

III ECONOMIA

Después de la cumbre de Islandia

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. JOSÉ MARÍA DE AREILZA (*)

Quien acuñó el vocablo «cumbre», dándole el sentido de encuentro entre jefes de estado o de gobierno, del Este y del Oeste, durante el período de la guerra fría, fue Winston Churchill, que gustaba de repujar su cuidado lenguaje con esta clase de locuciones de público impacto. También había inventado años antes, lo del «telón de acero», en su discurso de Fulton, en Missouri, y la propuesta de unos «Estados Unidos de Europa» en su mensaje de la Universidad de Zurich. El gran político británico utilizó, por vez primera, ese término de «*Summit*», es decir, la cumbre, al proponer, en 1953, que se reuniesen en un encuentro personal directo los dirigentes máximos soviéticos y el presidente de los Estados Unidos para tratar de poner fin a los graves riesgos que se adivinaban para la seguridad en Europa y para conjurar, en lo posible, el riesgo que suponía la existencia de las armas nucleares; y en fin, para examinar la posibilidad de poner fin a los sangrientos conflictos de Corea e Indochina que parecían interminables y cargados de peligros.

La guerra fría había iniciado su andadura como sucedáneo de la guerra caliente que nadie deseaba y todos temían. El expansionismo de Stalin no se paraba en barras y avanzaba implacable, llenando los vacíos que dejaba el Occidente democrático y sólomente se detenía al encontrar resistencias y obstáculos, como ocurrió en Grecia, en el Norte de Persia, en la ciudad de Berlín y en Yugoslavia, hasta esa fecha.

(*) Sesión del día 2 de diciembre de 1986.

La Alianza Atlántica se encontraba en los primeros años organizativos y trataba de recomponer los destruidos cuadros del ejército alemán para fortalecer la resistencia del centro de Europa frente al gigantesco despliegue de las divisiones soviéticas que se extendía desde el mar Báltico hasta Trieste. Churchill pensó que era una buena idea sentar en torno a una mesa a los dos países más poderosos de la tierra desde el punto de vista de su capacidad militar y obligarles a discutir sin intermediarios.

La administración americana no reaccionó favorablemente a la iniciativa —acaso porque todavía se hallaban los Estados Unidos en posesión del monopolio atómico mundial— y no recogió el guante verbal de Churchill. Aunque los servicios secretos de los Estados Unidos hacían mención, una y otra vez, de los avances considerables de los ensayos en laboratorio y en la tecnología relativos a la posesión del arma atómica por parte de la Unión Soviética, aún existía en esa fecha —1953—, un generalizado optimismo acerca del monopolio americano. Se pensaba que el camino a recorrer por el Gobierno soviético era todavía muy largo y que no era previsible —como ocurrió en la realidad— que se diera alcance al desarrollo y proliferación que habían recorrido desde 1945 —fecha de Hiroshima—, los Estados Unidos.

Pero dos años después, en 1955, confirmada la posesión del armamento atómico por la URSS, y lanzado el primer «sputnik» o ingenio espacial, el presidente Eisenhower acudió a la primera «cumbre» celebrada en Ginebra, con Bulganin y le propuso, entre otras cosas, una vaga solución de desarme a la que llamó de «cielos abiertos», o en otras palabras, la de no llevar los artefactos de la guerra al espacio que rodea a la atmósfera terrestre. Aquella primera cumbre fracasó, porque existía entonces un tremendo clima de rivalidad y desconfianza entre las dos potencias. El llamado «espíritu de Ginebra» duró poco. Y aunque las conversaciones entre las dos personalidades giraron sobre el eventual acuerdo de un general desarme, no hubo realmente progresos concretos en esa dirección.

