



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Desafío asimétrico:

El programa nuclear de Corea del Norte y la relación con los Estados Unidos

Autor: Matías Martínez Zuviría

Legajo n° 20142

Mentor: Federico Merke

Victoria, Buenos Aires, Argentina,

Diciembre 2018.

Índice:

Capítulo I: Introducción

1.1 Introducción y objetivos de la investigación

1.2 Metodología y diseño de la investigación

1.3 Marco teórico

1.3.1 Teoría de la disuasión

1.3.2 Contribuciones del Realismo

Capítulo II: Revisión de la literatura

2.1 Estado de la cuestión

2.2 Relevancia de la investigación

Capítulo III: Períodos históricos y análisis

3.1 Albores nucleares – Kim Il Sung, Reagan y Bush (1985-1992)

3.2 Crisis y acuerdo – Kim Il Sung, Kim Jong Il y Clinton (1993-2000)

3.3 Rollback y nuclearización – La era Bush (2001-2008)

3.4 Paciencia estratégica – Kim Jong Il y Kim Jong Un en la era Obama (2008-2016)

3.5 Breakthrough? Trump y Kim Jong Un (2017 hasta hoy...)

Capítulo IV: Análisis de la relación bilateral

4.1 Resultados de la interacción

4.2 Estrategia Norcoreana

4.3 Estrategia Norteamericana

Capítulo V: Conclusiones

Capítulo I: Introducción

1.1 Introducción y objetivos

Desde el fin de la Guerra de Corea, el Norte¹ ha sido un estado considerablemente hermético frente al mundo exterior, e incluso críptico frente a quienes fueron entonces - con variabilidad a través del tiempo- sus principales aliados, China y la Unión Soviética. Caída esta última y anudadas las relaciones diplomáticas tanto de Rusia como de China con la República de Corea, este hermetismo se profundizó, sumando a esto el rechazo de la comunidad internacional y la presión norteamericana frente al programa nuclear norcoreano.

Superada, a su vez, económicamente por Corea del Sur² y con un balance militar decisivo volcado hacia ésta última y su aliado norteamericano³, Corea del Norte acelera desde fines de los '80s su programa nuclear. Dicha acción, inicialmente casi inadvertida en un escenario de Guerra Fría, toma relevancia y se coloca en el primer nivel de la agenda norteamericana a principios de los años '90s: la contención del programa nuclear y su neutralización se vuelven objetivos prioritarios de la política exterior norteamericana. Desde entonces los distintos hechos relacionados al programa nuclear norcoreano han ocasionado períodos de crisis, así como de negociación y tímido acercamiento; sin embargo, al día de hoy y teniendo en el haber distintos episodios de conflicto y aparente resolución, el problema persiste. Aún más, desde principios de los '90s a nuestros días, Corea del Norte ha pasado de ser un país con aspiraciones nucleares a ser un miembro del club nuclear (aún con el rechazo de los otros países), e incluso en los últimos años ha conseguido pasar de una capacidad teórica a una capacidad relativamente efectiva en su armamento nuclear, al haber conseguido la miniaturización y vectorización necesarias para poder tener la posibilidad de alcanzar objetivos enemigos con las armas nucleares. Todo esto realizado a contramano de las disposiciones de la comunidad internacional, expresada en la ONU y desde organismos como la IAEA, y, aún más importante, en contra de la presión norteamericana y la

¹ También utilizaremos el nombre oficial, República Popular Democrática de Corea, o bien RPDC

² Las economías de la República de Corea y la RPDC tenían una performance comparable hasta mediados de los '70s, a partir de allí la diferencia se agranda considerablemente en favor de la República de Corea – más aún con la casi implosión económica de Corea del Norte en la década del '90. Ver: <https://www.bbc.com/news/world-asia-41228181>

³ Desarrollaremos el balance de las fuerzas militares extensivamente en los capítulos siguientes. Hay dificultad en estimar el gasto militar de la RPDC pero los especialistas estiman alrededor del 20% del PBI.

explícita advertencia de que no se toleraría el ingreso de Corea del Norte al club nuclear. Entonces es pertinente preguntarse ¿Cuáles han sido los objetivos y la dirección de la política exterior norteamericana frente al desarrollo nuclear norcoreano? ¿Por qué al día de hoy no han logrado detener el avance del programa nuclear norcoreano? También, es necesario intentar entender la estrategia norcoreana e intentar dilucidar algún objetivo de política exterior, ya que los costos económicos y políticos del desarrollo del programa nuclear han sido de considerable magnitud para Corea del Norte. Al carecer de fuentes internas, la forma más cercana que tenemos para llegar a intentar dilucidar la estrategia norcoreana es principalmente el resultado de la diáda, la interacción con Estados Unidos a través de las distintas crisis, así como los períodos de d \acute{e} tente.

Objetivos Generales:

- Estudiar la diáda EEUU-Corea del Norte en el marco del programa nuclear norcoreano para poder comprender patrones en la estrategia de ambos pa \acute{i} ses y los resultados de dichas interacciones.

Objetivos espec \acute{i} ficos

- Analizar las acciones norcoreanas y las reacciones ante EEUU para poder avanzar alguna conclusi \acute{o} n sobre los objetivos de pol \acute{i} tica exterior detr \acute{a} s del desarrollo del programa nuclear.

- Estudiar las acciones estadounidenses a lo largo de los distintos per \acute{i} odos para poder distinguir las distintas l \acute{i} neas de pol \acute{i} tica exterior llevadas a cabo en las distintas administraciones.

- Analizar los resultados de la diáda EEUU – Corea del Norte a la luz de la teor \acute{i} a de la disuas \acute{i} on (*deterrence theory*) y principios generales de la tradici \acute{o} n realista.

1.2 Metodolog \acute{i} a y dise \acute{n} o de investigaci \acute{o} n

El presente trabajo consistir \acute{a} en un estudio de caso en torno a la relaci \acute{o} n entre Corea del Norte y los Estados Unidos ante el programa de desarrollo de armas nucleares de la

primera, con un enfoque histórico/cualitativo. Dentro de este marco buscaremos llegar a los objetivos planteados en la introducción.

El análisis estará limitado a la relación entre los dos actores principales del conflicto, la República Popular Democrática de Corea y los Estados Unidos. Si bien hay otros actores regionales de peso considerable y con intereses directamente vinculados en la cuestión, en última instancia la RPDC y los EEUU han sido los actores preponderantes y los líderes en los procesos de negociación/crisis. En esa línea, las relaciones Norte/Sur en las Coreas, si bien necesariamente con impacto en la situación, tienen una dinámica propia que no necesariamente coincide con los períodos de crisis/détente del conflicto que seleccionamos para el estudio⁴. China, otro actor relevante aparecerá repetidamente en nuestro estudio y análisis; en última instancia serán un factor interviniente (aunque de peso) en la interacción. Lo mismo en cierta medida aplica para Japón, y en menor medida, Rusia.

El período de análisis irá desde el inicio efectivo del programa nuclear norcoreano, con la entrada en servicio del reactor de 5Mwe en Yongbyon, en 1985, hasta diciembre de 2018, atravesando las 3 administraciones Kim: Kim Il Sung (1948-1994), Kim Jong Il (1994-2011) y Kim Jong Un (diciembre 2011-actualidad), y las presidencias de Ronald W. Reagan, George H. Bush, William J. Clinton, George W. Bush, Barack H. Obama y Donald J. Trump.

El período de análisis será dividido de acuerdo con las administraciones norteamericanas, aunque en el primer período debido a la escasa exposición y acción norteamericana en la era Reagan lo agruparemos con la presidencia de George H. Bush. La división de acuerdo a los gobiernos norteamericanos es con el objeto de facilitar la identificación de continuidades y/o cambios entre ellos, ya que en el caso Coreano la alternancia es menor y las líneas estratégicas parecerían ser más duraderas (cuestión que vamos a analizar también). Por lo tanto dividiremos el estudio en 5 períodos: 1985-1992 con Reagan, Bush y Kim Il Sung, 1993-2000 con Kim Il Sung (hasta julio de 1994),

⁴ La relación entre las Coreas es un aspecto fundamental de la temática, sin embargo, los Estados Unidos son los que llevan adelante desde principios de los '90s las negociaciones por el programa nuclear. En última instancia, son también los EE.UU. los signatarios del Armisticio de 1953, limitando las posibilidades de agencia de Corea del Sur, supeditada a los EEUU. De todos modos, el patrón de las relaciones norte sur no ha necesariamente coincidido con las negociaciones entre la RPDC y EEUU. Esta tendencia podría estar rompiéndose con la presidencia de Moon Jae-in y el empuje conjunto con Kim Jong Un para avanzar en los procesos de paz.

Kim Jong Il y la presidencia Clinton, 2001-2008 con George W. Bush y Kim Jong Il, 2009-2016 con Kim Jong Il -hasta el 2011-, Kim Jong Un y Barack Obama, y 2017-2018, con la actual administración Trump y Kim Jong Un.

Para cada período en primer lugar realizaremos un resumen del desarrollo de los hechos históricos, centrándonos en la relación entre la RPDC y EEUU, con el foco en el programa nuclear y en los períodos de crisis aguda, pero sin descuidar los aspectos generales de dicha relación, con la interacción de otros actores regionales incluidas. Luego de cada período, haremos un relevamiento de las capacidades militares de la RPDC, por un lado, y de las fuerzas de la República de Corea y los EEUU por el otro, haciendo uso de bases de datos y fuentes de medios especializados, así como información del libro blanco de la defensa de la República de Corea, cuando sea necesario. En el estudio de las fuerzas, haremos la distinción de las fuerzas convencionales, por un lado, y de las fuerzas estratégicas, en referencia a las fuerzas que intervienen con medios no convencionales (principalmente el desarrollo de arsenal nuclear y métodos de defensa/neutralización de estos).

Finalmente, haremos un análisis de los hechos históricos, particularmente de los procesos de crisis, junto con el balance de las fuerzas militares (convencionales y no-convencionales), aplicando los conceptos obtenidos de la teoría.

Una vez finalizado el estudio de los procesos históricos y análisis de hechos y fuerzas militares, en el capítulo IV buscaremos obtener los resultados de la interacción RPDC-EEUU, y, junto con eso, intentaremos delinear las líneas estratégicas seguidas por Corea del Norte, por un lado, y los EEUU por el otro.

Finalmente, en el capítulo V, desarrollaremos las conclusiones en base a todo lo previamente investigado.

1.3: Marco teórico

1.3.1 Teoría de la disuasión

Respecto a las armas nucleares, Kenneth Waltz afirma “Nada puede hacerse con ellas salvo usarlas como disuasión” (Waltz, 1995). El concepto de la disuasión atraviesa toda la problemática analizada por el presente trabajo; debido a esto, nos vemos obligados a

incorporar como marco de referencia teórico los principios de la “teoría de la disuasión” o *deterrence theory*. Tanto los eventos particulares como las distintas crisis puntuales que surgen a lo largo del período analizado, como las estrategias de corto, mediano y largo plazo pueden analizarse desde la teoría de la disuasión. No sólo esto; los conceptos de la teoría de la disuasión, como veremos, se encuentran embebidos históricamente en la política exterior norteamericana desde la década del '60 (Jervis, 1979), e incluso hay documentación explicitando la necesidad de aplicar estrategias disuasivas. A continuación, presentaremos los conceptos generales de la teoría de la disuasión, tomando como referencia el resumen realizado por Smith (Smith, 2006) y los aportes presentados por Jervis (1979), en la misma línea.

Según George y Smoke (1974), en sus concepciones más tradicionales la disuasión implica la persuasión por parte de un estado, denominado “defensivo” o “statu-quo”, hacia un oponente, que inicia una acción o manifiesta una intención “ofensiva” o “revisionista”, de que los costos de dicha acción superarán sus potenciales beneficios. Snyder, en “Deterrence and Defense” (Snyder, 1961), afirma: “Esencialmente, la disuasión significa desalentar al enemigo de tomar acción militar planteando para él una perspectiva de costo y riesgo que superan su posible ganancia. Defensa significa reducir nuestra propia posibles costos y riesgos en caso de que falle la disuasión.”. Jervis (1979) comenta que muchos autores utilizan la analogía con el juego de la gallina (*game of chicken*)⁵, en donde la primera opción de los dos actores es de mantenerse firme, pero a su vez están dispuestos a ceder y permitir al otro lado imponerse, con tal de no terminar en un desenlace catastrófico; de esta manera cada lado intenta imponerse intentando hacerle creer al adversario que se mantendrá firme. Una vez que se comprende el modelo, una serie de estrategias como el corte de vínculos de comunicación, la demostración de enojo, irracionalidad o pérdida de control ante facciones internas, cobran sentido. Schelling (1966) explica la táctica del *brinkmanship*, la creación deliberada de riesgo al iniciar acciones que podrían salirse de control; en ese sentido, el riesgo es intencional, pero, coherentemente con los postulados centrales, el desastre no es lo buscado.

⁵ El Juego de la Gallina o “Game of Chicken” en inglés, es el que presenta a dos conductores manejando sus vehículos enfrentados en curso de colisión, siendo el ganador del juego aquel que no cambie la dirección del vehículo para evitar chocar.

La medida en que un estado se mantenga firme dependerá en gran parte de los costos que tendría retirarse, los cuales, pueden interpretarse en términos de los siguientes valores (Jervis, 1979):

a) Interés intrínseco: el valor inherente que el estado pone en el objeto o la cuestión en discusión. Por ejemplo, en el caso presente, por parte de EEUU podría interpretarse como el desafío de un estado paria alcanzando el estatus nuclear

b) Interés estratégico: representa el grado en que una retirada dañaría los intereses estratégicos del estado en otras áreas. Por ejemplo, una retirada o una falta a los compromisos en la alianza con la República de Corea, no sólo perjudicaría su posicionamiento geopolítico en el Este de Asia, sino que enviaría señales negativas hacia otros aliados regionales, como Japón o Filipinas.

c) Compromiso: es el valor que puede ser manipulado por el estado actor; incrementar el compromiso aumenta el costo de la retirada – de esta manera se fortalece la posición en la negociación. En la Península Coreana, la presencia de aproximadamente 28.000 soldados estadounidenses aumenta el compromiso norteamericano, de manera que un ataque hacia Corea del Sur implicaría un ataque contra tropas de EEUU.

Al estar anclada en percepciones y articulada en torno a la capacidad de persuasión, la disuasión evidencia su raíz psicológica: se articula a través de amenazas y promesas inciertas, que pueden ser vacías o bien compromisos serios, dando espacio a un grado de incertidumbre que presiona sobre los tomadores de decisión. En esa línea, el esquema disuasivo debe estar sostenido por la credibilidad de la voluntad de responder, y la capacidad material de hacerlo: la combinación de estos dos elementos generará la presión disuasiva sobre el adversario. De acuerdo a Sagan (2000), la credibilidad estaría determinada por una variedad de factores en juego: los intereses que se perciben en juego, la reputación de hacer cumplir las amenazas, la legitimidad del conflicto y los “costos de audiencia” que tendría una eventual retirada.

Tipos de disuasión:

Respecto a los tipos de disuasión, puede ser a través de la negación: convencer al adversario que no podrá realizar su objetivo, o bien puede ser a través del castigo, esto significa la amenaza de destruir algo que el enemigo valora. Si bien suele presentarse como situaciones de suma cero y de incentivos negativos, Garnham (1995) postula que

no debe excluirse la posibilidad de sumar incentivos positivos, tales como garantías dadas al adversario para demostrar las intenciones benignas, o recompensas (la “zanahoria”) para llegar a algún punto conciliatorio. Es importante resaltar esto último ya que como veremos, la realidad mostrará aplicaciones mixtas de estas estrategias, y, contrario a la mayoría de los casos en que se aplica la *deterrence theory*, las “zanahorias” tendrán un peso relevante.

En último lugar, aparecen las distinciones entre disuasión general y disuasión inmediata, y disuasión directa y extendida. La disuasión general refiere a la situación de rivalidad entre estados que podría precipitar a uno de ellos a anticipar potenciales enemigos y buscar cambiar el balance de poder, mientras que la disuasión inmediata refiere a la respuesta ante amenazas explícitas e inmediatas. En esta línea en el presente trabajo podrán observarse ambas situaciones, una disuasión general mutua a lo largo de los períodos analizados, y situaciones de disuasión inmediata en las crisis puntuales. Por otro lado, la disuasión directa refiere a la situación en donde cada estado busca evitar ataques en su territorio, y la extendida refiere al paraguas provisto por una potencia hacia un aliado regional (Morgan, 1977) (Kahn, 1969).

1.3.2: Contribuciones del Realismo

Además de trabajar con la *deterrence theory*, haremos uso de conceptos básicos ofrecidos por el realismo para complementar nuestros análisis, principalmente en el estudio de estrategias y las conclusiones generales que obtengamos del período comprendido. Según Zagare (1996) las raíces intelectuales de la teoría de la disuasión yacen en la tradición realista; las distintas ramas de la teoría de la disuasión clásica comparten una orientación conceptual con el enfoque realista en las relaciones internacionales. Jervis (1979) afirma que el entusiasmo inicial en la academia al aceptar la teoría de la disuasión se debe a que gran parte de los internacionalistas académicos en EEUU en los ‘60s y ‘70s era realista: en gran medida, la teoría de la disuasión servía para explicar acciones y comportamientos difíciles de comprender desde el realismo, sin salirse necesariamente del marco de éste, dándole un nuevo ímpetu a la tradicional teoría realista.

En una línea similar, utilizaremos algunos conceptos y aportes del realismo, para poder analizar las acciones en el marco de la estrategia general de la RPDC y los EEUU respecto al programa nuclear.

En una primera y superficial instancia, es relativamente sencillo comprender la aplicabilidad de la utilización del Realismo para explicar el programa nuclear norcoreano y la conflictiva relación con Estados Unidos. Según Waltz (1981), en un estado de coexistencia bajo una estructura anárquica, la autoayuda es el principio de la acción en el marco de dicha estructura, y la forma más importante en que deben autoayudarse es en la provisión de su propia seguridad. Toda tradición realista sostiene que el mantenimiento y/o aumento del poder relativo, medido en términos de capacidades materiales, es la forma que tienen los estados de asegurar su supervivencia.

