

¿Cómo evitar un conflicto militar en la península de Corea?

Félix Arteaga | Investigador principal de seguridad y defensa en el Real Instituto Elcano
@rielcano 

Mario Esteban | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @wizma9 

Tema

Este análisis alerta del creciente riesgo de conflicto bélico en la península de Corea y plantea algunas opciones para evitarlo y progresar hacia un acuerdo que permita apuntalar la difícil estabilidad regional.

Resumen

La tensión militar no es una novedad en la península coreana. Corea del Norte ha provocado numerosos incidentes armados en las últimas décadas que, sin embargo, no han pasado a mayores debido a que la superioridad militar convencional de Corea del Sur y de su aliado estadounidense ha contenido la belicosidad norcoreana. Ese marco de contención ha desaparecido a medida que han progresado los programas nucleares y de misiles de Corea del Norte y, ahora, la península coreana se encuentra en una situación inestable donde cualquier error de cálculo o cualquier impulso incontrolado pueden provocar no sólo un enfrentamiento armado sino también una escalada nuclear. En un contexto marcado por las dificultades de la comunidad internacional para contener la proliferación norcoreana y por una escalada de declaraciones hostiles y despliegues de fuerzas, este análisis plantea la necesidad de adoptar algunas medidas de disuasión y distensión que pudiesen, primero, evitar el agravamiento de la situación actual y, segundo, progresar hacia la congelación de la proliferación en los niveles actuales y articular un marco negociador que lo haga sostenible.

Análisis

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?

A la situación actual se ha llegado a medida que las autoridades norcoreanas, por acción, y las potencias regionales, por omisión, han dejado crecer lo que ahora constituye un factor de riesgo para la seguridad regional a corto plazo: el de un enfrentamiento militar en el que podrían emplearse medios convencionales y nucleares.

Se sospecha que Pyongyang comenzó a desarrollar un programa clandestino de armamento nuclear a inicios de los años 80, que posteriormente aceleró en tres momentos de especial inseguridad para el régimen norcoreano: el desmoronamiento de la Unión Soviética en 1991, su inclusión en el denominado “eje del mal” por parte de George W. Bush en 2002 y la llegada de Kim Jong-un al poder tras la muerte de su

padre. En los dos primeros casos, tanto en el Acuerdo Marco de 1994 como en las Conversaciones a Seis Bandas (2003-2009) se realizaron esfuerzos diplomáticos internacionales que fracasaron en su intento de que Corea del Norte cancelara su programa nuclear a cambio de ayudas económicas y garantías para su seguridad. A partir de 2011 el régimen norcoreano ha acelerado sus programas para cruzar el umbral nuclear, tal y como refleja la Tabla 1, y reformado la Constitución para institucionalizar el programa nuclear y su reforzar la legitimación del liderazgo de Kim Jong-un. Por consiguiente, el objetivo inicial de desnuclearizar la península coreana ya no es viable y quienes se afanaban en evitarla deberán optar ahora entre medidas militares que perturben o supriman los programas en curso (contraproliferación) o diplomáticas para buscar algún tipo de acomodo con la nueva potencia nuclear (no proliferación).

Tabla 1. Secuencia de lanzamientos de misiles (LM) y ensayos nucleares (EN) por Corea del Norte

Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17
LM	-	-	3	1	1	7	3	-	-	15	-	4	7	18	18	22	11
EN	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-	2	-

Fuente: elaboración propia sobre datos del Military Balance del IISS y el *New York Times* a 22 de mayo de 2017.

La responsabilidad de haber llegado a esta situación se reparte entre diferentes actores. La principal corresponde a las autoridades políticas y militares de Corea del Norte, que siguen creyendo y alertando a la población de que se va a producir una intervención militar externa para poner fin a su régimen y, por consiguiente, han impulsado sus programas nucleares porque de ellos depende su supervivencia. De ahí que Pyongyang haya dejado de cumplir los compromisos alcanzados para prevenir la proliferación e instrumentalizado esos acuerdos para ganar tiempo y recursos mientras desarrollaba su programa nuclear, dando al traste con los diferentes procesos de diálogo abiertos.