Hubieron de pasar siete años, y en 1962 tuvo lugar el segundo «encuentro en la cumbre», en Viena, entre el presidente Kennedy y Krushev. La Unión Soviética había entrado de lleno en el armamento atómico primero, y en la tecnología nuclear, después. En materia espacial se hallaba en vanguardia, tanto en satélites como en vuelos tripulados. Los cohetes de largo alcance, los tácticos como los estratégicos, empezaban a formar parte de su repertorio de armamentos. Y, sin decirlo, se había iniciado una peligrosa y semiclandestina carrera de armamentos que daba una dramática dimensión al problema de las relaciones entre los supergrandes. De la cumbre de Viena salió en realidad muy poca cosa, pero en octubre de ese mismo año, la crisis de los cohetes de Cuba, que acabó en un arriesgado juego de poder entre Washington y La Habana con ultimatum norteamericano que rozó unos instantes la guerra mundial, hizo reflexionar a las dos potencias nucleares sobre la necesidad de establecer alguna suerte de convenios que previniese los incidentes y el agravamiento súbito de cualquier conflicto armado entre ellas. Surgieron como soluciones a ese contexto, la instalación del llamado «Teléfono rojo» entre la Casa Blanca y el Kremlin, y distintas propuestas que consolidaron

poco a poco, el edificio a la vez, complejo, peligroso, irracional y necesario, de los «Acuerdos para la limitación de las armas estratégicas», o dicho de otro modo, de los cohetes nucleares intercontinentales. Acuerdos que llevaron el anagrama de «SALT», iniciales del título «*Strategic Arms Limitation Talks*», firmados en 1972 sobre ese equilibrio precario del terror mutuo.

¿Qué representaba el «SALT»? El «SALT» significó el reconocimiento del fin del monopolio americano. También trajo consigo el cierre del llamado «Club atómico» a las naciones aspirantes a convertirse en nuevos socios, con la puesta en marcha de la rígida ordenanza del llamado «Tratado de no proliferación». En resumen, se puso en claro la constancia evidente de que el mundo había entrado en una nueva fase de relaciones de poder, internacionales y que en torno a esa nueva —y siniestra— filosofía, había de girar una parte muy importante de la política exterior de Norteamérica y de la Unión Soviética en los años siguientes.

En 1979, una nueva negociación dio lugar a un segundo acuerdo de esa misma naturaleza denominado «SALT-II» en el que se fijaban un serie de cupos numéricos precisos para los arsenales respectivos de los armamentos nucleares. También se establecía un sistema de mutuo control sobre esos cupos. Este Tratado de «SALT-II» no fue ratificado por el Congreso americano y aunque la URSS lo consideró válido, los Estados Unidos no se sintieron obligados a respetarlo. Ambas partes alegaron que el Tratado estaba siendo violado de modo constante y en forma clandestina por la otra parte. La puesta en servicio de un nuevo tipo de bombardero provisto de cohetes nucleares por Norteamérica, ha desencadenado en estos días una grave tensión sobre este punto. La URSS, ha acusado a los Estados Unidos de haber traspasado la frontera de los límites autorizados en orden a la cifra de las ojivas nucleares.

Pero habremos de retroceder al año 1967, en el que tuvo lugar la «tercera cumbre», para encontrar el verdadero origen del largo camino dialéctico que ha llevado a la reciente «cumbre de Islandia», de octubre pasado. En junio de 1967, se reunieron, en efecto, en Glassboro, Nueva Jersey, a media distancia entre Nueva York y Washington, el presidente demócrata Lyndon B. Johnson y el primer ministro soviético, Alexei Kosygin, que había viajado a los Estados Unidos para visitar las Naciones Unidas. Ese encuentro de Glassboro fue sumamente dramático, pero también muy útil porque puso sobre la mesa de discusión las verdaderas discrepancias fundamentales entre las dos superpotencias en materia de equilibrio de los armamentos nucleares. La cumbre de Glassboro tuvo una génesis semejante a la reunión de Islandia. Se organizó deprisa; sin previa negociación sobre los temas que fueran a discutirse y se dejó, finalmente, que los interlocutores supremos tuvieran entera libertad para manifestarse espontáneamente.