Particularmente desde el neorrealismo, que sostiene sus postulados en base a la estructura internacional anárquica, la concepción y desarrollo del programa nuclear norcoreano, así como la respuesta norteamericana, pueden explicarse bajo el contexto de dicha estructura y los objetivos de maximización de seguridad y poder de los estados. La distribución o balance de poder, determinaría las acciones de los estados en el sistema internacional. En esa línea, los estados buscarían balancear cualquier asimetría o cambio de relación de poder, o bien, de acuerdo con Walt (1987), buscarían balancear la amenaza. Con este marco se explicaría de manera relativamente lineal los motivos detrás del programa nuclear norcoreano. Corea del Norte acelera el desarrollo de su programa nuclear en los '90s, ante la situación de abandono estratégico y la amenaza representada por las fuerzas combinadas de Corea del Sur y los Estados Unidos. El programa nuclear respondería a una lógica de balanceo interno (*internal balancing*), una vez que las garantías de seguridad dadas por alianzas con otras potencias (China, la URSS) que proveían de balanceo externo (*external balancing*), desaparecen. En líneas generales, esto coincidiría con el “modelo de seguridad” clásico que explicaría la proliferación nuclear, basado en los desarrollos de Waltz (1981). Por otro lado, si bien la RPDC, debido a su absoluta inferioridad en términos convencionales e incluso nucleares no representa un peligro para la supervivencia de los Estados Unidos, sí representa una amenaza, a sus aliados directos (Japón y Corea del Sur) y a la estabilidad regional. El desencadenamiento de hostilidades en la zona acarrearía graves consecuencias económicas de impacto global⁶. Con la realización nuclear de Corea del Norte en la última década, ésta sería capaz sí de amenazar la seguridad del territorio norteamericano. Además, el conflicto norcoreano se encuentra influenciado por la

⁶ Además de un alto costo en vidas humanas para las dos Coreas e incluso bajas militares para los Estados Unidos, los cálculos de los costos de una reunificación luego de una guerra devastadora se estiman de hasta 3 trillones de dólares. Ver <https://ips-dc.org/north-korea-costs-war-calculated/>

competencia geopolítica entre los Estados Unidos y la potencia ascendiente, China, cercana a la RPDC. Mearsheimer (2001) afirma que en el noroeste asiático el escenario es multipolar, con los EEUU, Rusia y China como potencias, y, en el momento que escribió, aun relativamente estable por la predominancia de los EEUU; sin embargo, Mearsheimer predecía el ascenso de China y una consecuente competencia de seguridad. Por lo tanto, los EEUU tienen múltiples intereses en mantener el balance de poder y la estabilidad regional, mientras intenta contener a China. De esta forma los EEUU asumen el rol del “estabilizador hegemónico” (Gilpin, 1988). La inestabilidad presentada por la amenaza nuclear norcoreana y la posibilidad de una guerra de gran capacidad destructiva y desestabilizadora sobre sus aliados afectaría directa e indirectamente los intereses de los EEUU.

El uso del realismo como marco teórico para el análisis de la díada, más allá de la simpleza de su explicación, puede ser una herramienta para poder entender las direcciones de los movimientos estratégicos en la región, debido a ello en la sección de conclusiones apelaremos a algunos de estos conceptos para poder dar un sustento a lo expuesto.

Capítulo II. Revisión de la literatura

2.1 Estado de la Cuestión

Desde mediados de la década del '90 el programa nuclear norcoreano ha sido objeto de numerosos artículos, publicaciones e incluso libros. También la política exterior norteamericana como respuesta a este desafío ha sido objeto de análisis, desde diferentes perspectivas.

Sigal (1998) presenta una detallada descripción de los hechos conducentes a la crisis en 1993-1994 y posterior acuerdo, condensado en el Agreed Framework firmado en octubre de 1994. Parte de una fuerte crítica al paradigma realista que, afirma, prevalecen en buena parte del *foreign policy establishment*, así como en buena parte de los medios. Sigal sostiene que la mayoría de las burocracias internas intervinientes en las negociaciones con la RPDC mantenían a) relativa ignorancia sobre las particularidades norcoreanas, así como fuertes prejuicios, similares a aquellos amplificados en los medios, y b) una visión de negociación de “crimen y castigo”, infértil e inapropiada para

lidar con los diplomáticos de la RPDC. También muestra la voluntad de los norcoreanos a negociar y los resultados positivos de los incentivos (cooperación) frente a la amenaza de sanciones (castigo). El libro de Sigal es útil para comprender la complejidad de las negociaciones, a multiplicidad de actores intervinientes, y los distintos enfoques de la política exterior dentro de la administración Clinton, además de presentar una crítica al realismo.

Siguiendo esa línea, Kang (Cha & Kang, 2004) sostiene que la amenaza norcoreana ha sido innecesariamente inflada, y que la RPDC ha sido disuadida efectivamente por más de 50 años, y no encuentra razón de por qué esto cambiaría. En última instancia argumenta que la RPDC se mueve lentamente hacia la reforma. En ese sentido, los desafíos contemporáneos de Corea del Norte responderían más que nada al cambio de retórica de la administración Bush. La propuesta de Kang es reflotar el espíritu del Agreed Framework y negociar con la RPDC. En el mismo paper, Cha (Cha & Kang, 2004) sostiene que, si bien se ha disuadido a la RPDC, sigue habiendo espacio para que la RPDC negocie extorsivamente; propone negociar condicionadamente y, en última instancia, aislar y contener a Corea del Norte.

Pollack (2010) sostiene que el programa nuclear nace ante el avance del programa nuclear en Corea del Sur, pero que es ante la situación de “abandono estratégico” a principios de los ‘90s que lo hace acelerar el programa. También nota que la intervención norteamericana en Irak es un evento que impulsa a la aceleración del programa nuclear.

En esa línea, Bermudez (2015) afirma que el desarrollo de la estrategia nuclear se mantuvo latente aún a pesar del Agreed Framework, y que la lección de Desert Storm fue que la posibilidad del empleo de armas químicas no disuadió a los EEUU. Posteriormente el acuerdo libio por eliminar su programa de armas de destrucción masiva y su posterior intervención en 2011, así como el ataque israelí al reactor norcoreano en construcción en Al Kibar, Siria confirman la visión de que esto no habría sucedido de tener esos países armas nucleares.

Solingen (2007), contrariamente a la mayoría de los análisis, pone el foco en los factores domésticos para explicar el surgimiento y desarrollo del programa nuclear norcoreano. En su trabajo presenta a Corea del Norte como una anomalía regional, argumentando que en el contexto de seguridad de la región no es categórico que

Pyongyang enfrentara una amenaza de seguridad mayor a sus vecinos, que no desarrollaron armas nucleares; la materialización de un programa nuclear bélico respondería entonces a características internas de los estados, y no a presiones sistémicas. Si bien afirma que es difícil introducirse en los aspectos domésticos de la RPDC debido a la opacidad de dicho estado, sostiene que de todos modos es posible reconstituir algunos aspectos generales del comportamiento nuclear norcoreano para obtener algunas conclusiones. En esta línea, afirma que, si bien las armas nucleares fueron claramente concebidas como herramientas de supervivencia del régimen que fortalecen el apoyo doméstico, como piezas de cambio que maximizan concesiones internas, y como disuasión a amenazas externas, estas fuentes pueden rastrearse al modelo *Juche* de guía de control político orientado hacia adentro.

Smith (2006), tomando los ejemplos de Irak y Corea del Norte, cuestiona la efectividad de las estrategias norteamericanas (basadas en la disuasión) para evitar la proliferación nuclear de los estados “canallas” (*rogue states*), más aún ante el mayor riesgo de que las armas de estos estados se filtren a organizaciones terroristas. En esa línea, propone una estrategia en múltiples áreas de contención, interdicción e incluso guerra preventiva para evitar la proliferación nuclear.

Carlin y Lewis en el artículo “Qué es lo que Corea del Norte quiere” (2007), argumentan que en EEUU se suelen confundir logros tácticos de corto plazo con objetivos estratégicos. En ese sentido, las “zanahorias” utilizadas (energía, alimentos, etc..) no tienen lo que la RPDC: una relación estratégica de largo plazo con EEUU, similar a la de Corea del Sur. La lógica detrás de esto está en el balance de poder inmediato en la región y la necesidad de poner un límite a la pesada influencia de sus vecinos (principalmente China).

Carlin, Hecker y Serbin (2018) realizan una recopilación en clave técnica de los hechos relevantes, así como la evolución del programa nuclear norcoreano. La fortaleza de su análisis se encuentra en la esquematización técnica de la historia del conflicto desde 1992 hasta el 2017. Entre otras cosas concluyen que la diplomacia de los EEUU ha sido esporádica, reactiva y enfocada en evitar riesgos y que no es cierto que la RPDC haya violado todos los acuerdos. En base a sus análisis proponen un exhaustivo modelo de desnuclearización y recomendaciones para poder concluir el conflicto.

2.2 Relevancia de la investigación

Dentro del mundo de las relaciones internacionales, el desarrollo nuclear norcoreano y la respuesta norteamericana han sido casos paradigmáticos en cuestiones de seguridad internacional y proliferación nuclear. Si bien es un tema que ha sido estudiado desde múltiples ángulos en las últimas tres décadas, lo escrito suele estar enfocado en períodos particulares de crisis y aparente resolución de crisis, particularmente la etapa de los '90s a partir del Agreed Framework que aparentaba ser la solución definitiva a la proliferación norcoreana. Se ha hecho énfasis en los efectos de la Track II diplomacy⁷ y otros aspectos centrales a los eventos del '94. Posteriormente se estudiaron el desmantelamiento de dicho acuerdo y las acciones concretas norcoreanas: la entrada al club nuclear y el desafío abierto debido a las pruebas nucleares norcoreanas, así como el desarrollo de vectores y las pruebas de misiles. El tema en cuestión no ha escapado al marcado sesgo en muchos análisis, tanto desde la perspectiva teórica propuesta desde las distintas escuelas de las relaciones internacionales, como por los prejuicios recayentes sobre Corea del Norte ante la escasa disponibilidad de información así como por su presentación ante la audiencia internacional como *estado paria*, *tiranía irracional*, etc, conceptos que si bien deberían filtrarse en estudios académicos han llegado a poner su marca en algunos análisis.

La pertinencia del presente trabajo radica en la perspectiva alcanzada al día de hoy, luego de tres décadas de idas y venidas en el desarrollo nuclear norcoreano, se da la posibilidad de realizar conclusiones con bases relativamente sólidas, en particular teniendo como contraste las conclusiones avanzadas -prematuramente, a la luz de los acontecimientos- en períodos anteriores. El desarrollo actual del tema, estando en plenas negociaciones la República Popular Democrática de Corea con los Estados Unidos ante una nueva promesa de “desnuclearización”, no puede sino darle mayor relevancia al presente trabajo, al tener la necesidad de poder entender, dilucidar patrones e intentar hacer alguna proyección frente a los hechos que se están desarrollando antes nuestros ojos.

⁷ La Track II diplomacy es la práctica de la disciplina mediante contactos y actividades no gubernamentales, informales e inoficiales entre ciudadanos privados, o grupos, que califican como actores no-estatales. Para mayor desarrollo ver Sigal (1998) y L. Diamond (1991)

Capítulo III: Períodos históricos y análisis

3.1 Albores nucleares – Kim Il Sung, Reagan y Bush (1985-1992)

El temor y ansiedad frente al uso de armas nucleares por parte de los estadounidenses ya estaba presente en los norcoreanos desde la Guerra, cuando soldados chinos y coreanos capturados expresaban estos sentimientos, y es posible que Kim Il Sung haya ponderado el potencial valor de dichas armas ya desde esos momentos, pero la inmediatez de la reconstrucción ciertamente no habría generado espacio para ningún desarrollo en este sentido (Pollack, 2011, pág. 45). Ya desde 1958 los Estados Unidos comienzan a desplegar armamento táctico nuclear, y desde el '59 armamento estratégico para uso contra objetivos en la URSS y China. Mientras tanto, y sin entrar directamente en el tema militar, Corea del Norte empieza a hacer sus primeros pasos en el tema nuclear con fines pacíficos, enviando científicos a la URSS y Europa del Este para su capacitación en el tema, y concluyendo, en 1962, la compra a la URSS de un reactor de investigación IRT-2000, que entrará en servicio en 1965, en Yongbyon. No existe documentación explícita donde se detalle el inicio del programa nuclear militar norcoreano, pero el consenso entre los especialistas es que dataría de principios de la década del '70. Las motivaciones posibles eran múltiples; pero notablemente, además de la ya mencionada sombra nuclear proyectada por EEUU sobre el territorio norcoreano, es a principios de dicha década que Corea del Sur, con el dictador Park Chung Hee a la cabeza, comienza a realizar los primeros pasos (y con mayor velocidad que su rival del Norte) en la obtención del arma nuclear.

Es recién en los años '80s que comienzan a notarse pasos concretos en la dirección del programa nuclear. En 1980 comienza la construcción de un reactor Magnox de 5 Mwe. Dicho evento despierta sospechas en EEUU, ante la relativa conveniencia en la elección del reactor para desarrollar un programa de armas nucleares. Entre 1980 y 1985 se construye en Yongbyon un centro de refinado de óxido de uranio (*yellowcake*) para producir combustible nuclear, y en 1984 se concreta la construcción de un “laboratorio radioquímico”, que en realidad sería una planta de reprocesamiento de combustible nuclear ya usado, para poder conseguir el plutonio necesario para fines nucleares. Desde principios de los '80s, Kim Il Sung buscó incrementar su capacidad nuclear con la asistencia soviética, solicitando la construcción cuatro reactores VVER-440 de agua liviana, con una capacidad de producción eléctrica de más de 1700Mwe. Si bien

Chernenko en 1984 acepta, Gorbachev al año siguiente condiciona la realización del proyecto a la firma del TNP, que Corea del Norte firma a regañadientes el 12/12/1985. 13 días después se firma el contrato por los nuevos reactores. Evidentemente, así como los norteamericanos, los soviéticos también tenían sospechas debido a la escala de la ambición del programa nuclear norcoreano, y no estaban dispuestos a tolerar la proliferación del país asiático.

Hacia fines de la década del'80, Corea del Norte empieza a vislumbrar el incremento de su aislamiento internacional que será la marca de las décadas siguientes. En 1989 la URSS y China normalizan relaciones, a la vez que ambas potencias buscan entablar relaciones con Corea del Sur, lo que socavaría la estrategia norcoreana. (Pollack, 2011, pág. 97). Sumado a esto, a partir del atentado contra el vuelo de Korean Airlines e 1987, Estados Unidos coloca a Corea del Norte en la lista de los países sponsors del terrorismo, siendo por ende sujeta a sanciones automáticas. Es luego de estos eventos que sucede el gran terremoto de la caída de los regímenes comunistas (muchos de ellos cercanos a Corea del Norte, en particular la RDA y Rumania) y la desintegración de la URSS. Sin la ayuda económica soviética y con la normalización de relaciones de China y la URSS (en 1990, próximamente sería Rusia) con Corea del Sur, Corea del Norte, que ya venía con serios problemas económicos de la década anterior, pierde su sostén financiero, así como su paraguas defensivo.

En este contexto, y a raíz de la firma del TNP, comienzan los problemas entre la IAEA⁸ y Corea del Norte, ante las demandas del organismo de control de que los norcoreanos se comprometían a las salvaguardias nucleares. Se añade a la mezcla una confusión documental producida por la IAEA. (Sigal, 1998, pág. 18) Las tensiones surgidas por la resistencia coreana y el contexto internacional, donde la Guerra Fría se esfuma y el conflicto coreano sale de ese marco, tiene como consecuencia lógica que los Estados Unidos empiecen a fijarse más en los asuntos coreanos. El antecedente, tanto para la IAEA como para los EEUU, del avance del programa de armas de destrucción masiva de Irak, pesa fuerte en los círculos de decisión. La administración Bush realiza la desnuclearización unilateral de la península coreana al retirar todo su armamento nuclear en el terreno. En ese espíritu, Corea del Sur y el Norte firman en 1992 un compromiso de mantener la península desnuclearizada. Sin embargo, a pesar de estos

⁸ La OIEA o IAEA por sus siglas en inglés, es el organismo internacional responsable del sistema de salvaguardias nucleares establecido por el Tratado de No Proliferación

gestos y acciones, dentro de los EEUU se comienza a percibir que Corea del Norte podría estar negociando con mala fe.⁹

Esta etapa se caracteriza por el desarrollo latente -por lo menos, lejos de la atención del resto del mundo- del programa nuclear norcoreano, en un contexto internacional determinadamente cambiante, en donde Corea del Norte pierde soportes económicos, así como sus garantías de seguridad. Concretamente, Corea del Norte realiza un doble juego, por un lado se pueden observar las acciones conciliadoras, como la firma del TNP en 1985 y la declaración de desnuclearización con Corea del Sur en 1992; por el otro lado, se niega y retrasa la implementación de las salvaguardias nucleares requeridas por la IAEA, a la vez de que suma al despliegue de misiles Scud B y C la prueba del misil Nodong, y las pruebas de altos explosivos en el área de la central nuclear de Yongbyon- todos posibles indicios del desarrollo de un programa de armas de destrucción masiva.

Para los EEUU, en esta etapa es cuando el conflicto coreano comienza a salir del marco de Guerra Fría. Hasta fines de los '80s, la presencia de tropas y de armamento nuclear en Corea del Sur se encontraba tanto para disuadir al vecino del norte como para balancear, en la región, a los vecinos de la URSS y China. Al terminar la Guerra Fría, si bien puede argumentarse que el estímulo chino perdura, el conflicto coreano se desarrolla en un marco propio. Es en este momento en que desde EEUU comienzan las preocupaciones por el posible desarrollo de armas de destrucción masiva en Corea del Norte. Esta percepción, este temor, se exacerban ante el antecedente iraquí, cuando, luego de la Guerra del Golfo, se descubre un programa de WMDs en estado avanzado. La retirada unilateral de las armas nucleares de la península coreana, si bien en primer lugar es un gesto a la moribunda URSS, es también bienvenido en Corea del Norte. A pesar de esto, y del acuerdo entre el Norte y el Sur por la desnuclearización, la constante resistencia a las inspecciones de la IAEA, así como las acciones concretas como pruebas de explosivos y despliegue y prueba de misiles, darán la impresión a la administración Bush que los norcoreanos están realizando un doble juego.