Por su parte, EEUU ha ido dando bandazos en su política hacia Corea del Norte, lo que también le ha llevado en ocasiones a incumplir los compromisos adquiridos y a acrecentar la desconfianza de Pyongyang. Mientras se ocupaban de abrir o cerrar otros conflictos, los últimos presidentes estadounidenses norteamericanos no han prestado suficiente atención a la proliferación norcoreana. Un caso palmario fue el de la llamada “paciencia estratégica” de Obama, que apenas puso obstáculos al desarrollo del programa nuclear norcoreano. Sólo tras cerrar el acuerdo diplomático con Irán –y después del segundo ensayo nuclear de 2016– se tomó en serio el régimen de sanciones a Corea del Norte. Unas sanciones que el régimen norcoreano ha conseguido minimizar emulando la “vía iraní” para articular un entramado de intermediarios logísticos, financieros y tecnológicos que han alimentado el cordón umbilical de la proliferación. Ahora, que el presidente Trump ha puesto fin a la política de paciencia estratégica en Corea del Norte y que ha demostrado que puede emplear la fuerza, el régimen norcoreano tiene más motivos para sentirse inseguro, pero menos que perder si se produce una escalada.

El programa nuclear norcoreano no hubiera progresado de igual forma sin la colaboración de sus vecinos. Por un lado, China ha permitido a su aliado jugar la carta de la provocación frente a sus compañeros en la mesa de negociación a Seis Bandas, facilitando tecnología asociada a la proliferación, directamente o a través de intermediarios chinos y paquistaníes que han proporcionado cobertura tecnológica, financiera o logística al programa de proliferación. Por otro lado, los gobiernos surcoreanos han estado dispuestos a conceder incentivos materiales para apaciguar a su vecino del norte. Pese a intentarlo, no han conseguido implicar a las elites norcoreanas en ningún proceso de construcción de confianza mutua y, en cambio, su predisposición ha creado entre sus aliados dudas sobre la posibilidad de que Corea del Sur sacrifique sus aliados a cambio de promesas de reunificación. Unas dudas evidenciadas durante la última campaña electoral cuando el entonces candidato presidencial Moon Jae-in rechazó que EEUU adoptara decisiones unilaterales sobre Corea del Norte y criticó el despliegue del sistema de defensa contra misiles balísticos (THAAD) de EEUU. Una vez elegido, y como era de esperar, se ha mostrado más dispuesto a retomar el diálogo con el norte que su predecesora, la destituida Park Geun-Hye.

¿Por qué estamos en un momento especialmente delicado?

Hasta ahora, el riesgo de un conflicto convencional a gran escala se ha contenido gracias a la superioridad militar de Corea del Sur y de su aliado estadounidense. Pese a que Corea del Norte cuenta con un potencial militar considerable, una cosa era provocar incidentes armados de vez en cuando para respaldar sus amenazas y otra muy distinta lanzarse a una escalada militar en las que Corea del Norte tenía todas las de perder. Sin embargo, ahora que los avances en la proliferación han alterado el equilibrio convencional, el dirigente norcoreano o su elite militar podía aventurarse a realizar demostraciones de fuerza más agresivas sabiendo que pueden compensar su inferioridad convencional. Cuando repiten que sólo utilizarán sus armas nucleares si son atacados, lo que declaran es que se muestran dispuestos a usarlas primero y –más peligroso que lo anterior– que su decisión depende de una percepción que puede estar alejada de la realidad. Vincular el primer uso nuclear con una percepción subjetiva aumenta el riesgo de una escalada nuclear en la península coreana porque la decisión no pasa por la racionalidad del cálculo de riesgos de las potencias nucleares tradicionales sino por la irracionalidad de los sentimientos de una pequeña potencia recién llegada y sin experiencia en el complicado juego de la disuasión nuclear. Por establecer una comparación, y siendo similares las doctrinas de primer uso de las fuerzas nucleares de la India y de Corea del Norte, su materialización es menos preocupante en la frontera indio-paquistaní que en la península coreana.

