putin-speech>. Fecha de consulta 25/02/2019.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

más difíciles y un tiempo de alerta reducido, lo que permitiría un ataque más rápido o por sorpresa.

Ante esta amenaza, la salida del INF elimina las constricciones que impedían a EE. UU. desarrollar este tipo de armamento. De hecho, ya ha iniciado programas de desarrollo de armas hipersónicas para reducir la brecha con Rusia y China (como el programa *Tactical Boost Glide*<sup>24</sup> y el *Hypersonic Airbreathing Weapon Concept*<sup>25</sup>). Para ello, EE. UU. ha incrementado los gastos en investigación y desarrollo. Según las cifras proporcionadas por la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA, por sus siglas en inglés), la financiación de iniciativas hipersónicas en 2017 ascendió a 85,8 millones de dólares, 108,6 millones de dólares en 2018 y 256,7 millones en 2019<sup>26</sup>.

Podemos observar un incremento progresivo de la inversión en este ámbito, lo que significaría que EE. UU. no solo se toma en serio la amenaza rusa, sino que está dispuesto a involucrarse en la carrera armamentística hipersónica para reducir la brecha existente con Rusia.

Una vez que se haya desvinculado legalmente del Tratado INF, EE. UU. indudablemente reforzará sus capacidades en su frente con China. Sin embargo, la desaparición de un acuerdo tan histórico de control de armamentos tendrá graves repercusiones a nivel mundial. En el océano Pacífico es probable que China siga mejorando y aumentando sus fuerzas armadas para desafiar los nuevos esfuerzos de EE. UU. por desplegar misiles de corto y medio alcance; y Rusia probablemente continuará reorientando sus recursos hacia la acumulación de un arsenal terrestre de misiles de corto y medio alcance con tecnología hipersónica. Todos estos desarrollos nos llevarán irremediabilmente a un escenario de proliferación de armas hipersónicas, a una escalada de tensión, y en definitiva a una carrera armamentística de altas proporciones.

El peligro de las armas hipersónicas radica pues en la forma en que corren el riesgo de cambiar la relación entre rivales. Hacen que el control, detección y destrucción de este tipo de armamento sea mucho más difícil; alimentan una relación antagónica entre potencias basada en una lógica de maximización o acumulación de este tipo de armas y, eso, a su vez, hace más probable la crisis y el conflicto. Estos riesgos invitan a realizar

---

<sup>24</sup> ERBLAND, Peter. «Tactical Boost Glide (TBG)». *Darpa.mil*. Disponible en <https://www.darpa.mil/program/tactical-boost-glide>. Fecha de la consulta 23/02/2019.

<sup>25</sup> «Hypersonic Air-breathing Weapon Concept (HAWC)». *GlobalSecurity.org*. Disponible en <https://www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/hawc.htm>. Fecha de la consulta 23/02/2019.

<sup>26</sup> STROUD, Matt. «Inside the race for hypersonic weapons». *Op. cit.*

una reflexión con respecto al despliegue de sistemas de misiles defensivos, como el expuesto anteriormente en Polonia y Rumania, ya que si estos no resultan eficientes a la hora de combatir las armas hipersónicas es probable que se empleen con fines ofensivos, tal y como han denunciado los rusos. Por consiguiente, las armas hipersónicas o el desarrollo de armas hipersónicas no está garantizando la aplicación del principio de disuasión, sino todo lo contrario, están fomentando el desarrollo de comportamientos ofensivos con misiles convencionales.

### ¿Dónde queda Europa?

El colapso del INF añade una crisis más a la arquitectura de seguridad europea y obliga a buscar formas alternativas al régimen actual de control de armamentos.

Los europeos eran ciertamente conscientes de la crisis en torno al Tratado INF, lo que significa que el reciente anuncio de Washington y Moscú no ha sorprendido a ningún mandatario europeo. No obstante, ni Obama ni Trump se molestaron en construir un caso convincente para probar el incumplimiento ruso o discutir una postura posterior a su posible abandono; y lo que sí ha resultado molesto es el hecho de que EE. UU. no consultase o comunicase a los aliados de la OTAN su decisión de abandonar el tratado, mostrando así el grado de deterioro de la alianza transatlántica<sup>27</sup>.