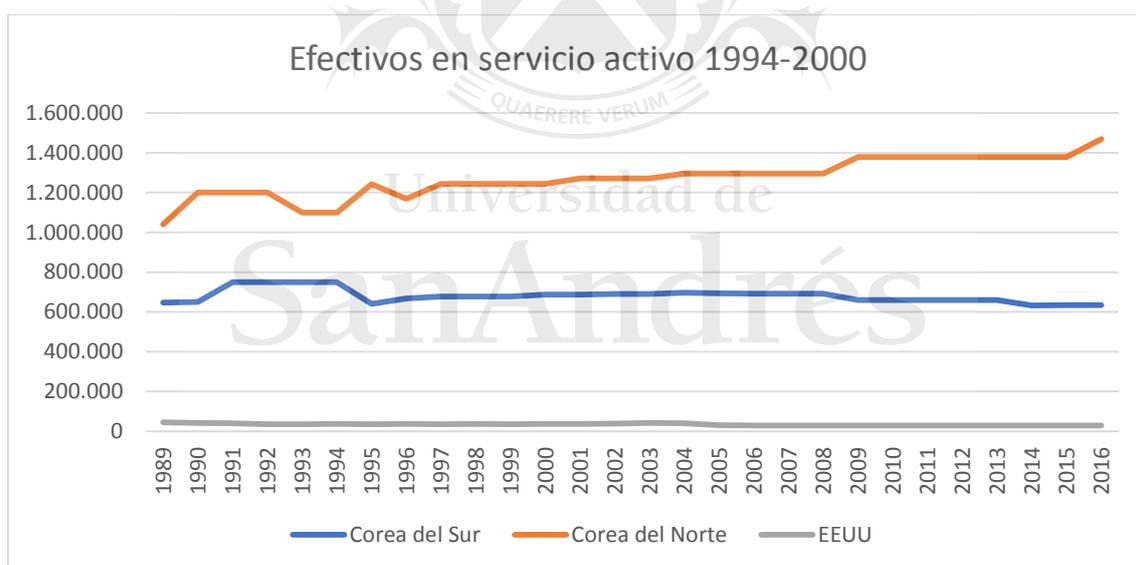
⁹ Ver memorandos secretos: <https://nsarchive2.gwu.edu//dc.html?doc=4176673-Document-07-Briefing-Book-Deputies-Committee>, <http://nsarchive.gwu.edu/dc.html?doc=4176674-Document-08-Memorandum-for-Undersecretary-of>, <http://nsarchive.gwu.edu/dc.html?doc=4176675-Document-09-Memorandum-North-Korea-Deputies>, <https://nsarchive2.gwu.edu//dc.html?doc=4176676-Document-10-Memorandum-North-Korean-Deputies>, <https://nsarchive2.gwu.edu//dc.html?doc=4176677-Document-11-Memorandum-William-T-Pendley-to-the>

En este período es cuando ambos estados comienzan a interactuar respecto al programa nuclear. Sin embargo, la administración Bush, enfocada en otros asuntos de política exterior, no presiona demasiado en las negociaciones, y el potencial conflicto quedará diferido para los años subsiguientes, en los primeros de la era Clinton.

Balance de fuerzas y análisis

Estado fuerzas convencionales en la península coreana:

Si bien el foco del análisis es la interacción entre Estados Unidos y la RPDC por el programa nuclear, para poder analizar las cuestiones de balance de poder lógicamente debe enfocarse en la interacción convencional entre la República de Corea y la RPDC en primer lugar. En función de esto luego se articula el armamento estratégico de Pyongyang, que ya sí intervendría (en el último período) como factor militar de impacto directo sobre el territorio norteamericano.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y del Global US Troop Deployment

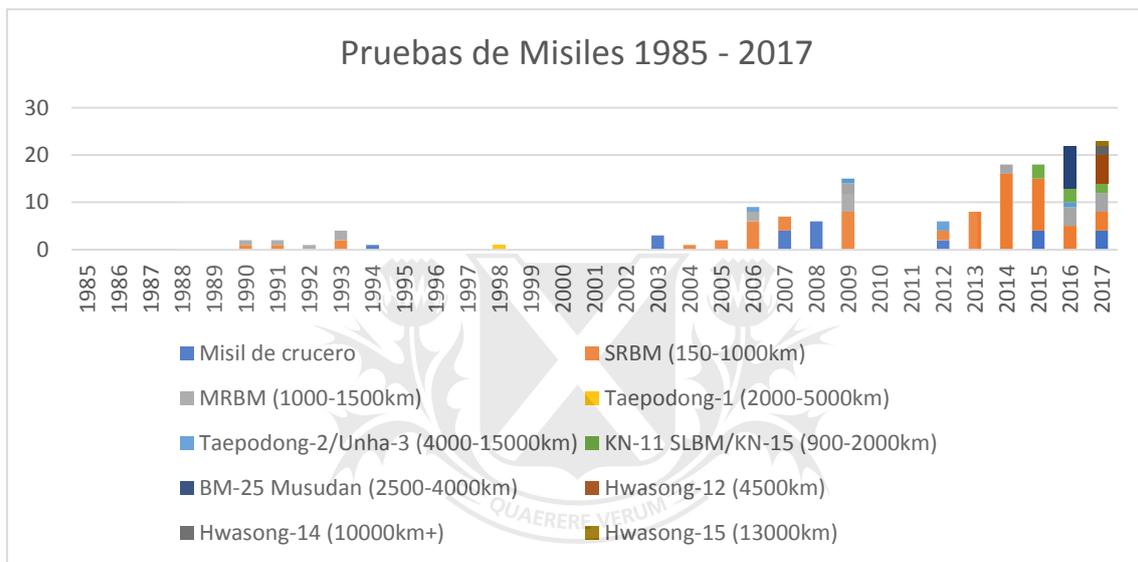
En este período no hay grandes variaciones en el número de efectivos desplegados en la península (ver Anexo I). El problema de tomar la relación de fuerzas entre la República de Corea, las USFK (Fuerzas estadounidenses en Corea) y la RPDC es que los números parecerían mostrar un desbalance considerable en favor de Corea del Norte. Bordeando los 1.200.000 efectivos en las 4 ramas (Ejército, Marina, Fuerza Aérea, Tropas Estratégicas), casi duplica los números surcoreanos, y las USFK fluctúan entre 40.000 y 30.000 efectivos, cuantitativamente limitado, pero en términos cualitativos superiores

en cualquier parámetro a las unidades desplegadas por la RPDC. La realidad es que en todos los períodos analizados hay una ventaja cualitativa fuertemente superior en favor de Corea del Sur y los Estados Unidos. La brecha cualitativa aumenta progresivamente con el pasar de los tiempos, debido a que Corea del Sur moderniza progresivamente su arsenal, mientras que Corea del Norte, sin la ayuda militar y financiera de la URSS y China, mantiene en servicio grandes números de unidades que progresivamente irán entrando en la obsolescencia¹⁰. Si consideramos que en caso de una crisis militar en la península el Tratado de Defensa Mutua entre Corea del Sur y los Estados Unidos implica el despliegue progresivo de unos 690.000 efectivos más, 2000 aviones de combate y 160 navíos (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Corea, 2016), la ventaja convencional de la alianza Corea del Sur – EEUU es decisiva. Para intentar contrarrestar esta ventaja, Corea del Norte tiene dos herramientas. En primer lugar, el número de reservistas: el número circula alrededor de los 7 millones, siendo el estado con mayor capacidad de movilización del mundo, técnicamente puede lograr ser “una nación en armas”, aunque la posibilidad de movilizar semejantes números y su valor real de combate sea cuestionable. Por el otro, la cantidad de piezas de artillería dispuestas cerca de la DMZ y la relativa cercanía de Seúl permitirían técnicamente destruir buena parte de la ciudad en relativamente poco tiempo, antes de que puedan ser eliminadas. El uso de la artillería en este sentido de todos modos presenta un dilema para la RPDC. En el caso de que Corea del Norte opte por la opción *countervalue*, es decir, enfocarse en objetivos del enemigo de gran valor, pero que no ofrezcan amenaza militar alguna, con el fin de dañar críticamente infraestructura económica y causar bajas civiles masivas, desperdiciaría el uso de esa fuerza para detener a las amenazas militares, perdiendo una de las pocas ventajas convencionales que posee. La efectividad de dicha amenaza a Seúl es cuestionada, aunque técnicamente sería capaz de causar enorme daño, y el uso del elemento táctico en ese sentido presenta el dilema mencionado. Si bien la disponibilidad de grandes cantidades de armas químicas podría aumentar el efecto del ataque a la capital, el empleo de armas nucleares para el uso es un medio más eficiente para realizar ataques *countervalue* (Stratfor, 2017).

¹⁰ Si bien la nota es del 2010, el análisis de Chung-in Moon y Sangkeun Lee aplica para todo el período analizado, en una progresión de menor desbalance de capacidades convencionales a fines de los ‘80s a mayor en nuestros días. Como ejemplos claros, la última adquisición de cazas modernos fueron los MiG 29 en 1988, el desarrollo de tanques norcoreano, si bien introdujeron modelos nuevos, está basado en modelos soviéticos y chinos de las décadas del ‘70 y ‘80. La mayoría del equipo norcoreano, si bien en algunos casos modernizados, tiene su origen en stocks soviéticos. Notablemente tuvieron escaso acceso a los desarrollos soviéticos de tecnología de punta de los ‘80s y ‘90s. (Moon & Lee, 2010)

Balance fuerzas estratégicas

En 1992 EEUU retira unilateralmente sus armas nucleares de la Península Coreana, con lo que efectivamente queda desnuclearizada. Es en estos momentos que la IAEA muestra preocupación ante un programa nuclear norcoreano relativamente avanzado. La historia nuclear de Corea del Norte es compleja, pero probablemente en este período aún no hayan tenido cabezas nucleares. Sí dispondría de algunos misiles SCUD B y C, desplegados a partir de 1988, y misiles locales como el Nodong



Fuente: Missile Threat – CSIS Missile Defense Project

Estos misiles balísticos de corto y mediano alcance podrían portar una cabeza nuclear lo suficientemente miniaturizada, capacidad que aún carecería en esos años la RPDC. También tienen la capacidad de portar armas químicas, capacidad que la RPDC sí tenía. La escasa precisión reduce su efectividad a menos que sean dotados de cabezas con armas de destrucción masiva. Frente a esto la coalición Corea del Sur- EEUU tendría sólo la posibilidad, más allá de la destrucción de lanzadores, de utilizar misiles de defensa aérea Patriot, que sin embargo venían de demostrar su ineficacia en la Guerra del Golfo¹¹. Sin embargo, al no poseer cabezas nucleares, no puede considerarse una amenaza grave.

Análisis:

La RPDC mantiene una aparente superioridad numérica sobre los EEUU y la ROK, sin

¹¹ Durante la Guerra del Golfo se afirmó una tasa de éxito elevada de interceptaciones de misiles SCUD por parte de las baterías de Patriot. Sin embargo, luego se reveló que posiblemente no hayan llegado a realizar ninguna interceptación exitosa. Ver <https://foreignpolicy.com/2018/03/28/patriot-missiles-are-made-in-america-and-fail-everywhere/>

embargo, debido a la superioridad cualitativa y la capacidad de refuerzos, el balance militar favorece a los segundos. En este contexto, el desarrollo de un programa de armas de destrucción masiva tendría sentido para poder disuadir cualquier enemigo que podría derrotar a la RPDC en el campo de batalla. Los *offsets* presentados por la artillería convencional y armas químicas no serían suficientes ya para disuadir a los EEUU (aunque posiblemente surtan más efecto sobre Corea del Sur), quien invadió a Irak aún con la posibilidad de sufrir ataques químicos. El desarrollo de un programa de destrucción masiva se justifica aún más en el contexto posterior a la caída de la URSS y la apertura china hacia Corea del Sur; la RPDC pierde un apoyo económico y militar, así como percibe un debilitamiento de su relación con China. Ante un balanceo externo inseguro, la profundización de un programa nuclear (junto con el desarrollo de sus vectores) daría un potencial disuasorio relativamente seguro. Sin embargo, es de notar que el programa nuclear norcoreano antecede a la caída del muro, por lo que la opción por el desarrollo propio ya parecería haberse tomado en otro contexto estratégico, siendo dicho desarrollo no apoyado por sus patrocinadores. A su vez, el escenario de Guerra Fría ubicaba al conflicto norcoreano en la lógica este/oeste; una vez derrumbado el gigante soviético, el programa de armas de destrucción masiva norcoreano pasa a tener una nueva relevancia en el marco novedoso. Más que un aumento significativo de capacidades y desarrollo del programa nuclear, la crisis comienza a asomar en el horizonte por el “descubrimiento” por parte de la IAEA del programa nuclear bélico, y en un nuevo escenario estratégico donde los EEUU toman el rol de hegemon en un mundo unipolar.

3.2 Primera crisis y acuerdo – Kim Il Sung, Kim Jong Il y Clinton (1993-2000)

El período que abarca las dos presidencias de Clinton (1993-2000) presenta distintas etapas que podrán observarse en otros períodos, dando la idea de cierta ocurrencia “cíclica” en el conflicto norcoreano-norteamericano. En una primera etapa (1993-1994), se da el agudizamiento de la crisis nuclear, llegando incluso a considerarse el uso del instrumento militar por parte de EEUU para detener el programa nuclear norcoreano. En una segunda etapa, la crisis desemboca en negociaciones exitosas que culminan en el Agreed Framework (1994) y termina dándose un período que se podría categorizar como de *détente*, que se extiende desde el '94 hasta los últimos años de la era Clinton. Los últimos años, sin embargo, comienzan a demostrar un resurgimiento de tensiones ante percepciones mutuas de incumplimientos en términos o espíritu del acuerdo. Si

bien hay un nuevo intento de negociación donde se producen acercamientos o incluso eventos significativos como la visita de la Secretaria de Estado a Corea del Norte, en última instancia el resultado de dichas negociaciones quedará pospuesto a la siguiente presidencia norteamericana. Otro evento significativo del período es que es cuando se produce la primera transición de poder en la historia de Corea del Norte, con la muerte de Kim Il Sung en junio de 1994, con las negociaciones a plena marcha y a pocos meses de la firma del Agreed Framework.

En este período, la situación estratégica y económica de Corea del Norte mantienen y profundizan la tendencia que comenzó a tener inercia a fines de los '80s. El desinterés de la Rusia post comunista y la (relativa) apertura de China hacia Corea del Sur y Japón se mantienen, confirmando la sensación de abandono estratégico por parte de Corea del Norte. A su vez, la economía norcoreana entra en su período más oscuro, llegando incluso a producirse una hambruna que podría haber costado la vida a más de 1 millón de norcoreanos. En estos años Kim Il Sung enfatiza el esfuerzo en el desarrollo de distintos sectores de la economía para intentar remediar la situación, enfocándose en la agricultura, la industria liviana y el comercio exterior, mientras que busca medios alternativos para recibir asistencia económica. (Pollack, 2011). De todas maneras, Kim Jong Il hereda un país devastado por la hambruna y el hundimiento económico, aislado de la comunidad internacional y sin garantías reales de seguridad por parte de las potencias regionales.

El origen del aumento de tensiones radicó originalmente en la relación entre la IAEA y Corea del Norte. En abril de 1992, 5 años tarde respecto del cronograma original, Corea del Norte acepta las salvaguardas completas requeridas por la IAEA. En los siguientes meses, las visitas e inspecciones de la agencia no sólo sentaron precedente en ser la primera vez que los norcoreanos abrieron las puertas de sus instalaciones, sino también comenzaron a denotar inconsistencias en sus declaraciones y la información provista. Los indicios de actividades irregulares fueron: la admisión de haber reprocesado pequeñas cantidades de plutonio, la detección de detenciones y recargas de combustible nuclear en los reactores en 1989, 1990 y 1991, los indicios de pruebas de alto explosivo consistente con el desarrollo de un artefacto implosivo (necesario para el arma nuclear). Es posible que los norcoreanos no hayan anticipado la minuciosidad de las inspecciones, y cuando las anomalías se hicieron evidentes, comenzaron a detener la cooperación, hasta que, cuando la IAEA determinó que la salvaguarda estaba en riesgo,

Corea del Norte anunció que se retiraría del TNP, argumentando que las actividades de la agencia constituían una flagrante violación a la soberanía (Pollack, 2011, pág. 109)

En los primeros meses de 1994, la relación con la IAEA se cortó, y ésta había diferido el asunto al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; los Estados Unidos intentaban conseguir sanciones contra Corea del Norte (frenadas por la negativa china), mientras se alistaban a enviar refuerzos a la Península Coreana (Sigal, 1998, pág. 123). A su vez, Corea del Sur, dominada por halcones, presiona en contra de términos de negociación norcoreanas, como el pedido de no realizar el ejercicio militar Team Spirit. La combinación de la rigidez norteamericana y la reacción norcoreana, iniciando el proceso de recarga de combustible de los reactores, en contra de los tiempos marcados por la IAEA, hace que se alcance un pico de tensión entre mayo y junio de 1994. Es en este contexto que en mediados de junio se produce un hecho inusual en la diplomacia: se arriba a un principio de acuerdo, no a través de negociaciones oficiales, sino que a través de lo que se conoce como Track II diplomacy (Sigal, 1998). El expresidente Jimmy Carter viaja a Corea del Norte y se encuentra con Kim Il Sung, logrando destrabar la negociación principalmente debido a que afirma que Estados Unidos no impulsará sanciones, a cambio de una paralización del programa nuclear. A partir de este hecho, la diplomacia retoma sus canales ordinarios, y terminan concluyendo en la firma del Agreed Framework, lo que será el documento más concreto en la historia de la diplomacia nuclear entre ambos países. Poco después del encuentro con Carter, y antes de las negociaciones técnicas, Kim Il Sung fallece. Su sucesor, Kim Jong Il, mantiene el legado de su padre y prosigue con las negociaciones con EEUU. Prueba de esto es la continuidad de la visita Carter, con Kim Il Sung al mando, a la firma del Agreed Framework, meses más tarde y con una RPDC bajo la dirección de Kim Jong Il.

Los puntos esenciales de Agreed Framework eran¹²:

- El reactor de 5MWe en operación, y los reactores de 50 MWe y 200 MWe en construcción, los cuales fácilmente podrían producir plutonio con fines bélicos, serían reemplazados por dos reactores de 1000 MWe de agua liviana, con fecha estimada de finalización para el años 2003

¹² Ver <https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31009.htm>

- Se proveerá petróleo (500.000 toneladas de fueloil pesado por año) para calefacción y producción de energía mientras los reactores estén fuera de servicio, hasta la finalización del primer reactor de agua liviana.
- Ambos países tomaran pasos hacia la normalización de las relaciones políticas y económicas.
- Los Estados Unidos proveerán garantías de paz y seguridad formales para la República Popular Democrática de Corea del Norte frente al uso de armas nucleares por parte de EEUU.
- La RPDC implementará lo manifestado en la Declaración Conjunta por la Desnuclearización de la Península Coreana con Corea del Sur de 1992.
- La RPDC permanecerá dentro del TNP.
- Se reanudarán las inspecciones ad hoc de la IAEA para las instalaciones cuya paralización no está estipulada.
- Los stocks de combustible nuclear consumido serán almacenados y en última instancia desechados sin reprocesamiento en la RPDC.
- La RPDC cumplirá plenamente con las salvaguardas de la IAEA antes de la finalización de componentes esenciales de los reactores de agua liviana.