Lyndon Johnson no era hombre especialmente versado en política exterior y descansaba en esa materia en su secretario de defensa, Robert Mac-Namara, político de muchos saberes y de gran experiencia internacional. En un reciente libro (y bajo el título «*Blundering to disaster*» Ed. Pantheon), Mac-Namara ofrece por primera vez un

minucioso relato de lo que realmente ocurrió en esa histórica entrevista. La Unión Soviética había desplegado, en secreto, un sistema defensivo en torno a Moscú, para destruir los eventuales cohetes intercontinentales norteamericanos que llegaran a la capital en caso de conflicto con un sofisticado circuito de anti-cohetes de gran precisión. La reacción de los jefes del Estado Mayor americano fue la de proponer un despliegue parecido de signo igual y contrario en torno a las principales ciudades americanas y complejos industriales de Norteamérica y, por supuesto, en torno a los emplazamientos de los cohetes estratégicos. Fue lo que desde entonces se llamó el ABM o sistema antibalístico. Mac-Namara convenció al presidente Johnson de que ese despliegue defensivo se convertiría en un grave error conceptual de trágicas consecuencias. «Si Estados Unidos establece un cinturón defensivo de esa naturaleza —le vino a decir—, lo único que conseguiremos es que la URSS se lance a un rearme ofensivo con mucho mayor número de cohetes estratégicos de largo alcance, capaces de atravesar nuestra barrera, al menos, en parte.» Propuso, en cambio, el secretario de defensa, que se contruyeran más cohetes ofensivos de largo alcance antes de que la Unión Soviética les tomara la delantera en esa carrera.

En Glassboro, Johnson expuso a Kossygin ese punto de vista que le aconsejó Mac-Namara. «Si ustedes se empeñan en instalar el ABM —le dijo en sustancia—, nosotros aumentaremos nuestra capacidad ofensiva. Es la única manera de que las salvajes represalias sigan siendo un factor verosímil del equilibrio estratégico.» Kossygin montó en cólera y cerró su violenta respuesta con una fórmula que se hizo célebre por su simplismo: «Defensa es un vocablo moral. Ofensa es una palabra inmoral.» El secretario soviético liquidó la reunión con ese argumento ético que luego desarrollaría en profundidad la propaganda soviética. «Estados Unidos hace una política nuclear *agresiva*», fue el tema insistentemente repetido.

La cumbre de Glassboro terminó sin acuerdo alguno. Estados Unidos se lanzó entonces, al refuerzo de su arsenal estratégico. Se inventó el MIRV o cohete estratégico de múltiples ojivas o cabezas nucleares en cuya complejísima tecnología los norteamericanos llevaban considerable ventaja sobre los soviéticos. La llegada al poder de Breznev y de Nixon en sus respectivas naciones, fue lo que dio lugar, en 1972, al primer acuerdo de limitar los ABM o sistemas defensivos. Y al mismo tiempo, el lograr un estado de «paridad nuclear» entre ambas potencias en el terreno ofensivo. Fueron esos criterios los que inspiraron los llamados convenios SALT de 1972 y 1979, a que antes me refería.

¿Qué ocurrió mientras tanto? La Unión Soviética fue aumentando su arsenal de cohetes ofensivos a grandes zancadas. Desde 1980, el progreso del armamento soviético ha sido constante hasta el año de 1985, en que la igualdad numérica de las cabezas nucleares de diversa índole, entre ambas potencias, se ha alcanzado en torno a la cifra convenida de 8.000 cabezas. Un guarismo a la vez terrorífico y absurdo, pues representa una potencia destructora monstruosa que sería capaz de aniquilar el conjunto de las naciones de nuestro planeta, es decir, serviría para llevar a cabo un holocausto del género humano.

La iniciativa de defensa espacial estratégica o IDS, preparada por expertos del Pentágono, y que fue acogida por el presidente Reagan en 1983, con gran interés, representa un proyecto, todavía en fase de estudio y ensayo, que protegería teóricamente a la nación americana de cualquier ataque de cohetes, procedentes del adversario soviético. A él me referí en una comunicación anterior en esta Academia. Pero es curioso observar que la filosofía de la IDS es precisamente la que esgrimió Kossygin, en 1967, frente a Lyndon Johnson: «Defenderse es una actitud moral. Ofender con represalia es un concepto inmoral.» Los partidarios de la llamada «guerra de las galaxias» sostienen que la Unión Soviética nunca ha respetado los acuerdos SALT y que mantiene en realidad los ABM defensivos y los aumentan, mientras han construido un gigantesco arsenal de armamento nuclear ofensivo que ha convertido el concepto de «la paridad», en un inventario de cifras militares de estricta igualdad matemática entre las dos potencias.