En segundo lugar, aunque Corea del Norte está desarrollando de manera exponencial su capacidad nuclear y balística, su capacidad de disuasión es limitada y plantea a EEUU el dilema de realizar o no un ataque anticipatorio. Hoy por hoy, se estima que Corea del Norte dispone de entre 10 y 20 armas nucleares; ha acreditado un alcance máximo de hasta 1.000 km para sus misiles de corto y medio alcance (Scud-ER y NoDong) y de hasta 500 km para los misiles lanzados desde submarinos (Bukkeukseong-1 y KN-11). También han demostrado su capacidad para lograr alcances superiores a los 4.000 km con misiles de alcance intermedio de nueva

generación, superando las carencias de los anteriores Hwasong-10/Musudan, aunque sus misiles balísticos intercontinentales (Hwasong-13/14 y KN-08/14) no son capaces de alcanzar el territorio continental de EEUU. En el mismo sentido, todavía no han demostrado capacidad para miniaturizar las cabezas nucleares ni para superar las dificultades de reentrada de esas cabezas en la atmósfera tras su trayectoria fuera de ella. Sin embargo –y frente a la creencia instalada de que los avances declarados eran falsos y que los objetivos estaban fuera de su alcance–, las últimas pruebas de abril de 2017 confirman progresos inesperados en las tecnologías de motores de propulsión de alta energía a partir de antiguos misiles balísticos soviéticos. Si los nuevos ensayos de los motores en los próximos meses confirman la progresión, los actuales misiles balísticos KN 08 y 14 podrían alcanzar distancias superiores a los 10.000 km en tres o cuatro años colocando el territorio estadounidense dentro de su alcance. De hecho, tal y como demuestran sus últimos lanzamientos del 13 y 21 de mayo de 2017, Corea del Norte está aprovechando los ensayos con misiles de alcance intermedio (IRBM) para desarrollar los intercontinentales (ICBM) de forma encubierta. Y mientras EEUU espera un ensayo intercontinental para justificar un posible ataque preventivo, Corea del Norte aumenta la altura, distancia, fiabilidad y seguridad de reentrada de sus misiles mediante ensayos con sus misiles intermedios. También trata de mejorar su capacidad para saturar el sistema de defensa THAAD contra sus misiles aumentando el número de disparos simultáneos, y de disminuir la capacidad de anticipación estadounidense mejorando la movilidad y ocultación de sus lanzadores y reduciendo el tiempo que precisan los vehículos de transportes para realizar los lanzamientos. Unos progresos que reducen la ventana de oportunidad para realizar un ataque anticipatorio.

Finalmente, el riesgo se acentúa por la imprevisibilidad del comportamiento de los líderes norcoreano y estadounidense que han demostrado su capacidad para tomar decisiones audaces que implican el uso de la fuerza. El presidente Trump ha dejado abierta esta puerta en declaraciones públicas en un intento infructuoso de presionar a las autoridades norcoreanas, con las que la actual administración norteamericana se ha embarcado en una guerra psicológica. Las declaraciones se han acompañado de un despliegue de fuerzas militares en la zona que en algunos casos han servido para reforzar su credibilidad, pero que en otros, como en el “extravío” del grupo de combate aeronaval hacia Australia han logrado el efecto contrario. En un ambiente emocional predispuesto al enfrentamiento y sin una doctrina racional de empleo de los medios de destrucción masiva, se corre el riesgo que cualquier error de cálculo o una decisión no meditada cause un conflicto incontrolable. A estas alturas, ningún ataque militar anticipatorio podría destruir, dañar o retrasar seriamente la capacidad nuclear norcoreana, pero cualquiera que fuera su naturaleza sería el ataque que lleva anunciando el régimen norcoreano durante décadas y por el que están dispuestos a morir millones de sus ciudadanos. En todo caso, y para evitarlo, Corea del Norte dispone de un amplio repertorio de respuesta que va desde los ciberataques, asesinatos, secuestros y provocaciones híbridas de la denominada “zona gris” (una situación entre la paz y la guerra que mantiene la tensión militar mediante acciones controladas para provocar escalada) al holocausto nuclear pasando por un enfrentamiento convencional que arrasaría la península surcoreana. En esa situación se ven atrapadas no sólo las poblaciones coreanas sino también las tropas desplegadas por EEUU en la zona y que se están convirtiendo en rehenes de la situación.