Desde la perspectiva norcoreana, el Agreed Framework presentaba la posibilidad de la normalización de las relaciones con EEUU, garantías de seguridad y una línea de salvataje ante una inminente implosión económica, mientras que evitaba declarar su historia nuclear. Para Estados Unidos, el acuerdo tenía el mérito de detener el programa nuclear e incluso su potencial ampliación al suspender la construcción de los reactores de mayor capacidad (Hecker, Lee, & Braun, 2010, pág. 7). En términos concretos, el Agreed Framework detendría el desarrollo del programa nuclear de la RPDC basado en reprocesamiento de combustible para obtener plutonio, y a su vez abriría la puerta a la ayuda internacional que necesitará desesperadamente¹³. En esa línea, los EEUU se convertirían hacia el final de la década en los mayores proveedores de asistencia

¹³ En Corea del Norte se conoce al período de hambruna e implosión económica como la “Ardua Marcha”. Se estima que entre 600.000 y 1 millón de personas perecieron entre principios de los '90 y 1998. (Haggard & Noland, 2007)

alimentaria a la RPDC, además de proveer la provisión anual de fueloil. Hacia fines de la década, la RPDC comienza a reestablecer su relación relativamente cercana con China, mientras que en Corea del Sur es electo Kim Dae-Jung, bajo la bandera de la “Política del Amanecer”, que proponía el acercamiento con Corea del Sur. Finalmente, también se busca generar un acercamiento con Rusia.

Con la crisis superada, el resto de la década del '90 transcurre bajo el paraguas del Agreed Framework. Sin embargo, diversos factores comenzarían a generar desgaste y fricciones en una relación aparentemente renovada. Por un lado, el congreso norteamericano generaría resistencias a asistir a Corea del Norte (Miller & Narang, 2018) – esto es lo que lleva a la creación de un consorcio internacional (KEDO) sostenido principalmente por Corea del Sur y Japón, para financiar la construcción de los reactores de agua liviana. Dicho desarrollo también se producirá no sin retraso, generado malestar en una RPDC inmersa en un colapso económico y dependiendo para sus necesidades energéticas de la provisión de fueloil, las cuales también sufrirán retrasos (Pollack, 2011, pág. 134).

Por otro lado, a mediados de la década comienzan otra ronda de negociaciones respecto al desarrollo misilístico de la RPDC, sin particular éxito. Hacia fines de la década, las relaciones se deteriorarán aún más ante las pruebas de misiles, particularmente el primer intento de poner un satélite en órbita en 1998. Esto generará la imposición de sanciones, enfocadas en material militar, por parte de EEUU. Es en estos momentos que Kim Jong Il, apoyándose cada vez más sobre el Ejército del Pueblo Coreano, acuña el slogan *songun* (“lo militar primero”), que dominará la retórica y los lineamientos políticos los años siguientes (Pollack, 2011, pág. 126). La acusación, más tarde probada infundada, por parte de EEUU de otro sitio nuclear en Kumchangri sumará a esta fricción. Ante esta reanudada fricción y ante el temor de un colapso del Agreed Framework se inicia otra serie de rondas diplomáticas. Luego de un intercambio de visitas de alto nivel se realizan declaraciones reafirmando lo acordado en 1994 e impulsando el desarrollo de las relaciones bilaterales. La visita de la Secretaria de Estado Madeleine Albright más tarde, sin embargo, confirmará la resistencia norcoreana a ceder en la cuestión vinculada a los misiles (Pollack, 2011, pág. 129).

Es de notar que en estos años que la RPDC desarrolla intercambios con Pakistán, proveyendo tecnología y material de misiles, otra fuente de conflicto con EEUU. Hay

cierta evidencia que indicaría que en estos intercambios la RPDC haya sido cliente de la red de A.Q. Khan, mediante la cual habría obtenido tecnología e incluso centrifugadoras para el desarrollo de un programa de uranio enriquecido (Corera, 2009). Con la posibilidad de reprocesar combustible nuclear para obtener plutonio anulada al cumplir con el Agreed Framework, esto sería evidencia de una intención de proseguir con un desarrollo secreto del programa nuclear bélico. Sin embargo, las evidencias no eran fuertes a fines de los '90s y la polémica respecto al programa de uranio enriquecido saldrá a la superficie recién en 2002-2003.

Balance de fuerzas y análisis:

Estado de fuerzas convencionales:

La dinámica de las fuerzas convencionales en la Península no cambia respecto del período anterior. La superioridad numérica inmediata sigue del lado de la RPDC, estabilizando su número de efectivos activos ligeramente sobre 1.200.000, mientras que la República de Corea reduce levemente su número, al igual que el componente norteamericano (Ver Anexo I). A su vez, la adquisición de armamento por parte de la RPDC se reduce, marcando la tendencia de progresiva obsolescencia que se profundizará en las próximas décadas, a la vez que la República de Corea y los EEUU mantienen capacidades e incluso las aumentan.

Estado de fuerzas estratégicas:

Si bien al inicio del período los EEUU teme la posibilidad de que la RPDC tenga una o dos armas nucleares, el Agreed Framework firmado en octubre de 1994 efectivamente congela el programa nuclear basado en plutonio. Una posible incursión en el desarrollo de un programa de enriquecimiento de uranio no daría resultados concretos en el período, manteniendo a la RPDC efectivamente fuera del Club Nuclear.

Respecto a la vectorización, Pyongyang mantiene su capacidad de misiles balísticos de corto alcance, y hacia fines de la década prosigue con el desarrollo de nuevas plataformas, lo que generará tensiones con Washington y será el foco de las negociaciones bilaterales desde 1996; en 1998 con el lanzamiento del Taepodong-1 (Ver Anexo II) sorprende a los EE.UU., estimulando el esfuerzo diplomático que culminará en la moratoria de pruebas de misiles en 1999. De todos modos, el balance del período muestra muy poca actividad en el desarrollo y prueba de misiles.

Análisis:

La primera crisis nuclear entre la RPDC y EEUU sucede al inicio de la presidencia Clinton. Si bien podría considerarse a Pyongyang como el iniciador voluntario de la crisis, ésta comienza a desarrollarse a partir de los descubrimientos de la IAEA respecto al programa nuclear. En esa línea, podría considerarse un disparador del conflicto la amenaza norcoreana de retirarse del TNP en 1993, aunque el hecho “revisionista” o alterador del status quo subyacente es el desarrollo nuclear norcoreano. En esa línea, la RPDC sería un iniciador involuntario de la crisis. A partir de entonces hay intentos de negociación infructuosos, mientras comienza a aumentar las tensiones: Corea del Sur y EEUU planean llevar a cabo su ejercicio masivo Team Spirit que contribuiría a un aumento significativo de tropas en la península; a su vez, en discusiones con los surcoreanos un oficial norcoreano hace la famosa advertencia de que podrían convertir a Seúl en un “mar de fuego”. En abril, Kim Il Sung anuncia la detención del reactor en Yonbyon y su recarga de combustible, comprometiendo la posibilidad de la IAEA de verificar el historial nuclear norcoreano. Los EEUU, habiendo advertido a la RPDC, comienzan a planificar ataques limitados y la imposición de sanciones; ante el comienzo de la descarga de las barras de combustible en mayo, los Estados Unidos amenazan con sanciones nuevamente, los coreanos respondiendo con que las sanciones equivaldrían a la guerra. En esta etapa, ambos estados envían señales claras al otro de su voluntad de no ceder, de la manera en que, de continuar su curso, colisionarían. La irrupción de la misión Carter en junio impidió que se continuaran desarrollando las acciones planteadas por ambos estados; en esa línea, la Track II diplomacy destrabó el curso y permitió a ambos estados salvar las apariencias y sentarse a negociar. Si bien no hay una retirada explícita por parte de los EEUU, la amenaza norcoreana sobre Seúl y la posibilidad de irracionalmente empujar la crisis a una guerra (que implicaría la derrota militar y la destrucción de la RPDC o la caída del régimen) efectivamente mostró un gran efecto disuasivo frente al poderío militar superior de los EEUU. A su vez, los resultados del Agreed Framework donde la RPDC congela el objeto contencioso (el programa nuclear) durante la crisis, nos podrían dar a entender que la presión militar de los Estados Unidos sobre la RPDC era efectivamente considerada real; como el curso de colisión se interrumpió por un hecho cuasi externo, no es posible determinar a ciencia cierta qué bando sintió los efectos disuasivos en mayor proporción.

3.3 Rollback y nuclearización – la Era Bush (2001-2008)

En la primera década del siglo XXI se producirán numerosos eventos significativos, tanto directa como indirectamente relacionados con la región que tendrán impacto en la dinámica tanto del programa nuclear norcoreano como la relación bilateral entre la RPDC y EEUU y sus respectivas estrategias. La elección de George W. Bush en el 2000 implicó ya un cambio retórico frente a la relación con Corea del Norte, debido al bagaje particular de los ideólogos de la política exterior de la administración Bush¹⁴. Exacerbando esta tendencia, los atentados del 11 de septiembre de 2001, que marcan el inicio de una nueva época, de la Guerra contra el Terrorismo y la erosión de la unipolaridad norteamericana, y la invasión a Irak frente a la presunta presencia de armas de destrucción masiva y el consecuente cambio de régimen serán eventos que impactarán directamente en las estrategias y política exterior de ambos países y en el desarrollo nuclear. Concretamente sobre el conflicto en la península coreana se cuentan numerosos hechos determinantes: se deshecha el Agreed Framework, Corea del Norte abandona definitivamente el TNP, la RPDC realiza su primera prueba nuclear. A su vez, y en contraste a la década anterior, la crisis que se dispara en el 2003 genera la conformación de mecanismos multilaterales de negociación encarnados en las Six Parties Talks; rondas de negociación incluyendo a EEUU, la RPDC, la República Popular de China, la Federación Rusa, Japón y Corea del Sur. Sin resultados concretamente positivos, dichos ámbitos de negociación terminarán de fracasar poco después de terminada la era Bush.

Bush heredará una relación enmarcada en el Agreed Framework, pero con una tensión latente del período anterior, fruto de los retrasos en los compromisos de Washington, así como el desarrollo de misiles norcoreanos, y las sospechas de un programa de uranio enriquecido. Con una hoja de ruta distinta a la administración Clinton¹⁵, y ante los hechos del 11 de septiembre, la retórica se endurecerá hasta que, en el discurso del Estado de la Unión en enero de 2002, incluye a Corea del Norte en el “Eje del Mal” junto con Irán e Irak. En 2002, en la edición anual de la National Security Strategy of

¹⁴ Para una mejor comprensión de la doctrina Bush, recomendamos el artículo de Rober Jervis “Understanding the Bush Doctrine” (Jervis, 2009)

¹⁵ En la National Security Strategy para 2001 de la administración Clinton (2000), Corea del Norte aparece mencionada 15 veces, en clave de necesidad de reforzar los compromisos propios y hacer cumplir a la RPDC los puntos de Agreed Framework en aras de mantener contenido el programa nuclear y de misiles; En la National Security Strategy para 2002 (2001) la única vez que es mencionada Corea del Norte es para remarcar su peligro como real proliferador e incumplidor de pactos.

the United States, menciona explícitamente a la RPDC como “estado canalla” y como una amenaza de proliferación. Mas tarde Corea del Norte aparecerá como estado objetivo en la Nuclear Posture Review, y luego se lo incluirá en la lista de estados patrocinador del terrorismo. Los informes de inteligencia sobre el programa de enriquecimiento de uranio de Corea del Norte servirán para profundizar la tendencia, ya que, en palabras de John Bolton (subsecretario de estado para el control de armas y seguridad internacional),

“éste fue el martillo que estaba buscando para hacer pedazos el Agreed Framework” (Bolton, 2007, pág. 106)

A fines de año, y en respuesta a la cancelación de los envíos de fueloil, la RPDC declara el colapso del Agreed Framework, ordena la expulsión de la IAEA y toma los pasos para reiniciar las actividades de proliferación y anuncia su retirada del TNP. Llamativamente, unos meses antes del auge de la crisis a comienzos del 2003, el viceministro de relaciones exteriores de la RPDC, en negociaciones dijo al asistente del Secretario de Estado, James Kelly:

“Somos parte del eje del mal, y usted es un caballero. Esta es nuestra relación. Si nos desarmamos debido a la presión de Estados Unidos, entonces nos convertiremos en Yugoslavia o la Afganistán de los Talibanes, y nos matarán a golpes.” (Pritchard, 2007)

La retórica escala, Bush afirmando que la decisión de reiniciar el reactor es inaceptable y el Secretario de Defensa llegando a decir que los EEUU son capaces de luchar dos guerras simultáneamente; Corea del Norte responde que EEUU está llevando la crisis hacia una guerra nuclear, y que lucharán hasta el final (Smith, 2006, pág. 77).

Los meses siguientes, durante las primeras semanas de la invasión a Irak, hay indicios de que la RPDC estaba preparándose para un conflicto militar. (nota) El mismo Kang, unos días luego del comienzo de las operaciones en Irak, afirmó:

“...hemos visto lo que están haciendo en Irak... La lección que estamos aprendiendo es que Irak no tiene armas de destrucción masiva y ustedes lo han invadido. Entonces, vamos a reprocesar las barras de combustible usado y vamos a usarlas para crear una disuasión nuclear así no podrán invadirnos.” (Chinoy, 2008, págs. 166-167)

En este contexto China, alarmada ante la escalada, propone primero conversaciones bilaterales, que fracasan, y luego conversaciones multilaterales, que terminaran realizándose en el formato de las Six Party Talks (EEUU, la RPDC, la República Popular de China, la Federación Rusa, Japón y Corea del Sur). Las múltiples rondas de las Six Party Talks reflejan poco avance, principalmente debido a la rigidez en las posiciones norteamericana y norcoreana. Luego de casi dos años de idas y vueltas, en 2005 producen la Declaración Conjunta del 19 de septiembre, donde Corea del Norte se comprometía a abandonar su programa nuclear y reingresar al TNP, mientras mantenía su derecho al uso pacífico de la energía nuclear, renovando el compromiso por los reactores de agua liviana, y a su vez Estados Unidos confirmaba la ausencia de despliegue nuclear en la Península Coreana, así como daba garantía de no atacar a Corea del Norte (US Department of State, 2005). A diferencia del Agreed Framework, la escritura de la declaración era más ambigua y presentaba objetivos menos concretos. Rápidamente declaraciones unilaterales tanto de EEUU como de la RPDC daban interpretaciones divergentes respecto a lo declarado (Pollack, 2011, pág. 147). De todos modos, la tregua no duró, ya que casi inmediatamente el Departamento del Tesoro de EEUU impuso sanciones al Banco Delta Asia de Macao, donde Corea del Norte tenía activos financieros, basado en la supuesta distribución norcoreana de moneda falsa, mientras que desde las Naciones Unidas se adoptó la Resolución 60/173 sobre los derechos humanos en Corea del Norte (Chinoy, 2008). En esa línea, la National Security Strategy para el 2006 (2005) ya advertía de los peligros de Corea del Norte por fuera del tema nuclear; al proceder con la presión en esa línea se comprometieron los resultados de la diplomacia nuclear.

Con los activos financieros congelados, un intercambio de visitas entre China y la RPDC no logra asegurar la asistencia financiera que Kim Jong Il necesitaba para Corea del Norte. Durante el año 2006, la RPDC cambia de curso, realizando varias pruebas de misiles en julio, siendo la más significativa la prueba del misil Taepodong-2, con un alcance estimado de 6700 kilómetros que, si bien la prueba falla, teóricamente podría alcanzar Alaska. Las Naciones Unidas responden con la resolución 1695, intimando a la RPDC que cese toda actividad de misiles balísticos, y al resto de los miembros de la Asamblea General que se abstengan de proveer componentes de dicha tecnología a la RPDC. El 9 de octubre Corea del Norte lleva a cabo su primera prueba nuclear. Las estimaciones dan el resultado de menos de un kilotón de potencia, lo que implicaría una

prueba no totalmente exitosa; de todos modos, la RPDC había cruzado el umbral nuclear. A pesar de la inmediata sanción del Consejo de Seguridad, poco después de la prueba los Estados Unidos buscan abrir canales de negociación bilaterales, así como, con el impulso de una China preocupada por las acciones norcoreanas (Pollack, 2011, pág. 150), se restablecen las Six Party Talks. El resultado es el compromiso de reafirmar la Declaración Conjunta de septiembre de 2005, y, concretamente, Corea del Norte suspende las actividades en Yongbyon, aceptaría nuevas inspecciones de la IAEA para asegurar la inexistencia o desmantelamiento de su programa de enriquecimiento de uranio; a cambio, se realizan envíos de petróleo a la RPDC, y Estados Unidos remueve a Corea el Norte de la Trading with the Enemies Act¹⁶, de la lista de estados patrocinadores del terrorismo y alivia restricciones al uso de los fondos en el Banco Delta Asia. Nuevamente se mantendrían diferentes interpretaciones respecto a lo que significaría la desnuclearización, la RPDC aceptando medidas parciales, mientras los EEUU pretendiendo la completa y verificable eliminación del programa nuclear. Al acercarse el fin de la era Bush, las negociaciones vuelven a estancarse ante la inminencia de las elecciones en EEUU.

Balance de fuerzas y análisis

Estado de fuerzas convencionales:

Se mantiene la relación de fuerzas convencionales del período anterior, aumentándose la brecha cualitativa con el paso del tiempo. En el 2005, el general Leon LaPorte, comandante de las USFK, estimaba que los pilotos norcoreanos tenían alrededor de 15 hs de vuelo anuales, el equivalente a un mes de vuelo para las fuerzas surcoreanas y norteamericanas en la península (US Department of Defense, 2005). A su vez, de esta fuerza, tan sólo una limitada cantidad (menos de 20) no eran obsoletos: versiones de exportación (de menores capacidades) de MiG 29 adquiridos a la URSS entre 1988 y 1992 (Mitzer & Oliemans, 2014). Una situación análoga era reportada para las fuerzas navales. Por otro lado, en el contexto de la Guerra contra el Terrorismo se reducen las USFK con el retiro de 12500 efectivos para su redistribución en otras partes del globo (CNN, 2004).

¹⁶ Corea del Norte estuvo listado en la Trading With The Enemies Act desde 1988 hasta 2008, luego fue incluida nuevamente en 2017; actualmente sigue en el acta.

Estado de fuerzas estratégicas:

Es en este período en que la RPDC acelera su programa nuclear y termina efectuando su primera prueba nuclear, de una potencia estimada de hasta 2-4 kilotones. Si bien menor a lo anticipado por los norcoreanos, Pyongyang efectivamente cruza el umbral nuclear. El Institute for Science and International Security estima que Corea del Norte podría tener hasta 13 cabezas nucleares (Albright & Brannan, 2006). Sin embargo, la posibilidad de miniaturizar el dispositivo nuclear como para poder ser vectorizado está en duda.