¿Qué es la paridad nuclear de la que tanto se habla? La «paridad nuclear» —séame permitido este paréntesis—, es un concepto sutil que podía definirse así: «Existe paridad nuclear cuando cada una de las partes se abstiene de iniciar un ataque de alcance estratégico porque reconoce que una iniciativa de esa índole daría lugar a una represalia efectiva y que esa represalia sería capaz de infligir un daño de tal índole, que resulta inaceptable para el atacante.» Formulación estremecedora si se piensa que sobre ella descansa la paz nuclear del mundo moderno. Pero conviene conocerla para meditar sobre ese nuevo principio que desborda cuanto la imaginación de los estrategas tenía previsto desde los textos de Clausewitz.

* * *

La «cumbre de Islandia» consistió, en esencia, en una serie de sorprendentes propuestas de Gorbachev encaminadas a reducir, drásticamente, los arsenales nucleares de ambas partes. Entraban en la rebaja, no sólo los cohetes intercontinentales, sino también los de medio alcance que tan gravemente preocupan a las naciones europeas de la Alianza Atlántica porque se hallaban dirigidos a ellas para destruir sus objetivos militares. La amplitud de la propuesta soviética cogió de sorpresa a la delegación americana y al presidente Reagan. Hubo apresuradas reuniones en esos dos días para examinar el contenido de esa oferta y la contrapartida exigida por Gorbachev. El dirigente soviético solicitó la retirada, o al menos, la congelación de la IDS, relegándola durante diez años a un conjunto de trabajos de investigación teórica y de ensayos de laboratorio. Pero sin despliegue efectivo de los nuevos artefactos en el espacio. El argumento dialéctico de los soviets fue decir: «Si va a reducirse sustancialmente el número de los cohetes estratégicos, ¿por qué insistir en establecer un techo protector?» Argumento que no deja de tener su lógica.

El presidente Reagan, como es sabido, se negó a sacrificar o a detener el calendario

de los trabajos de la IDS que considera esenciales para su política defensiva. Y la reunión de Islandia se terminó, bruscamente, sin acuerdo de ninguna clase. Aunque se proclama a los cuatro vientos el fracaso de la «cumbre de Islandia» y se cargan las culpas, en gran parte, a la actitud del presidente americano, cabe preguntarse: «Y después de la cumbre frustrada, ¿qué cabe esperar?» ¿Hubo realmente progreso hacia el desarme en esas conversaciones?

* * *

Quiero resumir en unos puntos la situación general del complejo y difícil problema de las relaciones soviético-americanas en el terreno de los armamentos nucleares y de su control en el momento presente. Dejando de lado el cúmulo de las anécdotas de la propia reunión y los, asimismo, impactos producidos en las opiniones públicas de América y Europa como resultado de la misma.

1. En los anales de la historia diplomática de nuestro tiempo, las «cumbres» soviético-americanas representan un nuevo y curioso fenómeno. Se centran estos contactos en el tema del control de los armamentos nucleares respectivos como síntoma más visible de la profunda rivalidad que existe entre ambas naciones.

No acaban de superar los Estados Unidos y la Unión Soviética sus, aparentemente, irreconciliables y múltiples diferencias, pero los encuentros en la cumbre impiden que haya guerra directa entre ellas. Las negociaciones sobre el armamento nuclear se desarrollan en un terreno más técnico que político, lo cual sirve para reducir la tensión entre Washington y Moscú al perderse la polémica en una discusión de cifras. La lucha por el equilibrio y la paridad nuclear es, en realidad, un epifenómeno del conflicto político subyacente que las enfrenta. Y las dos potencias son conscientes de ello. Mientras buscan ambos rivales la eliminación de los riesgos de una catástrofe apocalíptica mundial, aprovechan esos encuentros periódicos para obtener algunas ventajas políticas en su permanente competencia.