Las reacciones por parte de los estados europeos y la UE a la salida de ambas potencias del tratado no se han hecho esperar: los gobiernos europeos han indicado que una carrera armamentística de esta índole entre EE. UU. y Rusia es un riesgo inaceptable para la seguridad europea. El colapso del Tratado INF también ha causado cierto alarmismo en Europa debido a que esta será la primera vez desde el final de la Guerra Fría, que los Estados europeos se situarán justo entre los misiles nucleares de alcance intermedio de Rusia y EE. UU.<sup>28</sup>, posicionando una vez más a Europa en el centro geopolítico de una carrera armamentística y de cualquier potencial conflicto entre los dos países. Por ejemplo, la probable instalación de sistemas de armas por parte de EE. UU. convertirá a los Estados europeos en objetivos de potenciales ataques rusos, lo que

---

<sup>27</sup> LOPINOT, Quentin. «American withdrawal from the INF treaty: What consequence's for Europe's security». *Institut Montaigne*. 29 de octubre 2018. Disponible en <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/american-withdrawal-inf-treaty-what-consequences-europes-defense>. Fecha de acceso 25/02/2019.

<sup>28</sup> «U.S., Russia: The Rivals Threaten to Abandon a Key Nuclear Treaty». *Stratfor*. 3 de octubre 2018. Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/us-russia-rivals-threaten-abandon-key-nuclear-treaty>. Fecha de consulta 25/02/2019.

reducirá la seguridad de Europa en general. Por consiguiente, las preocupaciones europeas en materia de seguridad y los esfuerzos diplomáticos contra la supresión del Tratado INF por parte de los EE. UU. y Rusia son totalmente legítimos, racionales y válidos<sup>29</sup>.

El ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Heiko Maas, ya ha criticado el anuncio de la retirada de EE. UU., y otros aliados de Washington en Europa se han visto obligados a plantear preocupaciones similares en público y en privado. La preocupación solo crecerá a medida que Rusia despliegue sus misiles de alcance intermedio en su frontera occidental y EE. UU. responda con su propio despliegue en Europa. Es probable que países como Alemania, debido a que dejará de usar energía nuclear en 2022 y al fuerte movimiento antinuclear en el país, se opongan al despliegue de tales misiles en su territorio, pero otros países como Polonia, Rumania o los países Bálticos podrían estar más dispuestos a albergar estas unidades de misiles, especialmente si garantizan una presencia militar estadounidense adicional en su territorio<sup>30</sup>.

La postura común de los Estados europeos —en la medida en que pueden hacerlo— ha convertido esta crisis en una oportunidad para ejercer una mayor presión sobre Rusia a fin de reducir sus ambiciones nucleares. No obstante, los europeos también están convencidos de que Washington no ha hecho ningún esfuerzo serio para negociar una alternativa al INF. Saben que John Bolton, que ha sido elegido negociador clave, condena el control de armamentos como una limitación indeseable al rol primordial que ha de jugar EE. UU. en el mundo. Y aunque el argumento de contrarrestar las crecientes capacidades de China puede tener peso en los debates estadounidenses, para los políticos europeos significa simplemente que su seguridad ha sido sacrificada por el bien de la estrategia de EE. UU. en Asia-Pacífico.

Las principales consecuencias negativas del colapso del Tratado INF para la seguridad europea son: En primer lugar, que ambas potencias tendrán libertad para desarrollar y desplegar misiles de medio y corto alcance. En segundo lugar, al no existir un tratado

---

<sup>29</sup> BORGER, Julian. «European diplomats mount last-ditch effort to stop US scrapping INF treaty». *The Guardian*. 18 de noviembre 2018. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/18/inf-treaty-european-diplomats-us-russia>. Fecha de acceso 25/02/2019.

<sup>30</sup> «Poland: Warsaw's Push for a U.S. Base Faces an Uphill Climb». *Stratfor*. 19 de septiembre 2018. Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/poland-warsaw-tries-win-washington-approval-us-base-polish-soil>. Fecha de consulta 25/02/2019.