Con el inicio de la segunda crisis en 2003 se reinician las pruebas de misiles, incrementando sustancialmente a lo largo del período. Si bien la mayoría son misiles balísticos de alcance corto y medio (hasta 1500 km), en el 2006 se realiza la prueba del Taepodong-2 que, si bien resulta fallida, proyecta un alcance estimado de 6700 km: capaz de llegar a Alaska. (Ver Anexo II)

La doctrina Bush, por otro lado, implicó un abandono del tratado ABM¹⁷, dándose los primeros pasos en la provisión de un sistema de defensa antimisiles, siendo la Península de Corea uno de los potenciales primeros despliegues.¹⁸

Análisis

El período que comienza con la era Bush significa un quiebre casi inmediato con la tendencia proyectada desde 1994. Si bien ambos lados se acusan de haber traicionado el espíritu del Agreed Framework, algunos académicos defienden que, a pesar de algunas cuestiones contradictorias como el incipiente programa de enriquecimiento de uranio, Corea del Norte se mantuvo dentro de los márgenes y efectivamente el Agreed

¹⁷ El tratado sobre misiles antibalísticos (ABM por sus siglas en inglés) se firmó en 1972 entre la URSS y los EEUU (US Department of State, 1972); en términos prácticos implicaba el límite en la cantidad de misiles balísticos (hasta 100) que podías disponer cada potencia. Un robusto sistema de misiles antibalísticos permitiría, en teoría, la capacidad de atacar primero con armas nucleares al poder detener el contraataque del enemigo; junto con ese factor, también se argumentó la necesidad de evitar otra carrera armamentística. En el 2002, la administración Bush se retiró del tratado, argumentando la necesidad de proteger a los EEUU del chantaje nuclear generado por los estados “canalla” (rogue states), como por ejemplo Corea del Norte. Rusia, en respuesta, decide aumentar sus capacidades nucleares (Majumdar, 2018).

¹⁸ La aceleración del programa nuclear de la RPDC, culminando en la prueba del 2006, sucedió paralelamente al desarrollo de los sistemas de misiles ABM, algunos de ellos hoy en servicio, como los destructores de misiles guiados AEGIS con capacidad ABM, el THAAD, Patriot PAC3 y la incipiente Ground-based Midcourse Defense. Para más información ver <https://www.mda.mil/system/system.html>. Respecto a la posibilidad del despliegue coreano, se encuentra implícito en los dichos del vicepresidente Cheney (2008).

Framework logró detener la proliferación nuclear en la península por casi una década. Las primeras acciones de Bush, el discurso del eje del mal y la retórica en general, sumada a la percepción de funcionarios como Bolton, sugieren que el iniciador de la escalada y crisis que comienza a gestarse en 2002 son los EE.UU. El efecto que tienen, sin embargo, es el contrario: la escalada retórica agudiza la percepción de inseguridad de Corea del Norte, acelerando el programa nuclear: Corea del Norte cruza todas las líneas rojas planteadas por EEUU: expulsa la IAEA, reinicia el reactor de Yongbyon, anuncia su capacidad nuclear, prueba misiles balísticos, coronando estas acciones con la realización una prueba nuclear. Ante esto, la respuesta norteamericana es, principalmente, retórica. De hecho, la reducción de más de 10.000 efectivos de la Península Coreana en una etapa de crisis envía una señal contraria en términos de compromiso y credibilidad a su adversario. Posiblemente al estar desplegado en Irak y en Afganistán, la especulación sobre la menor posibilidad de comenzar otra guerra también haya entrado en juego.

Si bien posterior a esto se discuten acciones militares en los EEUU, el retorno a la mesa de negociaciones y el levantamiento de algunas sanciones a cambio de la reedición de vagos compromisos anteriores da a entender una retirada norteamericana. Por un lado, los intereses de Corea del Norte en mantener su programa nuclear se ven fortalecidos ante las amenazas explícitas contra su seguridad, más aún ante el testimonio de la aplicación de la doctrina Bush en Irak, país acusado de proliferador que carecía de dicha capacidad nuclear. El progreso técnico en el desarrollo y vectorización de su armamento nuclear incrementan también su potencial capacidad; sumado a la amenaza de seguridad; manteniendo a su vez su tradicional disuasión convencional con su capacidad de daño sobre Corea del Sur, la credibilidad de la respuesta norcoreana aumenta significativamente.

3.4 Paciencia Estratégica – Kim Jong Il y Kim Jong Un en la era Obama

A principios de 2009, la RPDC hizo un rollback sobre sus compromisos de desnuclearización. Los eventos se desarrollaron de manera similar al 2006. Ante la condena del Consejo de Seguridad por el (fallido) lanzamiento del satélite Kwangmyŏngsŏng 2, Pyongyang endureció su retórica, declarando la existencia de un programa de enriquecimiento de uranio, y expresó en declaraciones que la normalización de relaciones sería posterior a la aceptación de Corea del Norte como un

estado nuclear. Paralelo a los sucesos internacionales, la salud de Kim Jong Il se debilitaba, y es a comienzos de 2009 que designa a su hijo Kim Jong Un como su futuro sucesor. En mayo de 2009, Pyongyang lleva a cabo su segunda prueba nuclear. Esta habría sido más exitosa que la primera, dando un rinde de los 4 kilotones anticipados, demostrando una maduración en el desarrollo de los dispositivos nucleares. El consejo de seguridad responde con la resolución 1874, imponiendo un embargo de armas y sanciones económicas a la RPDC.

La administración Obama había asumido con la idea de “romper el ciclo de provocación y recompensa”, desplegando el enfoque que la Secretaria de Estado Hillary Clinton llamó “paciencia estratégica”. La idea detrás del concepto era evitar la recompensa al mal comportamiento, estando dispuesto a escalar gradualmente la presión económica y diplomática; la posibilidad de negociaciones se abriría una vez Pyongyang mostrase voluntad de negociar su desnuclearización (Wertz, 2018).

Posterior al ensayo nuclear del 2009, se abre un canal de negociación y se realizan algunos intercambios, en particular la visita de Bill Clinton que logra liberar dos periodistas detenido. Esta visita extraoficial no tuvo, sin embargo, ningún efecto de impacto significativo análogo a la misión Carter en 1994. Los impulsos por profundizar la negociación se ven afectados por enfrentamientos con Corea del Sur: en marzo de 2010, un submarino norcoreano hunde la fragata Cheonan, cobrando la vida de 46 marinos surcoreanos; en noviembre del mismo año una unidad de artillería norcoreana cañonea la isla de Yeonpeong, produciéndose un intercambio con baterías surcoreanas¹⁹. Ese mismo mes Corea del Norte le muestra a un grupo de académicos y expertos una instalación centrifugadora moderna, en una demostración de la capacidad de llegar a la bomba de las dos maneras posibles: plutonio y uranio enriquecido (Hecker S. , 2010) (Wertz, 2018).

Preocupado ante el avance del programa nuclear, Washington busca negociar con Pyongyang en charlas bilaterales, que se interrumpen brevemente ante la muerte de Kim Jong Il en diciembre de 2011. De manera similar a lo sucedido en el 94, a pesar de la

¹⁹ La zona cercana a Yeonpeong ya había sido escenario de combates navales en 1999 y 2003, sin embargo no alcanzaron la importancia simbólica y material del bombardeo de Yeonpeong. Según Carlin y Jervis (38 North, 2015), podría pensarse que el ataque fue una forma de probar la reacción surcoreana en el marco de una RPDC con capacidad nuclear. Sin embargo, al retirarse de la confrontación de manera clásica, debido a la respuesta asertiva de Corea del Sur, difícilmente haya relación con la capacidad nuclear norcoreana.

muerte del líder norcoreano, las charlas se reanudan y se llega a un acuerdo: el *Leap Day Deal*. En términos concretos, a cambio de una moratoria de la prueba de misiles, pruebas y actividades nucleares y la autorización a las inspecciones de la IAEA, EEUU proveería 240 mil toneladas de alimentos. Sin embargo, casi inmediatamente al acuerdo ambas partes envían comunicados tomando interpretaciones distintas de lo acordado (Wertz, 2018). En lo concreto, Pyongyang afirma que la moratoria era para misiles de largo alcance, no para el lanzamiento de satélites; lanzando (sin éxito) en abril su satélite Kwangmyŏngsŏng-3.

En 2013 se sucede una escalada en la retórica y las señales hostiles mutuas. Luego de la UNSCR 2087 de enero condenando el lanzamiento de satélite, Pyongyang realiza su tercera prueba nuclear en febrero, de una potencia estimada de entre 6 y 9 kilotones. El Consejo de Seguridad responde con la UNSCR 2094, condenando el ataque y profundizando las sanciones. En marzo, Kim Jong Un anuncia la línea política llamada *byungjin*, que significa el foco dual en el desarrollo de armas nucleares y el desarrollo económico, en reemplazo de *songun* (Kim, 2013). En abril las tensiones escalan con el desarrollo del ejercicio conjunto *Foal Eagle*²⁰, denunciado por la RPDC como una amenaza nuclear (ante el sobrevuelo de bombarderos furtivos B2 y el despliegue en Guam de bombarderos estratégicos B52). En pocos días, declara nulo el Armisticio de 1953, cierra el paso en Panmunjon y el centro industrial Kaesong, y se compromete a reiniciar el reactor de Yongbyong para seguir produciendo material fisible. Notablemente, en el pico de la crisis EEUU decide detener una prueba de misiles balísticos intercontinentales (ICBM) para no enviar señales erróneas a la RPDC (CNN, 2013).

Hacia junio la crisis va perdiendo momentum, paulatinamente se van reestableciendo los contactos con Corea del Sur, pero la tensión se mantiene en un nivel relativamente elevado con amenazas ocasionales de la RPDC; por el resto de la administración Obama dicha tensión no volverá a bajar (Wertz, 2018).

En 2015 Pyongyang ofrece suspender pruebas nucleares a cambio de la suspensión de *Foal Eagle*; EEUU ignora la propuesta; sin embargo, entre fines de dicho año y principios del 2016 Washington intenta volver a sentarse a negociar la

²⁰ Foal Eagle es un programa de entrenamiento de campaña combinado entre las fuerzas armadas de Corea del Sur y las USFK para prepararse ante una infiltración enemiga (Libro Blanco de la Defensa , 2016).

desnuclearización, relajando sus precondiciones: Corea del Norte rechaza la oferta y realiza su cuarta prueba nuclear, seguida por otra más en septiembre; sumado a una escalada en la prueba de misiles balísticos. La presión internacional sobre la RPDC aumentará seriamente luego de este evento, con sanciones cortando el comercio norcoreano de carbón, uno de los pocos bienes que exporta; y con el beneplácito de Rusia y China para aumentar el peso sobre Pyongyang de esta manera. A su vez, Corea del Sur cierra Kaesong, y Washington aumenta el alcance y eficacia de sus sanciones (nota sanciones), incluso llegando a sancionar personalmente a Kim Jong Un por violaciones a los derechos humanos, efectivamente terminando cualquier contacto entre la administración Obama y Pyongyang.

Balance de fuerzas y análisis:

Estado de fuerzas convencionales:

A partir de la progresiva obsolescencia del material convencional, las fuerzas armadas de Corea del Norte llevan a cabo durante estos años algunas modificaciones operacionales y doctrinarias, con el fin de absorber lecciones de experiencias foráneas en los distintos conflictos de la década de 2000-2010. En esa línea ha ido fortaleciendo el desarrollo de tácticas y formaciones para la lucha asimétrica; destacándose su gran cantidad de fuerzas especiales (Hackett & Fitzpatrick, 2018). Sin embargo, en términos generales la brecha convencional no dejaría de aumentar, un hecho posiblemente reconocido por los propios norcoreanos. En términos convencionales, la artillería norcoreana sigue siendo el mayor elemento disuasorio presente en las FFAAs de la RPDC (Ver Anexo III).

2016				
	Categoría	Corea del Sur	Estados Unidos	Corea del Norte
Efectivos	Ejército	490.000	28.500	1.100.000
	Marina	70.000		60.000
	Fuerza Aérea	65.000		110.000
	Fuerzas Estratégicas			10.000
	Total	625.000	28.500	1.280.000
Equipamiento	Tanques	2.400	50	4.300
	Veículos blindados	2.700	130	2.500
	Artillería de tubo	5.700	0	8.600
	Artillería de cohetes	200	40	5.500
	Misiles tierra-tierra	60 lanzadores		100 lanzadores
	Embarcaciones de combate	110		430
	Vehículos anfibios	10		250
	Barreminas	10		20
	Embarcaciones auxiliares y de apoyo	20		40
	Submarinos	10		70
	Aviación de combate	410	90	810
	Aviación de vigilancia & control	0		30
	Aviación de transporte	50		330
	Entrenadores	180		170
	Helicópteros	690	20	290
Reservistas	3.100.000		7.620.000	

Fuente: Libro Blanco de la Defensa – Ministerio de Defensa Nacional, República de Corea

Estado de fuerzas estratégicas:

El período que se extiende a lo largo de la administración Obama es característico por la proliferación de ensayos de distintos tipos de misiles balísticos, destacándose las múltiples pruebas del misil BM-25 *Musudan* con un alcance teórico de 4000km, capaz de alcanzar Guam, y el KN-11, un misil balístico lanzado desde submarino (SLBM), posiblemente de los submarinos balísticos de propulsión diesel-eléctricos clase Golf comprados a Rusia a mediados de los '90s – la capacidad de lanzar SLBM dotaría a la RPDC de la posibilidad de atacar Corea del Sur y Japón desde ubicaciones desconocidas y no cubiertas por los sistema de detección y defensa aérea rivales²¹ (Ver Anexo II).

²¹ Los SLBM técnicamente proveen a su usuario una capacidad de second strike, lo que quiere decir que ante un ataque devastador de un enemigo que logre destruir todas las fuerzas estratégicas en tierra, la capacidad de lanzar SLBMs desde submarinos difíciles de localizar y destruir permitiría tomar represalias. Además de esta capacidad, el lanzamiento de un SLBM desde el Mar Amarillo o del Mar de

Es en la era Obama cuando se producen la mayor cantidad de ensayos nucleares hasta la fecha, y que, si bien son de un rinde reducido, muestran un incremento en la capacidad técnica norcoreana.

Ante la proliferación de misiles norcoreanos, los EEUU deciden desplegar el sistema antimisiles THAAD en Corea del Sur, proyectado a entrar en servicio a mediados/fines de 2017²².

Análisis:

Luego de un breve período de distensión en los últimos años de Bush, con una Corea del Norte ya habiendo cruzado el umbral nuclear, la RPDC comienza a acelerar su programa de armas de destrucción masiva, tanto en las cabezas nucleares como el desarrollo de vectores. Si bien ya desde el inicio, siendo líder Kim Jong Il, comienzan a resurgir las tensiones, el programa se acelera notoria, y constantemente a partir de la asunción de Kim Jong Un, como lo demuestra el progresivo incremento de pruebas de misiles (Ver Anexo II). Pyongyang combina los avances técnicos con escaladas retóricas defensivas, ante la presión de la Comunidad Internacional y los EEUU. Éste último inicialmente responde siguiendo la línea de “paciencia estratégica” planteada al inicio de la administración, pero eventualmente busca resoluciones negociadas ante los saltos cualitativos en el programa nuclear, como en el 2011 luego de la revelación del consolidado programa de enriquecimiento de uranio. Cuando efectivamente se logra un acuerdo, como en el *Leap Day Deal*, el alcance y las recompensas son limitadas, así como la falta de un comunicado conjunto da lugar a distintas interpretaciones. Esto sería lo que lleva a los dos meses de crisis en 2013, con una RPDC dando todas las señales de endurecimiento tanto retórico como en los hechos, al probar misiles e incluso realizar un ensayo nuclear, y hacer referencias respecto a la finalización del Armisticio. Los EEUU responden con más sanciones y con la búsqueda de apoyo multilateral para seguir sancionando, mientras que realizan alguna demostración de fuerza. La crisis en última instancia parece disiparse, pero sin mediar acuerdo o compromiso, la tensión se

Japón, podría evitar la cobertura de radar del THAAD, cuya antena se proyectaría direccionada hacia la amenaza principal, los misiles lanzados desde la RPDC.

²² El THAAD, con una capacidad antimisiles en la fase terminal de los misiles balísticos, se desplegó en la península coreana a mediados de 2017, siendo dicho despliegue planificado en la administración Obama (Rowland, 2014). El THAAD generó polémica por dos motivos. En primer lugar, el costo de su despliegue fue objetado internamente en Corea del Sur. Además, el despliegue del THAAD generó preocupación y enojo en China, quien aplicó sanciones de facto sobre el turismo y productos surcoreanos, impactando en la economía, resolviéndose dicha situación a fines de 2017 (Reuters, 2017)

mantiene latente. En ese sentido, ambos estados mantendrán una política de distanciamiento, la RPDC enfocada en una carrera hacia el encumbramiento nuclear, y los EEUU aplicando un progresivo grado de presión diplomática, económica y militar.

3.5 Breakthrough? Trump y Kim Jong Un (2017 hasta hoy...)

Heredando una tensión alta desde el período Obama, en los inicios de la era Trump la crisis se acelera. Previo a la asunción del presidente de los EEUU, ya Trump había puesto una línea roja al desarrollo de los ICBMs norcoreanos (Trump, 2017). En marzo, la RPDC prueba 4 misiles, y en abril realiza la prueba del misil Hwasong-12 de 4500 km de alcance, capaz de golpear Guam, que se estrella en el Mar del Japón. Inicialmente se difundió que los EEUU enviaría el grupo de ataque de portaaviones (*Carrier Strike Group*, CSG) Carl Vinson, el cual, sumado al CSG del USS Ronald Reagan estacionado en Yokohama, denotaría un movimiento ofensivo considerable; poco después los norteamericanos se retractaron, aduciendo un error -el Carl Vinson se encontraba en el Índico. De todos modos, la RPDC responde celebrando el aniversario de la República con el mayor ejercicio de artillería de la historia (CNN, 2017).

El 4 de julio, coincidiendo con otro aniversario, Corea del Norte prueba su misil balístico intercontinental Hwasong-14, de un alcance estimado de 10.000 km, capaz de golpear los EEUU continentales. EEUU y Corea del Sur responden con un ejercicio combinado utilizando misiles balísticos tácticos. En agosto Pyongyang amenaza con probar 4 misiles Hwasong-12, en dirección a Guam, ante lo cual Trump responde que las soluciones militares a la crisis ya están listas y preparadas para dispararse (Trump, 2017). Es de notar que, a pesar de la escalada de la retórica, aún en el medio de la crisis había canales de comunicación abiertos. Sin embargo, los hechos seguían escalando, algunos especialistas notando que, a esta altura, la crisis entre la RPDC y EEUU era comparable con la Crisis de los Misiles Cubanos²³. Si bien los misiles no son lanzados hacia Guam, Pyongyang sí lanza un misil Hwasong-12 que sobrevuela Hokkaido, para estrellarse en el Pacífico; EEUU responde con vuelo de bombarderos cerca del espacio aéreo norcoreano.