2. Gorbachev teme que se ponga en marcha una nueva carrera de armamentos ofensivos o defensivos de enorme costo. Lo que haría imposible llevar a cabo sus planes de saneamiento y de reforma de la, muy claramente deteriorada, economía soviética. Invocando el precedente de la ABM y de la polémica de Glassboro que desencadenó la primera carrera armamentista, pide a los Estados Unidos por los mismos motivos que renuncien al despliegue de la IDS durante un cierto número de años, reduciéndola por ahora a un mero proyecto de laboratorio, sin ensayos reales en el espacio, ni despliegue efectivo del complejo sistema espacial defensivo.

3. El presidente Reagan está dispuesto, al parecer, a negociar una concesión en varios años —diez o quince—, que retrase las fechas del despliegue formal en el espacio, de

la defensa estratégica. A cambio de ello, pediría una sustancial reducción numérica de los cohetes nucleares de diverso signo, intercontinentales y de alcance medio, soviéticos, en ese mismo plazo.

4. ¿Existen suficientes elementos después de las conversaciones de Islandia para lograr un acuerdo en ese sentido entre ambas partes? Los asesores del presidente Reagan están convencidos de que pueden obtenerse, ahora, unas condiciones soviéticas más favorables que si se espera algún tiempo. La superioridad que todavía existe en el armamentismo norteamericano actual, le otorga a los Estados Unidos una posición de fuerza y de ventaja inicial. Ningún sector de la oposición demócrata americana levantaría objeciones en el Congreso, contra el logro de un acuerdo de esa índole. Existen, pues, los elementos necesarios para que Reagan, antes de terminar su mandato, pueda llevar a cabo un acuerdo importante de reducción y control de los armamentos nucleares. Algunos comentaristas han llegado a calificar, por ese motivo, a la reunión como «la revolución de Reykjavik». Un dato interesante que se puede añadir en tal sentido, ha sido la declaración oficial del Gobierno soviético de que la crisis de la venta de armas norteamericanas al Irán en nada afecta a las negociaciones de desarme en curso.

5. Los grandes ausentes de la cumbre de Islandia han sido los países europeos de la Alianza Atlántica. Ni fueron consultados previamente, ni era posible hacerlo ante la sorpresiva oferta de Gorbachev que nadie esperaba en Estados Unidos. La reacción de los principales socios europeos de la OTAN, la Gran Bretaña, Francia y la República Federal, ha sido de profunda alarma que se ha expresado con más desenvuelta franqueza que de costumbre. La tranquilidad o seguridad protectora de los aliados europeos frente al amenazador y cercano poderío soviético, nuclear y convencional reside en última instancia, en la cobertura estratégica de los cohetes estratégicos nucleares norteamericanos. Esa capacidad de represalia americana es el cordón umbilical de la seguridad europea. Pero la verosimilitud de ese dispositivo en cuanto a que realmente haya voluntad de emplearlo, pierde, día a día, su virtualidad. Los hombres de Estado del Occidente europeo creen cada vez menos en la efectividad de la sombrilla nuclear norteamericana. Y de ahí al neutralismo pasivo habría poca distancia. La «cumbre de Islandia» y las ofertas de Gorbachev, recogidas en parte por Reagan, han sembrado la alarma en los Estados mayores de Londres, de París y de Bonn. Para la Gran Bretaña, el problema se complica, pues su despliegue nuclear terrestre no es autónomo, sino compartido y, en definitiva, es un «protectorado nuclear» norteamericano en lo que se refiere a quién ha de pulsar el botón que es el huésped de la Casa Blanca de Washington. Ahora bien, los laboristas, en su reciente Congreso acordaron llevar a cabo el gradual desarme nuclear si llegan al poder. La reacción del partido conservador fue fulminante, acusándolos de pacifistas y enemigos de la seguridad de Gran Bretaña. Después de la cumbre de Islandia, la posición conservadora ¿se habrá debilitado mucho en ese terreno ante la opinión pública británica? Las próximas elecciones generales nos lo dirán con cifras.