sobre este tipo de armamentos, no es posible presionar a Moscú con respecto a sus misiles de alcance intermedio. Por ejemplo, Carl Bildt (copresidente del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores) ha indicado que «la desaparición del Tratado INF permitirá a Rusia desplegar sus misiles de crucero Kalibr con un alcance de 1.500 km desde los lanzadores de tierra. Esto cubriría rápidamente a toda Europa con una amenaza adicional»<sup>31</sup>. Sin el Tratado INF, Rusia podría lanzar libremente un número ilimitado de misiles de crucero de alcance intermedio en las proximidades de Europa. En tercer lugar, el posible apetito de algunos gobiernos europeos por capitalizar la instalación de misiles de crucero convencionales de alcance intermedio, en caso de que EE. UU. decida desplegarlos, podría acentuar la división de la OTAN<sup>32</sup>. Dado que para el Kremlin es habitual despertar el descontento entre los aliados de la OTAN, se puede apostar a que una mezcla de amenazas, aperturas y desinformación por parte de Rusia profundizaría estas diferencias<sup>33</sup>. Esta fractura en la OTAN también puede convertirse en una fractura dentro de la propia UE debido a la sintonía o no entre los Estados miembros y EE. UU. Al mismo tiempo, Europa se encuentra en una posición relativamente débil para hacer frente a otra crisis de misiles ya que la mayoría de los responsables europeos no están familiarizados con la disuasión nuclear. Por último, analistas rusos como Pavel Felgenhauer han reconocido que el desarrollo de «un arma de este tipo evitaría los sistemas de defensa antimisiles en Europa. Eso lleva la situación a un nivel superior, más peligroso... y eso hace más posible una guerra nuclear»<sup>34</sup>.

En definitiva, con el fin del tratado, la OTAN, y Europa en particular, se enfrentan a la necesidad de evaluar las implicaciones de los nuevos misiles hipersónicos rusos<sup>35</sup>. Todos los Estados europeos y Washington han evaluado las posibilidades de un conjunto de respuestas militares y diplomáticas contra Rusia<sup>36</sup>. Estas podrían incluir la ampliación

---

<sup>31</sup> «'Huge mistake': Fears of arms race as US, Russia suspend INF pact». *Aljazeera.com*. 3 de febrero 2019. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2019/02/mistake-fears-arms-race-russia-suspend-inf-pact-190203152747235.html>. Fecha de consulta 25/02/2019.

<sup>32</sup> KUBIAK, Katarzyna. «The INF Treaty: European Perspectives on the Impending U.S. Withdrawal | Arms Control Association». *Armscontrol.org*. Diciembre 2018. Disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2018-12/features/inf-treaty-european-perspectives-impending-us-withdrawal>. Fecha de acceso 25/02/2019

<sup>33</sup> GRESSEL, Gustav. «To INF or not to INF? How unilateral withdrawal helps Moscow get away with treaty violations». *Op. cit.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> KUBIAK, Katarzyna. «The INF Treaty: European Perspectives on the Impending U.S. Withdrawal. Arms Control Association». *Op. cit.*

<sup>36</sup> KAMPF, Lena and MASCOLO, Georg. «Nato: Russlands Atomprogramm verstößt gegen Abkommen». *Süddeutsche Zeitung*. 31 de agosto 2017. Disponible en

de la defensa antimisiles balísticos de la OTAN con capacidades de defensa contra misiles de crucero (aunque resultarían inefectivas contra las armas hipersónicas), el aumento del nivel de preparación de los aviones de doble capacidad de la OTAN, el fortalecimiento de la credibilidad de la disuasión nuclear ampliada de EE. UU. en Europa, el despliegue en Europa de un misil de crucero convencional lanzado desde tierra en el marco del Tratado INF<sup>37</sup>, los esfuerzos por parte de EE. UU. de remodelar los submarinos de la clase Ohio, y la introducción de nuevos misiles de crucero nucleares lanzados desde el mar en el arsenal de EE. UU.<sup>38</sup>. No obstante, cualquier respuesta que implique un despliegue armamentístico por parte de la OTAN empeorará las relaciones entre la alianza y Rusia, acentuará la sensación de Moscú de verse bajo sitio y, por consiguiente, Rusia puede reaccionar con una escalada de tensión. Si bien el fin del INF no se va a traducir automáticamente en una confrontación militar entre Rusia y la OTAN, incrementará los riesgos de que se generen percepciones erróneas y malentendidos entre ambas partes. Así que, en la situación actual, cuando las tensiones entre la OTAN y Rusia son muy fuertes, un pequeño malentendido o un accidente podrían provocar una escalada de tensión. Además, cuantos menos acuerdos tengamos en el ámbito del control de armamentos, mayor será el riesgo de que algunos acontecimientos imprevistos conduzcan en última instancia a enfrentamientos militares. Finalmente, el fin del tratado podría obstaculizar las perspectivas de prorrogar los acuerdos existentes, como el nuevo START, y de negociar otros nuevos.