²³ Funcionarios y diplomáticos de ambos partidos proclamaron el paralelismo con la situación en 1962, en función de la tensión reinante y el grado de brinkmanship. Ver <https://www.foxnews.com/politics/john-bolton-north-korea-standoff-comparable-to-cuban-missile-crisis> y <https://www.mediaite.com/tv/leon-panetta-sounds-the-alarm-on-north-korea-biggest-crisis-facing-u-s-since-cuban-missile-crisis/>

Casi un mes luego de que el Consejo de Seguridad sancionara a la RPDC por su prueba del Hwasong-14 con la UNSCR 2371 (bloqueando exportaciones de carbón, hierro, plomo y mariscos) y un compromiso chino de reforzar la ejecución de las sanciones, Pyongyang realiza su 6ta prueba nuclear. Corea del Norte afirma haber logrado traspasar el umbral termonuclear, siendo la potencia estimada de 140 kilotones. En la 72 sesión de las Naciones Unidas, Trump responde:

“Los EEUU tienen gran fuerza y paciencia, pero si es forzado a defenderse a sí mismo o a sus aliados, no tendremos otra opción que destruir completamente a Corea del Norte. Rocket Man está en una misión suicida para sí mismo y su régimen.” (Trump, 2017)

El Consejo de Seguridad vuelve a sancionar a la RPDC, esta vez afectando sus importaciones de crudo; las sanciones, sin embargo, tienen menos apoyo de China y Rusia, y terminan siendo menos duras que en el borrador original (Lederer, 2017). Hacia fines del 2017, Corea del Norte corona sus pruebas y ensayos con el lanzamiento del Hwasong-15, un ICBM con un alcance estimado de 13.000 km, dándole la posibilidad teórica de atacar cualquier punto de los Estados Unidos. Una vez realizada la prueba, la RPDC anuncia que la etapa de desarrollo y ensayos de su programa nuclear estaría concluida, y que el foco sería la producción masiva de vectores y cabezas nucleares. A su vez, en el comunicado de Año Nuevo, da el pie a un inicio de la diplomacia, informándole a Corea del Sur de su voluntad de participar en las Olimpiadas de Invierno en Pionchang.

Tomando como punto de partida la mano tendida en el comunicado de Año Nuevo, junto con una administración surcoreana dispuesta a profundizar el deshielo en las relaciones, se comienzan a dar un período de détente en la península. La iniciativa conjunta de Kim Jong Un y Moon Jae-in, presidente de Corea del Sur se materializan con el restablecimiento de la hotline entre las dos Coreas y la participación en Pionchang, con un equipo de hockey conjunto entre los dos estados. En marzo, Kim Jong Un informa, a través de Corea del Sur, del deseo de realizar una cumbre con Donald Trump para discutir la desnuclearización de la Península Coreana; iniciativa aceptada inmediatamente por Washington, enviando al director de la CIA Mike Pompeo a reunirse con Kim. En abril, el líder norcoreano declara la victoria de la línea política *byungjin*, proclamando una nueva línea estratégica concentrada plenamente en el desarrollo de la economía (Carlin, 2018). Otro comentario notable fue que la RPDC no

pondría como condición para la desnuclearización el retiro de las tropas norteamericanas de la Península. Poco después se juntará con su contraparte surcoreana en Panmunjom, firmando una Declaración marcando los pasos para el diálogo intercoreano, la eliminación de la tensión militar e incluso la “concreción de la desnuclearización de la península” (Reuters, 2018).

A pesar de algunos sobresaltos retóricos, y con el gesto de Pyongyang de destruir su sitio de ensayos nucleares en Punggye-ri y la remoción de tres generales claves en el programa nuclear (White, 2018), finalmente el 12 de junio de 2018 se produce el primer encuentro en la historia de un líder norcoreano y el presidente de los Estados Unidos. La Cumbre de Singapur produce una escueta declaración conjunta con puntos genéricos: el compromiso a establecer relaciones entre los dos países y la paz en la península, el compromiso de EEUU de dar garantías de seguridad y de Corea del Norte de reafirmar la declaración de Panmunjom para una desnuclearización completa de la Península y un compromiso para la repatriación de cuerpos de la Guerra de Corea.

Una victoria política en lo inmediato para ambos líderes (y para Moon Jae-in) debido a lo simbólico de la cumbre, en líneas generales la declaración era incluso menos específica que acuerdos anteriores como el Agreed Framework, y dejaba relativamente abierto el camino a seguir, dejando para los negociadores la implementación de los puntos declarados. En lo concreto, en los meses posteriores al acuerdo los avances han sido relativamente escasos, el único gesto notable de EEUU fue la cancelación de *Foal Eagle*. En la visita subsecuente entre Pompeo y representantes de la RPDC no hubo avances ante el desinterés de EEUU de discutir la firma del Tratado de Paz, e incluso Trump canceló una visita posterior del director de la CIA, ante el escaso progreso. Pyongyang ha realizado algunos gestos, como el desmantelamiento del centro Sohae de lanzamiento de satélites y el cierre de un centro de ensamblaje de misiles balísticos; sin embargo, a partir de septiembre a comenzado a demostrar preocupación y a enviado señales de preocupación ante el escaso avance (Carlin, 2018). Washington por su cuenta ha mantenido, a pesar de la distensión y el establecimiento de negociaciones directas, su política de “máxima presión” en la cuestión de las sanciones hasta que no observe pasos claros en la desnuclearización, así como también se ha negado a concluir el tratado de Paz que daría fin oficial a la Guerra de Corea. Al día de hoy, la sensación entre los analistas y ante los relativamente escasos avances es de una negociación trabada. Habrá

que esperar al 2019 y el posible reencuentro pactado entre Kim Jong Un y Donald Trump para ver como continúa esta historia.

Balance de fuerzas y análisis

Estado de las fuerzas convencionales:

Luego de un período de alto estado de alerta y de múltiples ejercicios, las fuerzas armadas de ambos campos han vuelto a su estado de vigilancia “normal”. La cancelación de los ejercicios entre la República de Corea y los EEUU, como gesto de buena voluntad de EEUU hacia la RPDC, ha generado alguna preocupación entre los militares debido a la utilidad de tales maniobras conjuntas respecto al estado de alerta y entrenamiento. Por otro lado, el ejército surcoreano ha profundizado el desarrollo y la adquisición de equipamiento para intentar contrarrestar la amenaza representada por la artillería convencional del Norte (Yeong, 2018).

Estado de fuerzas estratégicas:

El año 2017 fue de una actividad casi frenética para las fuerzas estratégicas norcoreanas, realizando numerosos ensayos de misiles de distintas capacidades y con saltos cualitativos notables. Contabilizando más de 20 ensayos, la RPDC notoriamente hizo múltiples pruebas de misiles balísticos con alcances superiores; anteriormente, salvo los ensayos de los misiles Taepodong utilizados para intentar lanzar satélites (muy probablemente una excusa para probar vectores nucleares), la mayoría de las pruebas fueron de misiles balísticos de corto alcance, ya disponibles desde la década del '80, y misiles de crucero (Ver Anexo II). En 2017, la RPDC realizó 5 lanzamientos del Hwasong-12 (4500km de alcance), 2 pruebas del Hwasong-14 (10.000m de alcance) y la prueba, que coronó el año, del Hwasong-15 de 13.000 km de alcance. Además, el Norte afirma haber logrado detonar un dispositivo termonuclear; la potencia alcanzada entraría dentro del umbral, si bien hay debate si fue efectivamente un arma termonuclear o una de fisión intensificada; de todos modos, demuestra un progreso técnico notable, llegando a tener rindes de 140 kilotones, frente al máximo anterior de 10kt en la anterior prueba de septiembre 2016.

A pesar de los grandes avances técnicos en capacidades, la declaración de victoria de Kim Jong Un en el frente nuclear debería ser matizada. Por un lado, la mayoría de sus vectores de grandes prestaciones están aún en una etapa de desarrollo. A su vez,

respecto al Hwasong-15, el misil capaz de golpear cualquier parte de los EEUU, si bien tuvo un lanzamiento exitoso, hay dudas sobre si en la etapa de reentrada se partió en 3 partes, dando a entender que el vehículo de reentrada (donde se ubica la cabeza nuclear) podría no haber sobrevivido la última etapa²⁴. Posiblemente sea necesario realizar más pruebas y desarrollo para poder tener un vector confiable. De todos modos, en los aspectos técnicos, y más aún desde el punto de vista político, la sombra de los ICBM teóricamente se extiende sobre los territorios de los EEUU.

Por el lado de la alianza surcoreana-norteamericana, se ha observado una profundización en el desarrollo de los sistemas de defensa contra misiles balísticos. Los norcoreanos han desarrollado el esquema Kill Chain, articulando distintos elementos de alerta temprana y ataque para destruir los lanzadores del Norte antes de que puedan lograr un lanzamiento; y en caso de lanzamiento responderían con el KAMDS (Korean Anti Missile Defense System), una combinación de sistemas de alerta y detección con sistemas antimisiles diseñado para detectar e interceptar los vectores dirigidos hacia Corea del Sur (Libro Blanco de la Defensa, 2016). Esta defensa se vio fortalecida con el despliegue, a partir de mayo 2017, del sistema antimisiles THAAD de mayores capacidades. Dicho despliegue, planificado desde el 2016, fue seriamente objetado por China, de hecho incurriendo en algunas sanciones extra oficiales sobre Corea del Sur, levantadas en octubre 2017 (Kim & Blanchard, 2017). Además de esto, EEUU dispone de sistemas antimisiles en sus destructores Aegis, dando una capacidad relativamente flexible de despliegue ante las amenazas al continente.

Análisis:

La crisis de 2017-2018 pareciera ser un caso fuerte de *brinkmanship* por parte de ambos actores. A lo largo de ese año y meses que duró la máxima tensión, ambos confirieron múltiples amenazas explícitas de retaliación y guerra. En esa línea, ambos contendientes realizaron acciones para fortalecer su credibilidad y, de este modo, intentar disuadir al otro de un posible ataque. La RPDC, además, realizó una carrera de demostraciones y ensayos demostrando un avance considerable en los aspectos técnicos de sus cabezas nucleares y vectores, aumentando la capacidad real, así como su credibilidad; en particular en comparación con otros momentos de crisis. Además, frente a las constantes advertencias e incluso “líneas rojas” presentadas por Estados Unidos, prosiguió con sus

²⁴ Hay un debate al respecto. Ver <https://allthingsnuclear.org/dwright/did-pilots-see-nk-missile-fail>

ensayos en abierto desafío a las advertencias de la superpotencia global, e incluso doblándola apuesta retórica ante las amenazas norteamericanas, fortaleciendo la percepción de irracionalidad en el liderazgo norcoreano. Por otro lado, los EEUU aplicaron efectivamente una política de máxima presión en los frentes militares y económicos, incluso con el apoyo (no incondicional o pleno) del resto de los miembros del Consejo de Seguridad, logrando incluso que la potencia más cercana a la RPDC, China, reforzara sus sanciones, impactando realmente sobre el Norte. En otro aspecto, la reputación de Trump y su aparente impulsividad también son factores que podrían haber fortalecido la postura norteamericana. Siguiendo en el tema de la credibilidad, la decisión de atacar Siria en represalia ante un supuesto ataque químico (sin pruebas conclusivas al momento) también sería un ejemplo que fortalecería esta imagen, tanto de impulsividad y de compromiso con las líneas rojas planteadas. Además, Trump ha hecho énfasis a lo largo de la crisis de “no repetir los errores pasados” (cita), buscando marcar contrastes con las administraciones anteriores, independientemente de la línea partidaria.

Por otro lado, el incremento de las capacidades nucleares de la RPDC ha generado de hecho un cambio en el status quo y en la relación de disuasión entre ambos estados. Más allá de la vitalidad de los intereses estratégicos subyacentes en la estabilidad de la región Asia- Pacífico, más allá del compromiso al tener tropas norteamericanas desplegadas en el terreno, hasta la crisis del 2017-2018, el escenario de disuasión en la Península de Corea era de *disuasión extendida*, es decir, los EEUU proveían un paraguas defensivo/ofensivo para un aliado; los intereses en evitar una escalada bélica eran menores a los actuales, donde los EEUU se enfrentan a un escenario de *disuasión directa*: evitar un ataque en territorio propio. En esa línea, el poder de negociación de la RPDC aumentaría debido a la asimetría de intereses: cualquier revisionismo norcoreano en el plano regional tendrá el amparo de la amenaza nuclear sobre los EEUU.

En líneas generales, si se considera el objeto modificador del status quo, la RPDC, a pesar de las amenazas concretas y retóricas de los EEUU, mantuvo su curso hasta alcanzar una capacidad nuclear teóricamente posible de golpear los EEUU, una línea roja norteamericana. En ese sentido podría interpretarse que la RPDC logró disuadir, mediante su combinación de capacidades convencionales y no convencionales, un ataque preventivo norteamericano sobre el programa nuclear norteamericano. A su vez, los EEUU no lograron disuadir a la RPDC en su objeto, a pesar de la tremenda asimetría

de capacidades. Sin embargo, no necesariamente el asunto sea tan binario; los EEUU mantuvieron su política de máxima presión, incluso en buena medida luego de llegar a un acuerdo, y la RPDC fue la que inició las negociaciones una vez alcanzada una capacidad teórica y no madura y confiable de alcanzar los EEUU, limitando inmediatamente todo desarrollo y cerrando la política estratégica que los había llevado hasta allí.

Otro aspecto interesante de la crisis, en la línea de la teoría, fue que ambos bandos mandaron señales claras hacia el otro, pero en última instancia su nivel de *brinkmanship* fue limitado. Si bien los EEUU dieron una señal de enviar un grupo de ataque de portaviones extra a la región, una señal clara de la planificación de operaciones ofensivas concretas, en última instancia volvieron sobre sus dichos. A su vez, la RPDC realizó amenazas de lanzar misiles directamente en dirección a territorio norteamericano (la base en Guam), pero nunca terminó llevando a cabo dichas pruebas ante las advertencias severas de los EEUU, en su lugar direccionó su amenaza hacia Japón, lo que mostraría una capacidad real disuasiva de los EEUU y una percepción sobre los límites propios de los norcoreanos.

Capítulo IV: Análisis de la relación bilateral

4.1 Resultados de la interacción

Por casi 30 años la relación entre la República Popular Democrática de Corea y los Estados Unidos ha tenido como eje el programa de armas nucleares de la primera. La relación a fluctuado entre períodos de marcada tensión, tensión latente y algunos periodos de negociación y détente. El período de détente más largo ha sido bajo el marco del Agreed Framework, desde fines de 1994 hasta 2002; si bien la RPDC congela en gran parte su programa nuclear, pero mantiene cierto desarrollo alternativo y de vectores latente, el quiebre se produce con la incipiente “doctrina Bush”, con un marcado giro retórico de los EEUU y presión para desnuclearizar bajo la amenaza de guerra – concordantemente los riesgos de nuclearizarse y a su vez los incentivos, más aún en el marco de la Guerra contra el Terrorismo y la Invasión a Irak, aumenta para la RPDC, acelerando su carrera al status nuclear. Entre el 2002 y el 2018 predomina la tensión, y en una línea de tiempo tanto la proliferación de pruebas de misiles, ensayos

nucleares y señales bélicas de la RPDC, como el aumento de sanciones y la presión de los EEUU van en crecimiento sostenido, aún con cortos períodos de acuerdo que son rápidamente revertidos.

En términos de disuasión, la situación de disuasión general ha sido modificada, principalmente por la RPDC. El status quo disuasivo presente desde la década del '90 han sido las masivas fuerzas armadas norcoreanas y en particular su gran concentración de artillería con capacidad teórica de causar gran daño en Seúl, por un lado, y unas fuerzas de menor tamaño, pero superioridad tecnológica y con capacidad de refuerzo superlativa de la superpotencia. En caso de algún intento de reunificación forzosa o cambio de régimen por parte del Sur y los EEUU, gran parte de Seúl podría ser destruida, con un costo enorme en vidas humanas e infraestructuras, y el volumen de las fuerzas armadas norcoreanas además implicaría un gran costo en términos militares. Si bien posiblemente la RPDC sería derrotada, el costo, como ya mencionamos sería enorme. Para el Norte, por lo tanto, cualquier intento de reunificación forzosa u hostilidad masiva, resultaría en su destrucción.

A lo largo de estos años, el estancamiento tecnológico de la RPDC y la progresiva modernización de las fuerzas armadas de Corea del Sur y las capacidades en general de los Estados Unidos han ido erosionando cada vez más el relativo equilibrio convencional. En base a eso, el desarrollo de armas nucleares por parte de Corea del Norte ha logrado revertir esa tendencia y modificar el status quo. En ese sentido, la relación de disuasión entre los EEUU y la RPDC ha pasado a ser de extendida a directa, aumentando los costos de cualquier acción bélica norteamericana. En última instancia, la RPDC aún carece (y probablemente carecerá siempre) de la posibilidad de destruir los EEUU, mientras éstos últimos ciertamente podrían acabar con el Norte, con lo que la relación de disuasión, en términos de capacidades, es absolutamente asimétrica. En esa línea, siguiendo la teoría, la RPDC ante un ataque limitado de los EEUU, por ejemplo, sobre instalaciones nucleares, no debería reaccionar a gran escala ya que comprometería su seguridad total. Pero, por otro lado, la percepción del régimen y de sus líderes, así como sus declaraciones estruendosas y sus provocaciones han fortalecido fuertemente la credibilidad de la RPDC, y pareciera que, hasta hoy, los EEUU no estarían dispuestos a probar el esquema disuasivo norcoreano.

Esto último se puede observar en las distintas crisis puntuales. Tanto en 1994, como en 2003 (y algunos momentos posteriores de la era Bush), así como en 2017 los EEUU barajaron la posibilidad de realizar ataques preventivos, con el fin de detener la capacidad nuclear de la RPDC. Sin embargo, el margen de riesgo y la cuestionada efectividad impidieron la realización de dichos ataques. Los resultados de las crisis también dan cuenta de las modificaciones en las capacidades. En el '94, la situación se descompone debido a los desencuentros en la mesa de negociación. Si bien no hay un “iniciador” claro, más bien una situación con la IAEA que empeora y la intervención de EEUU, en última instancia ambos contrincantes parecen mantener su posición y la situación se resuelve por la irrupción de la misión Carter. Las negociaciones luego de esto logran frenar el programa nuclear por 8 años. Este resultado podría mostrar que en efecto la RPDC terminó respondiendo a la combinación de presión disuasoria e incentivos. En el 2002-2003, la cancelación del Agreed Framework la retórica Bush disparan las tensiones; en última instancia la RPDC se mantiene firme, cruza todas las líneas rojas y alcanza el status nuclear en 2006. Luego se alcanzarán acuerdos, pero serán de corta duración y el programa nuclear proseguirá su curso. El patrón de crisis y acuerdo tiende a repetirse, e incluso podrá ser la RPDC la que proponga negociar, pero como mostraron los hechos recientes de este año, generalmente es luego de un hito técnico de mejoramiento de capacidades (lo que también suele desencadenar en primer lugar, algunas de las crisis). En 2018 Kim Jong Un declara la “victoria” en su programa nuclear y extiende la mano a Trump, quien de hecho no modifica su presión sino hasta la cumbre de Singapur en junio; Kim “cede”, pero luego de haber alcanzado los hitos “prohibidos” por los EEUU.