El presidente Mitterrand, al que corresponde constitucionalmente la decisión de la

utilización de las armas nucleares francesas, se ha negado a ser incluido en ningún «paquete» de reducción armamentista que no sea negociado con participación directa de Francia en las conversaciones militares.

La República Federal no tiene permitida la posesión de armamento nuclear. Pero el canciller Kohl —cuyo americanismo no es sospechoso—, ha llamado la atención sobre los planteamientos de la cumbre de Islandia, advirtiendo la necesidad de incluir los armamentos convencionales de la Unión Soviética —de enorme dimensión—, y desplegados en sus fronteras, en las propuestas de acuerdos de desarme y reducción que hayan de elaborarse en lo sucesivo.

Parece innecesario añadir a esta reflexión sobre la seguridad europea que cualquier cambio en el sentido de volver al equilibrio de las fuerzas convencionales del Occidente en el teatro europeo, si se reducen sustancialmente los arsenales nucleares, comportaría un período muy largo de tiempo. Los expertos calculan que harían falta quince años en sustituir la estrategia de la «sombra nuclear» por un despliegue moderno con armamento convencional capaz de asegurar la protección de los países aliados europeos frente al gigantesco poderío convencional desplegado por la Unión Soviética. Y no hay que olvidar las grandes presiones a que está sometido en las democracias de Occidente el presupuesto de defensa cuando se analiza y discute en los parlamentos respectivos.

Se puede asegurar que cualquier acuerdo futuro de desarme nuclear masivo habrá de tener en cuenta y escuchar en la negociación a las naciones europeas de la Alianza Atlántica si no se quiere minar definitivamente las bases en que se apoya su existencia. El poderoso socio norteamericano de la OTAN habrá de discutir con las naciones-miembros de Europa las condiciones de un acuerdo.

6. Desde 1983, viene funcionando en los Estados Unidos el desarrollo efectivo del proyecto concreto sobre la IDS, con un fuerte apoyo presupuestario. Su director, el general James Abrahamson, ha hecho recientemente un balance de lo que han sido estos tres años de trabajos en ese programa. Es interesante y revelador conocer su reciente testimonio directo del que doy a continuación una breve síntesis. Los resultados que se van obteniendo de los ensayos y estudios realizados en laboratorios y fábricas son realmente espectaculares. Y a la vez, son poco o nada divulgados al gran público por razones de seguridad. Es notable el hecho, de que lo más importante de ese trienio de investigaciones no ha sido el avance de las múltiples novedades conseguidas en el terreno estrictamente militar, sino los «side-effects», es decir, las consecuencias laterales, en un gran número de campos inéditos, con aplicaciones de otro orden que el castrense, en las perspectivas descubiertas. Desde la utilización de energías de origen nuclear, no contaminantes y seguras, para usos civiles, por la vía de la fisión del átomo, hasta las múltiples ventajas de los haces de luz en el terreno de la física, pasando por una revolucionaria perspectiva en la utilización de los ordenadores de la quinta generación. El IDS se está convirtiendo, de hecho, en una fuente de notables descubrimientos tecnológicos que serán irreversibles en su aplicación, sin que ello implique que la «Guerra de las gala-

xias» sea o no sea una realidad efectiva desplegada en el espacio según los acuerdos que intervengan para retrasarla.

El dramático episodio de la «cumbre de Islandia» significa que ambas superpotencias, implícitamente reconocen que, hoy por hoy, ninguna de las dos puede ganar una decisiva ventaja sobre la otra en la era nuclear. Es decir, que están obligadas a convivir en paz, respetando la llamada paridad de los instrumentos aniquiladores. Y también revela que tanto una como la otra viven abrumadas por unos dispendios monstruosos de los presupuestos de defensa que pesan fuertemente sobre la renqueante economía del Soviet y tienen su impacto considerable sobre el gigantesco déficit del gasto público americano que amenaza el horizonte futuro de la economía de la gran República.

Faltan todavía bastantes cumbres para que descienda la escandalosa dimensión de los arsenales del holocausto. Pero mientras haya «cumbres» no veremos alzarse al cielo el siniestro perfil del globo nuclear de Hiroshima, símbolo del mal uso del poder de la ciencia con olvido de la conciencia.