---

<https://www.sueddeutsche.de/politik/abruestungsabkommen-nato-russlands-atomprogramm-verstoest-gegen-abkommen-1.3647876>. Fecha de consulta 25/02/2019.

<sup>37</sup> OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENCE. «Nuclear Posture Review». Washington D.C.: U.S. Department of Defence, febrero 2018.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

## Conclusiones

La salida de EE. UU. del Tratado INF es solo un episodio más de una tendencia caracterizada por la eliminación de los tratados de control de armamentos. El efecto acumulado de esta tendencia es una menor seguridad global<sup>39,40</sup>. La crisis y el colapso del INF obliga, pues, a buscar formas alternativas de limitar el número de misiles de alcance intermedio en lugar de prohibirlos completamente, limitar geográficamente el despliegue de misiles de crucero, prohibir los misiles de crucero con ojivas nucleares o multilateralizar y ampliar el alcance del tratado. Más allá de que el tratado esté muerto, su marco normativo y geográfico podría ser ajustado de tal forma que cubriese un sistema de seguridad europea más amplio. Por ejemplo, a través de un tratado multilateral entre la OTAN y Rusia o EE. UU., Reino Unido, Francia y Rusia, el cual también incluya los nuevos sistemas armamentísticos como las armas hipersónicas<sup>41</sup>. Por otra parte, si EE. UU. no está dispuesto a seguir discutiendo sobre control de armamentos, los europeos deberían empezar a asumir más responsabilidades en este ámbito. A fin de cuentas, lo que está en juego es su propia seguridad. Esto significa que Europa tiene que discutir las capacidades y comportamientos que considera más preocupantes, junto con las formas en que estos últimos podrían verse limitados. Como ya se indicó previamente, la muerte del INF va a tener un impacto negativo en las cuestiones sobre desarme nuclear, y propiciará una carrera armamentística entre potencias nucleares. En este sentido, los Estados europeos pueden percibir la disuasión nuclear como un principio válido para garantizar su seguridad frente a Estados nucleares agresivos y en consecuencia poner sobre la mesa iniciativas en favor de desarrollar esta faceta de la seguridad y defensa común<sup>42</sup>. Esto obligaría necesariamente a profundizar en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), tanto en términos estratégicos como de capacidades. No obstante, las divisiones entre los Estados europeos ya se han hecho notar con respecto a esta cuestión.

Por último, las miradas están ahora puestas en el nuevo START, un acuerdo de 2010 entre EE. UU. y Rusia que limita el número de misiles estratégicos desplegados a 700 y

---

<sup>39</sup> «The U.S. Withdrawal From the INF Treaty Is the Next Step in a Global Arms Race». *Stratfor* [online]. 2018. Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/us-withdrawal-inf-treaty-russia-global-arms-race-missiles>. Fecha de acceso 25/02/2019.

<sup>40</sup> SZÉNÁSI, Endre. *US Withdrawal from INF Treaty: Policy Implications*. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>41</sup> BAEV, Pavel K. «European angst about Trump's INF Treaty withdrawal». *Op. cit.*

<sup>42</sup> *Ibidem*.

las ojivas estratégicas a 1.550, para ver si la tendencia del abandono de acuerdos de control de armamentos se consolida o no. Este es el acuerdo de control de armas más importante que todavía existe entre EE. UU. y Rusia. Si el nuevo START deja de ser vinculante en 2021, no quedará ningún tratado entre EE. UU. y Rusia que controle y constriña sus capacidades nucleares. Actualmente, Moscú está interesado en extenderlo y el tratado tampoco resulta controvertido en Washington. Sin embargo, un colapso abrupto del Tratado INF, junto con una mayor acumulación de armas hipersónicas, podría ser una seria amenaza para la longevidad del nuevo START. Y si ambos tratados colapsan, el inicio de una carrera armamentística entre EE. UU., China y Rusia en todos los niveles operativos y estratégicos está garantizada.

*Manuel Francisco Herrera Almela\**

Área de Análisis Geopolítico

DICOES / SEGENPOL

Miembro del grupo de investigación GLOBALCODES