4.2 Estrategia norcoreana

La complejidad de analizar los motivos u objetivos de política exterior (o, de hecho, cualquier disposición interna) de la RPDC deviene de su característico hermetismo y opacidad ante la visión desde afuera. Por lo tanto, en última instancia el grado de certeza que podemos alcanzar respecto a conclusiones en esta línea no siempre es el más alto; sin embargo, las múltiples acciones y declaraciones realizadas en las últimas 3 décadas nos proveen de valiosas muestras para intentar dilucidar las direcciones políticas y estratégicas encaradas por el Norte.

La nuclearización de Corea del Norte, una ardua empresa con grandes costos económicos y diplomáticos parece haber sido un objetivo de largo plazo, una política de estado que tomó más de 30 años en materializarse, atravesando variados contextos internacionales y sobreviviendo a los dos cambios de autoridad en la historia del estado. Si bien no fue un progreso lineal, desde 1985 a nuestros días la RPDC ha logrado construir un programa nuclear, primero basado en plutonio y luego también en su otra variante (uranio enriquecido), en abierto desafío al TNP y en contra de las múltiples presiones externas, particularmente de la potencia hegemónica, los Estados Unidos. Desde 1985, cuando entra en línea el reactor de 5Mwe en Yongbyon, hasta 1993 el programa nuclear se mantuvo relativamente en las sombras, primero en un contexto de Guerra Fría donde el escenario de la Península de Corea era un apéndice más de la competencia bipolar, pero luego con la caída de la URSS y el rediseño del tablero internacional, comienza a salir a la superficie la incipiente capacidad nuclear de la RPDC. Con la primera crisis y acuerdo, Corea del Norte efectivamente congela su programa nuclear, pero no se profundiza el desmantelamiento del programa e incluso hay señales, como la prueba de misiles y la posibilidad de la búsqueda de un programa de enriquecimiento de uranio, de que habría mantenido la intencionalidad de nuclearizarse.

Con el cambio de administración y consecuente cambio de discurso en la era Bush, reforzado por el ataque del 11 de septiembre y la Guerra contra el Terrorismo, la RPDC acelera su programa en una carrera hasta conseguir realizar su primer ensayo. Si bien hay etapas intermedias de negociación multilateral y declaraciones en favor de la desnuclearización, el camino hacia la prueba nuclear es progresivo, en un patrón que parecería repetirse hasta nuestros días. En esa línea, la RPDC responde con su programa nuclear a los estímulos generados por los cambios de poder en el escenario internacional. Con la Guerra Fría terminada, sus antiguas alianzas deshechas o puestas en duda, la RPDC desarrolla su programa nuclear. Con el acuerdo del '94 una reducción de las tensiones permite la detención de dicho programa, pero cuando en el 2002 la superpotencia manifiesta intenciones revisionistas, el programa nuclear se acelera progresivamente. A partir del 2006 -la primer prueba nuclear-, los avances (y las crisis generadas por ellos) son fruto de la carrera hacia la obtención de un arsenal nuclear creíble.

En términos de estrategias de disuasión, la RPDC ha buscado activamente mejorar tanto su credibilidad como su capacidad militar. Respecto al primer punto, en las crisis Corea del Norte ha hecho uso de retórica inflamatoria y amenazas, incluso exageradas, y ha afirmado su compromiso de luchar “hasta su destrucción”, reforzando la idea de un “régimen totalitario irracional”. Además, las amenazas las ha respaldado generalmente con acciones demostrativas, como lanzamientos de misiles o incluso, detonaciones nucleares; de esa forma demostrando su compromiso y resolución. Dichas escaladas retóricas y en hechos, sin embargo, no ha sido ilimitadas. Por ejemplo, en lo alto de la crisis en 1994, Kim Il Sung intenta bajar la tensión afirmando que el comentario del “mar de fuego” hecho por un negociador norcoreano, fue desafortunado (Sigal, 1998, pág. 111). En 2017, la RPDC amenaza con lanzar misiles en dirección a Guam; ante las advertencias norteamericanas nunca realiza dicho acto. Esto da una idea de que Corea del Norte percibe algún “punto de quiebre” en la crisis al cual no estaría dispuesto a llegar; la “irracionalidad” como táctica, tiene límites.

Respecto a las capacidades, en primera instancia el poder disuasivo de Corea del Norte yace en la capacidad de daño de sus fuerzas convencionales. Es, de hecho, el cálculo de este daño lo que promueve la prudencia ante la propuesta de ataques preventivos por parte de EEUU. El poder de su despliegue artillero, así como la escala de sus fuerzas armadas y su despliegue avanzado (esto es, cercano al paralelo 38) son una amenaza inmediata sobre Seúl y regiones pobladas de Corea del Sur. Pero la disuasión convencional tiene dos factores limitantes. Por un lado, la brecha cualitativa se ha ido ampliando progresivamente desde fines de los ‘80s; la marginal performance económica de la RPDC no le permite equiparse ni modernizarse como su vecino del sur. La forma de compensar esto es mediante una apuesta cuantitativa, la cual también tiene un costo enorme para la economía. Además, puntualmente respecto a la artillería, Corea del Sur y las UFSK tienen y desarrollan métodos para neutralizar la mayor cantidad de piezas del Norte ante un inicio de hostilidades. El desarrollo de un arsenal nuclear entonces es una estrategia que tiene un efecto doble: por un lado, incrementa el potencial disuasivo, aumentando el costo de la intervención norteamericana y modificando el status quo disuasorio, al amenazar directamente a los EEUU, y por el otro, compensa la capacidad disuasiva decreciente de las fuerzas convencionales, así como permitiría una reducción en el tamaño y gasto en fuerzas convencionales, liberando recursos para la economía.

Así el arsenal nuclear representaría un salto cualitativo en términos disuasorios tanto por sus efectos directo, así como en su relación costo/beneficio.

4.3 Estrategia Norteamericana

Si la opacidad del estado norcoreano dificulta dilucidar los motivos detrás del programa nuclear, en el caso de Estados Unidos el objetivo principal en la relación con la RPDC en los últimos 30 años ha sido la desnuclearización. Si el objetivo es claro, las estrategias utilizadas a lo largo de ese tiempo han ido fluctuando en contenido y forma a lo largo de las distintas administraciones. Siguiendo parcialmente la línea de las conclusiones de Carlin, Hecker y Serbin (2018) se pueden identificar dos tendencias, de todos modos²⁵. La primera que vamos a denominar como “proactiva”, comienza con Bush sr., se extiende en la era Clinton y se va cerrando en la primera presidencia de George W. Bush. En la administración Bush padre es cuando comienzan las negociaciones con la RPDC por el programa nuclear, y es también cuando se firma la declaración conjunta de desnuclearización norte sur (1992) y cuando los EEUU en esta línea retiran unilateralmente todo su arsenal nuclear de la península. Si bien hacia fines de la administración Bush empiezan a pensar que la RPDC negocia con mala fe, deciden seguir adelante con el proceso. En los primeros meses de la administración Clinton se produce la primera crisis; si bien la postura norteamericana se endurece y las negociaciones no llegan a ningún lado, con grandes deficiencias dentro de la forma y el proceso de las agencias norteamericanas intervinientes como explica magistralmente Sigal (1998), en última instancia el “cisne blanco” de la misión Carter destraba el proceso y marca el rumbo del objetivo inmediato para desnuclearizar: congelar el programa de plutonio a cambio de incentivos. Así nace el Agreed Framework, marco bajo el cual estarán signadas las relaciones con la RPDC hasta el 2002. A lo largo de la década del '90, EEUU mantendrá la política de engagement, buscando avanzar también en el tema de los misiles, así como realizar esfuerzos diplomáticos (misión Perry, misión Albright) para intentar rescatar y mantener a flote el Agreed Framework. Es de

²⁵ Carlin, Hecker y Serbin realizan una recopilación exhaustiva de la historia del programa nuclear norcoreano. En dicho trabajo, sin profundizar y sin comentario respecto a la etapa anterior, afirman que la diplomacia desde el 2000 ha sido “esporádica y reactiva”. Nosotros aquí hemos levantado parcialmente ese argumento, ya que afirmamos que el corte no drástico, sino que se realiza una transición en los primeros años Bush. De hecho, a diferencia de Carlin et al., argumentaremos que sigue siendo “proactiva” al inicio de la administración Bush, pero que en última instancia no termina de pasar a la acción. Sí hay un cambio significativo en el contenido de la política o estrategia “proactiva”: con Clinton es engagement, con Bush es confrontación y presión activa.

notar las fricciones internas y con los aliados que dificultaron todo el proceso de engagement, como por ejemplo la negación del congreso a dar fondos y la resistencia a los envíos de fueloil (Miller & Narang, 2018) y los retrasos en el desarrollo de los reactores de agua liviana del consorcio KEDO. Sin embargo, notablemente la National Security Strategy para el 2001 hacía fuerte énfasis en mantener y reforzar los compromisos y vínculos económicos/políticos con la RPDC, para mantenerla fuera del camino nuclear.

La etapa “proactiva” comienza una transición a una etapa predominantemente “reactiva”, a partir de la era Bush. En principio, las acciones de la administración Bush buscaron cambiar el status quo, desechando el Agreed Framework y la política de engagement por los principios de la “doctrina Bush”, según la cual los estados “canalla” o *rogue states* debido a su naturaleza dictatorial y sus vínculos con el terrorismo representaban una amenaza directa a los EEUU, más aún en presencia de programas de armas de destrucción masiva y, en consecuencia, la *deterrence* no era la herramienta para tratar con ellos, sino que se predicaba, en el marco de la acción unilateral, el cambio de régimen y, en los hechos, la “guerra preventiva” (Jervis, 2009). Bajo esa lógica Corea del Norte cae en el “eje del mal”, y el gobierno de Bush actúa en consecuencia, cambiando engagement por presión. Incluso cuando se proponen instancias multilaterales de negociación, posiblemente hayan sido para fortalecer la acción norteamericana de presión, no para pactar un acuerdo (Jervis 2003). En ese sentido, Bush sigue una línea proactiva pero con otro programa de acción, un paso del engagement a la confrontación y presión.

Sin embargo, la administración Bush, y en particular cuando la RPDC “toma el guante” y responde, cruzando todas las líneas rojas, no prosigue de acuerdo con su doctrina, y comienza a tomar una postura más bien reactiva ante los eventos en que la RPDC toma la iniciativa. Posiblemente el foco estratégico en otras regiones y una robusta capacidad disuasiva de Corea del Norte hayan sido frenos efectivos a la estrategia “revisionista” de los EEUU para con los *rogue states*.

Barack Obama casi explícitamente continúa la línea “reactiva” con la propuesta de la “paciencia estratégica” de no recompensar el comportamiento negativo, aumentar progresivamente las sanciones en la medida en que la RPDC de señales de nuclearizarse, y de estar dispuesto a negociar ante señales de Pyongyang en el sentido;

si bien tiene momentos de intentos de negociación, como los intentos iniciales de resucitar las Six Party Talks, en última los EEUU no podrán contener el progresivo avance de la RPDC hacia una profundización del desarrollo y progreso técnico de su arsenal nuclear y misiles. El *Leap Day Deal* (el único acuerdo tangible de alguna envergadura en su período) en esa línea, surge como reacción ante la revelación norcoreana del programa de enriquecimiento de uranio; al caerse el acuerdo se vuelve al estado de presión norteamericana y sanciones (con apoyo de la comunidad internacional) ante los ensayos norcoreanos.

Trump asume con una crisis in crescendo con la RPDC, y si bien llega a anunciar explícitamente un cambio de estrategia respecto a la era Obama (Reuters, 2017), el cambio de estrategia es más bien en forma que en contenido, aplicando “máxima presión” para desnuclearizar a la RPDC. La National Security Strategy para el 2018 revive una retórica similar a la de la era Bush, pero con un fuerte acento en la disuasión. Sin embargo, Trump está dispuesto a llevar el nivel de brinkmanship lo suficientemente lejos como para que ésta sea considerada una de las etapas de mayor riesgo de guerra desde los inicios del programa nuclear. Eventualmente la iniciativa pasa por Kim Jong Un, que, una vez consumada su demostración de capacidades, propone un retorno a la mesa de negociaciones, aparentemente poniendo la cuestión nuclear sobre la mesa. De todos modos y con el comienzo de una etapa de détente en marcha, los EEUU negocian sin sacar mucha presión, manteniendo las sanciones y demandando la desnuclearización completa, verificable e irreversible de la RPDC, con la promesa de la recompensa posterior. En ese sentido, la forma de negociar de los EEUU se asemeja a lo que sucedía en el impasse del '94: “*you go first*” (Sigal, 1998, pág. 26)

Capítulo V. Conclusión:

“La credibilidad de las amenazas disuasivas de los estados débiles tiene dos caras. La primera es física. ¿Podrán tales países construir y proteger una fuerza proyectable? (...)La segunda es psicológica. ¿Creerá el adversario que la amenaza de represalia será llevada a cabo?” (Waltz, 1981)

Ya en 1981, Waltz respondía afirmativamente a la primera pregunta, y daba a entender la segunda como una posibilidad muy real. El programa de armas nucleares de Corea

del Norte y el historial de crisis generadas con Estados Unidos vendrían a responder afirmativamente a ambas. En casi 30 años la RPDC ha resistido todas las iniciativas y reacciones norteamericanas para conseguir su desnuclearización, inclusive amenazas explícitas de intervención militar y movimientos en ese sentido, arriesgando la ira de la superpotencia. Erosionada su capacidad disuasiva convencional, y ante el “abandono estratégico” en la posguerra fría, la RPDC profundizó su proliferación, y logro cambiar el status quo: en 2018 tiene la capacidad teórica de golpear a los EEUU. La teoría nos indicaría que su capacidad disuasoria ha aumentado.

Si la teoría sirve para explicar cómo la RPDC logro sobrevivir a la voluntad de la potencia hegemónica, la disuasión como herramienta no ha sido eficaz para frenar la proliferación: la enorme capacidad combinada convencional y nuclear de los EEUU no ha logrado detener al pequeño estado rebelde. Y eso a pesar de que, con distintas líneas estratégicas y con combinación de otros elementos, Estados Unidos ha intentado mantener el estatus quo mediante la amenaza del castigo al proliferador.

¿Qué funcionaría, qué lograría la desnuclearización de Corea del Norte, más allá de una guerra? Para responder a esta pregunta probablemente haya que preguntarse ¿Para qué quiere la RPDC un programa nuclear? La respuesta dependerá en parte desde que tradición se responda. Si uno parte de tradiciones que privilegian los factores domésticos como determinantes de la política exterior, hay varias alternativas. En primer lugar, aquellos que, como Solingen, sostienen que el programa nuclear de la RPDC sirve para fortalecer su posición interna para con el partido militar, y que en última instancia es para la supervivencia interna del régimen, deberán esperar a la implosión de dicho régimen para poder observar algún cambio. Esta sería una respuesta pesimista, ya que pocos incentivos externos lograrían cambiar el curso actual, más allá de la promoción activa de cambio de régimen.

Si, por otro lado, se cree que el programa nuclear es una “pieza de cambio” (*bargaining chip*) para poder obtener réditos económicos, entonces la apuesta debería ser por el engagement, ofreciendo incentivos y garantías para el desarrollo económico. La RPDC se ha sentado a negociar varias veces, incluso “poniendo sobre la mesa” su programa nuclear. En 1994, a cambio del congelamiento de su programa nuclear, la RPDC recibió proyectos de reactores nucleares, asistencia humanitaria y provisión de hidrocarburos, tremendamente necesarios en un contexto de crisis económica y hambruna. Bush, en el

2002, hace pedazos el Agreed Framework, privándonos de la posibilidad de verlo llegar a término o incluso profundizarse. Sin embargo, es notable que aún en esos terribles años para la RPDC, conocidos como la “ardua marcha”, y con una mano extendida, por ponerlo de alguna manera, por parte de EEUU, el Norte no desmanteló completamente su programa nuclear, enfocándose en formas paralelas y alternativas, como el desarrollo de misiles y un incipiente interés en un programa de uranio enriquecido.

Si, por otro lado, consideramos que es la estructura internacional la que predomina como guía en los hechos de política exterior, podemos avanzar otras hipótesis. En primer lugar, y en cualquier caso, un arsenal nuclear fortalece el esquema de seguridad y da garantías a la supervivencia del estado, en una manera que la dependencia de una alianza externa no genera; aunque también tiene sus costos (económicos y diplomáticos, en este caso). En la región, el poder disuasivo nuclear de la RPDC la hace menos dependiente de una alianza con China u otra potencia regional; un riesgo acentuado por la proximidad y el crecimiento vertiginoso en términos de poder relativo de la potencia asiática. Una alternativa es que Corea del Norte busque ser reconocida como un estado nuclear de facto, manteniendo su disuasión nuclear, al costo necesario. Las negociaciones, en esa línea, podrían tener sentido para limitar una futura proliferación a cambio de un reconocimiento de Washington y una integración al resto del mundo. Esto sería una respuesta realista, pero acarrearía costos en reputación para los EEUU y organismos como el TNP, sentando un mal precedente. Una situación similar a otros estados nucleares, con la gran salvedad de que Corea del Norte sí fue signatario del TNP.

Otra alternativa, avanzada por otros estudiosos del conflicto, es que, como mencionan los acuerdos no terminan funcionando porque nunca se negocia lo que la RPDC realmente quiere. Y aquello por lo cual Corea del Norte podría estar dispuesto a ceder su garantía de seguridad, va en línea con lo que Waltz afirmaba:

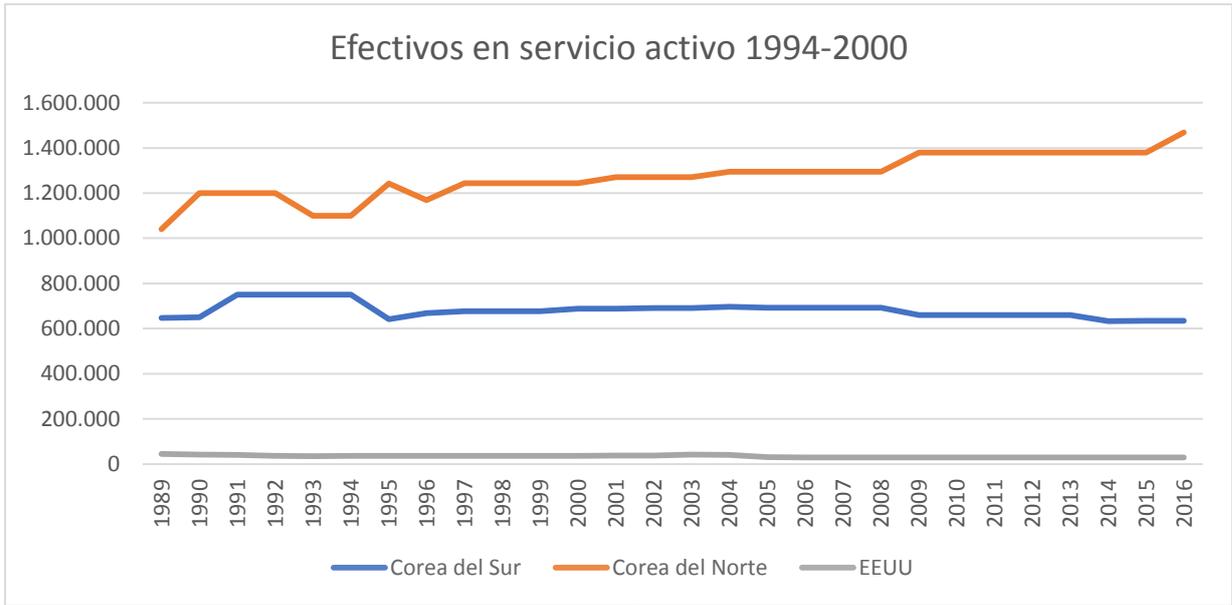
“Los medios más fuertes mediante los cuales los EEUU pueden persuadir a un país que abandone sus armas nucleares es una garantía de seguridad, especialmente si dicha garantía es creíble a partir de la presencia de tropas norteamericanas” (Waltz, 1981)

Siguiendo ese razonamiento podríamos aventurar que, como dicen Carlin y Lewis (2007), la RPDC busca constantemente, desde 1991, una relación estratégica con los EEUU análoga a la que tiene hoy con Corea del Sur. De esta manera podría balancear

contra las potencias regionales (Japón, China, Rusia), manteniendo una relativa independencia y sin la necesidad de contar con armas nucleares. Por supuesto (algo ausente en el planteo de Carlin y Lewis) sería esperable también una férrea oposición por parte de China a tal planteo debido a la pérdida de un “aliado” (o bien, estado con relaciones relativamente cercanas) y ante la posibilidad de tener, directamente sobre sus fronteras, otro aliado norteamericano. Esta pulseada y la posibilidad de este giro posiblemente podría dar lugar al origen de nuevas crisis, incluso de otra escala.

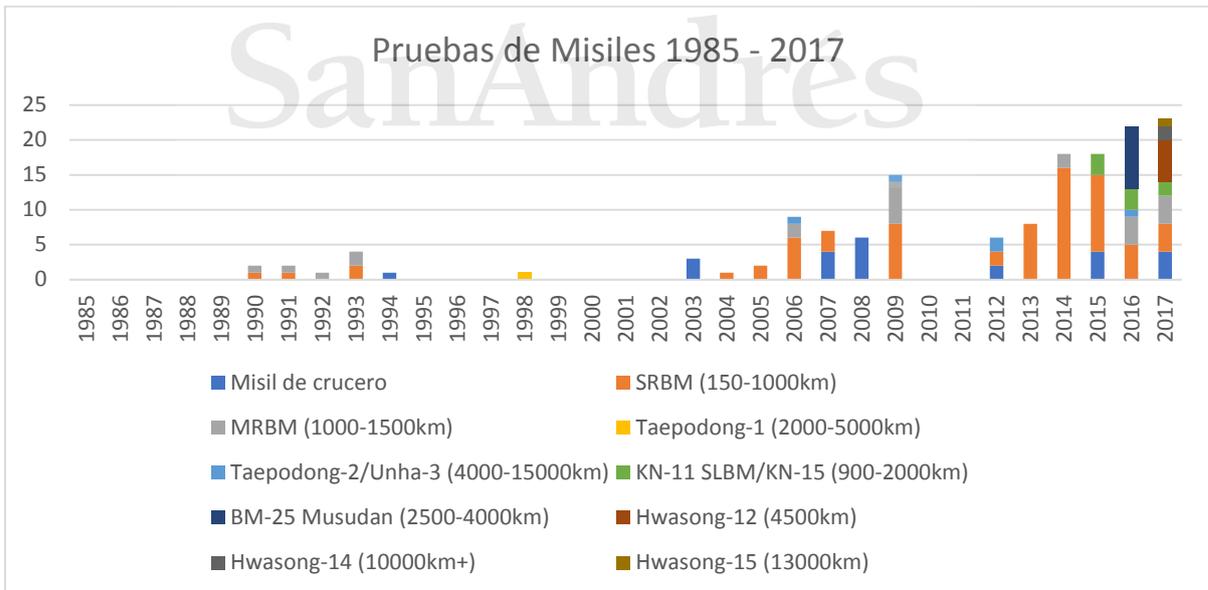
Respecto al futuro inmediato, es necesario tomar en cuenta el historial de las negociaciones para poder entender y ver patrones que posiblemente podrían estar repitiéndose, así como analizar las posibles razones del programa nuclear para poder aventurar alguna predicción. A la fecha, el proceso que comenzó con un gran avance simbólico, parece haberse detenido. En la medida en que los EEUU se mantengan indiferentes frente a las demandas de mayores garantías de seguridad, como por ejemplo la firma de un Tratado de Paz, y mientras la RPDC reserve cualquier movimiento de su programa nuclear ante este escenario, posiblemente las negociaciones se estanquen, y veamos una repetición del ciclo de crisis, tensión y acuerdo o al menos, “paciencia estratégica”. De hecho, algunas opiniones empiezan a levantar esta posibilidad (Lee, 2018). En ese caso, las futuras crisis vendrían de la mano de la necesidad de la RPDC de asegurarse medios de proyección nuclear eficaces y confiables, ya que hoy en día la mayoría se encuentra en fase de desarrollo. Probablemente eso generaría conflicto con los EEUU, aunque la teoría, y la experiencia, nos indicaría que la posibilidad real de una guerra a gran escala es remota. Sin embargo, la disuasión depende considerablemente de factores como la psicología y la percepción; en esa línea, la posibilidad de realizar un *faux pas* y desencadenar una catástrofe no es completamente inexistente.

Anexo I



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial para Corea del Norte y Corea del Sur. Para los datos de las USFK hasta el 2005 la fuente es el Global US Troop Deployment 1950-2005, del 2005 hasta nuestros días, proyección en base a la reducción en el 2005 (total 30.983 efectivos) y el número actual (28.500 efectivos aprox.)

Anexo II



Fuente: Missile Threat – CSIS Missile Defense Project (2018)

Anexo III

2016				
	Categoría	Corea del Sur	Estados Unidos	Corea del Norte
Efectivos	Ejército	490.000	28.500	1.100.000
	Marina	70.000		60.000
	Fuerza Aérea	65.000		110.000
	Fuerzas Estratégicas			10.000
	Total	625.000	28.500	1.280.000
Equipamiento	Tanques	2.400	50	4.300
	Vehículos blindados	2.700	130	2.500
	Artillería de tubo	5.700	0	8.600
	Artillería de cohetes	200	40	5.500
	Misiles tierra-tierra	60 lanzadores		100 lanzadores
	Embarcaciones de combate	110		430
	Vehículos anfibios	10		250
	Barreminas	10		20
	Embarcaciones auxiliares y de apoyo	20		40
	Submarinos	10		70
	Aviación de combate	410	90	810
	Aviación de vigilancia & control	0		30
	Aviación de transporte	50		330
	Entrenadores	180		170
	Helicópteros	690	20	290
Reservistas	3.100.000		7.620.000	

Fuente: Libro Blanco de la Defensa – Ministerio de Defensa Nacional, República de Corea

Bibliografía

Albright, D., & Brannan, P. (2006). *Institute for Science and International Security*.

Obtenido de ISIS Online: <http://www.isis-online.org/publications/dprk/dprkplutonium.pdf>

Bermudez, J. (2015). *North Korea's Development of a Nuclear Weapon's Strategy*. US-Korea Institute at SAIS.

Bolton, J. (2007). *Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations*. Nueva York: Threshold Editions.

Carlin, R. (23 de Abril de 2018). *Kim Jong Un's New Strategic Line*. Obtenido de 38 North: <https://www.38north.org/2018/04/rcarlin042318/>

- Carlin, R. (22 de Octubre de 2018). *North Korea Carefully Revs Up Public Warnings To Washington* . Obtenido de 38 North <https://www.38north.org/2018/10/rcarlin102218/>
- Carlin, R., & Jervis, R. (2015). *North Korea: How Will It Behave?*. Obtenido de 38 North: https://www.38north.org/wp-content/uploads/2016/06/2015-10-CarlinJervis_Nuclear-NK.pdf
- Carlin, R., & Lewis, J. (27 de Enero de 2007). *What North Korea Really Wants*. Washington Post.
- Cha, V., & Kang, D. (2004). The Debate of North Korea en *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 2 pp. 229-254. Nueva York: Academy of Political Sciences.
- Chanlett-Avery, E. & Rinehart, I. (2013) *North Korea: US Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*. Congressional Research Service
- Chinoy, M. (2008). *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*. St. Martin's Press.
- Corera, G. (2009). *Shopping for Bombs: Nuclear Proliferation, Global Insecurity, and the Rise and Fall of the A.Q. Khan Network*. Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, L. (1991). *Multi-track diplomacy: A systems guide and analysis*. Iowa Peace Institute.
- Garnham, D. (1995). *Deterrence Essentials: Keys to Controlling an Adversary's*. Abu Dhabi: Emirates Center for Strategic Studies and Research.
- Gilpin, R. (1988). The Theory of Hegemonic War. En *The Journal of Interdisciplinary History, Vol 18, No. 4: The Origin and Prevention of Major Wars* (págs. 591-613). MIT Press.
- Hackett, J., & Fitzpatrick, M. (2018). *The conventional military balance of the Korean Peninsula*. The International Institute for Strategic Studies.
- Haggard, S., & Noland, M. (2007). *Famine in North Korea : markets, aid, and reform*. Columbia University Press.
- Hecker, S. (2010). *North Korea's Yongbyon Nuclear Complex: A Report by Siegfried S. Hecker*. Stanford: Stanford Center for International Security and Cooperation.
- Hecker, S., Lee, S., & Braun, C. (2010). *North Korea's Choice: Bombs over Electricity en The Bridge, verano 2010*. Washington D.C.: National Academy of Engineering.
- Howard, P. (2004). Why not invade North Korea? Threats, Language Games, and US Foreign Policy. En *International Studies Quarterly*, N°48 (págs. 805-828)
- Jervis, R. (1979). Deterrence Theory Revisited. En *World Politics* (págs. 289-384).
- Jervis, R. (1989). *Rational Deterrence: Theory and Evidence*. En *World Politics*. Princeton: Princeton University Press.

- Jervis, R. (2009). Understanding the Bush Doctrine. En *Political Science Quarterly*, Volumen 118, 3er número, pp. 365-338. Academy of Political Sciences.
- Kahn, H. (1969). *On Thermonuclear War*. Princeton: Princeton University Press.
- Kristensen, H. & Norris, R. (2018) North Korean Nuclear Capabilities, 2018. En *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol 74, N° 1 (págs 41-51). Routledge
- Mansuorov, A. (2004) Inside North Korea's Black Box: Reversing the Optics. En *North Korean Policy Elites*. Institute for Defense Analyses
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Miller, N., & Narang, V. (2018). North Korea Defied the Theoretical Odds: What can we Learn from its Successful Nuclearization? En *Texas National Security Review*, Vol 1, N° 2 (Marzo 2018) (págs. 58-75). The Scholar.
- Mitzer, S., & Oliemans, J. (19 de Febrero de 2014). *Oryx Blog*. Obtenido de <http://spioenkop.blogspot.com/2014/02/the-kpaf-investigated-north-koreas-mig.html>
- Moon, C.-i., & Lee, S. (2010). Military Spending and the Arms Race on the Korean Peninsula. En *The Asia-Pacific Journal / Japan Focus* Vol 8, Issue 13, Number 2 (págs. 1-18). The Asia-Pacific Journal.
- Morgan, P. (1977). *Deterrence: a Conceptual Analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Pollack, J. D. (2011). *No Exit. North Korea, Nuclear Weapons and International Security*. Londres: The International Institute for Strategic Studies.
- Pritchard, C. (2007). *Failed Diplomacy, The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Sagan, S. (2000). The Commitment Trap: Why the United States Should not Use Nuclear Threats to Deter Biological and Chemical Weapons Attacks. En *International Security*, Vol 24, N°4.
- Schelling, T. (1966). *Arms and Influence*. Yale University Press.
- Sigal, L. (1998). *Disarming Strangers - Nuclear Diplomacy with North Korea*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Smith, D. (2006). *Deterring North America, Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, H. (2000). Bad, Mad Sad or Rational Actor? Why the "securitization" paradigm makes for poor policy analysis of North Korea . En *International Affairs*, Volume 76, Issue 3 (págs. 593-617).
- Smoke, A., & George, R. (1974). *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*. Nueva York: Columbia University Press.

- Snyder, G. (1961). *Deterrence and Defense: Towards a Theory of National Security*. Princeton Legacy Library.
- Solingen, E. (2007). *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*. Princeton: Princeton University Press.
- Stratfor. (2017). *Stratfor*. Obtenido de <https://worldview.stratfor.com/article/how-north-korea-would-retaliate>
- Walt, S. (1987). *The Origin of Alliances*. Nueva York: Cornell University Press.
- Waltz, K. (1981). *The Spread of Nuclear Weapons: More May be Better*. Londres: International Institute for Strategic Studies.
- Waltz, K. (1995). *The Spread of Nuclear Weapons: A debate*. Nueva York: W.W. Norton.
- Wertz, D. (2018). *The U.S., North Korea and Nuclear Diplomacy*. The National Committee on North Korea.
- Zagare, F. (1996). *Classical deterrence theory: A critical assessment*, International Interactions.:

Discursos

- Cheney, D. (2008). *The White House President George Bush*. Obtenido de <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/03/print/20080311-9.html>
- Trump, D. (2019 de Septiembre de 2017). *The White House*. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>

Documentos:

Ministry of National Defense (2016). *2016 Defense White Paper*, Seúl

Listado de Sanciones a Corea del Norte en <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/northkorea/>

Perry, W. (1999) *Review of United States policy towards North Korea: Findings and Recommendations*. Office of the North Korea Policy Coordinator – United States Department of State

Resoluciones de la ONU en <http://unscr.com/en/resolutions>

The White House (1993). *National Security Strategy of the United States*. Obtenido de <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1993/>

The White House (1994). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Obtenido de <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1994/>

The White House (2001). *A National Security Strategy For A Global Age*. Obtenido de <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2001/>

The White House (2002). *The National Security Strategy of the United States*. Obtenido de <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2002/>

The White House (2006). *The National Security Strategy of the United States*. Obtenido de <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2006/>

The White House (2010). *National Security Strategy*. Obtenido de <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>

The White House (2015). *National Security Strategy*. Obtenido de <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2015/>

The White House (2017). *National Security Strategy of the United States*. Obtenido de <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/>

US Department of State. (1972). Obtenido de <https://www.state.gov/t/isn/trty/16332.htm>

US Department of State. (19 de Septiembre de 2005). *Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks*. Obtenido de <https://www.state.gov/p/eap/regional/c15455.htm>

Artículos Periódicos

CNN. (17 de Agosto de 2004). Obtenido de <http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/08/16/bush.troops.home/>

CNN. (3 de Abril de 2013). Obtenido de <https://edition.cnn.com/2013/04/06/world/asia/koreas-tensions/index.html>

CNN. (26 de Abril de 2017). Obtenido de <https://edition.cnn.com/2017/04/25/asia/north-korea-artillery-drill/index.html>

Kim, C., & Blanchard, B. (30 de Octubre de 2017). *China and South Korea agree to mend ties after THAAD standoff*. Reuters. Obtenido de

<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles/china-south-korea-agree-to-mend-ties-after-thaad-standoff-idUSKBN1D003G>

Kim, S. Y. (1 de abril de 2013). Byungjin lives as Kim seeks Guns and Butter. Daily NK. Obtenido de <https://www.dailynk.com/english/byungjin-lives-as-kim-seeks-guns-a/>

Lederer, E. (11 de Septiembre de 2017). UN approves watered-down new sanctions against North Korea. *Washington Post*.

Lee, C. (15 de Diciembre de 2018). *Is Trump on the path to Strategic Patience on North Korea?* VOA News. Obtenido de <https://www.voanews.com/a/is-trump-on-path-to-strategic-patience-on-north-korea-/4701936.html>

Majumdar, D. (1 de Marzo de 2018). *Russia's Nuclear Weapons Buildup is Aimed at Beating US Missile Defense Systems*. The National Interest. Obtenido de <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russias-nuclear-weapons-buildup-aimed-beating-us-missile-24716>

Rowland, A. (1 de Octubre de 2014). *Official THAAD missile defense system being considered for South Korea*. Stars and Stripes. Obtenido de <https://www.stripes.com/news/official-thaad-missile-defense-system-being-considered-for-south-korea-1.305980>

Reuters. (30 de Junio de 2017). *Trump says strategic patience with North Korea is over*. Obtenido de <https://www.reuters.com/article/us-usa-southkorea-trump-idUSKBN19L2BV>

Reuters. (2018 de Abril de 2018). *Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula*. Obtenido de <https://uk.reuters.com/article/uk-northkorea-southkorea-summit-statement/panmunjom-declaration-for-peace-prosperity-and-unification-of-the-korean-peninsula-idUKKBN1HY193>

White, J. (4 de Junio de 2018). *North Korea "replaces three top generals" ahead of talks with Donald Trump*. The Independent. Obtenido de <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/north-korea-top-three-generals-replaced-donald-trump-kim-jongun-singapore-talks-a8381841.html>

Yeong, J. (19 de Marzo de 2018). *South Korea to deploy artillery killer to destroy North Korean Bunkers*. Defense News. Obtenido de <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2018/03/19/south-korea-to-deploy-artillery-killer-to-destroy-north-korean-bunkers/>

Redes Sociales:

Trump, D. (2 de Enero de 2017). *Twitter*. Obtenido de <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/816057920223846400?lang=es>

Trump, D. (11 de Agosto de 2017). *Twitter*. Obtenido de <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/895970429734711298>

Bases de Datos:

Missile Threat - CSIS Missile Defense Project. (15 de Junio de 2018). Obtenido de <https://missilethreat.csis.org/country/dprk/>

Kane, T. (2006). *Global US Troop Deployment 1950-2005*. En <https://www.heritage.org/defense/report/global-us-troop-deployment-1950-2005>

The World Bank (2018) en <https://data.worldbank.org/>



Universidad de
San Andrés