¿Qué quieren las partes?

La estabilización depende de las partes señaladas, ya que estas han controlado el proceso previo de negociación y controlan las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que ningún otro actor, incluida la UE, puede influir en la situación actual.

Para las autoridades norcoreanas su programa nuclear resulta clave para mantenerse y consolidarse en el poder. Por un lado, el régimen norcoreano identifica una posible intervención de EEUU como el escenario más probable para su colapso inmediato, de ahí que el desarrollo de su programa nuclear tenga como primer objetivo disuadir a Washington de lanzar una operación de esas características. Por consiguiente, cualquier acuerdo destinado a contener el desarrollo de dicho programa, debería incluir garantías de seguridad por parte de EEUU orientadas a evitar esa posible intervención. Por otra parte, Kim Yong-un ha apelado al desarrollo del programa nuclear militar norcoreano para reforzar su autoridad. Esto se ha traducido en la modificación de los estatutos del Partido de los Trabajadores de Corea, que ha adoptado la doctrina *byungjin* como su nueva línea política principal. Esto supone dejar de priorizar el ámbito militar y al ejército para adoptar una política que combina la búsqueda de un mayor nivel de desarrollo económico con una disuasión nuclear creíble. Desde esta óptica, Corea del Norte busca un acuerdo que le otorgue reconocimiento internacional, aunque sea implícito, como potencia nuclear y que le permita reactivar su economía a través de una mayor inserción en la economía internacional. De conseguirlo, no sólo aumentaría la seguridad del régimen frente a una intervención exterior, sino que también aumentaría sustancialmente el capital político de Kim Yong-un como gran artífice de estos logros.

A EEUU, como actor clave en la seguridad de Asia Oriental, le preocupa la amenaza que suponen los programas de proliferación para él y para sus aliados en la región. También le preocupa el riesgo de proliferación nuclear que puede suponer la venta de material y tecnología nuclear por parte de Corea del Norte a otros Estados o grupos terroristas en la región o fuera de ella (recuérdese la procedencia norcoreana del reactor nuclear sirio destruido por Israel en 2007 o los misiles encontrados durante el abordaje del So San por buques de la Armada española en 2002). Por ambos motivos ha apostado siempre por la desnuclearización.

La mayor prioridad de China es evitar el colapso del régimen norcoreano, pues, además de una posible crisis de refugiados, esto supondría un proceso de reunificación con Corea del Sur en los términos marcados desde Seúl y, en consecuencia, que China pasase a tener frontera terrestre con un país que mantiene una alianza de seguridad con EEUU. Para evitarlo, Pekín sigue manteniendo una estrecha relación económica con Pyongyang y, según datos oficiales chinos, su comercio con Corea del Norte aumentó un 37,4% en el primer trimestre de 2017 en comparación con el mismo período de 2016. Sin embargo, Pekín se opone ya abiertamente al desarrollo del programa militar nuclear y de misiles norcoreano. Primero porque entiende que mantener un clima de estabilidad en la zona es beneficioso tanto para el desarrollo económico chino como para su prestigio internacional, algo que deteriora cuando Pyongyang realiza ensayos nucleares y de misiles y hace que socios fundamentales como EEUU, Corea del Sur y Japón señalen a Pekín como corresponsable de esta situación. Además, sabe que esa percepción estrecha los vínculos que mantienen entre ellos. En segundo lugar, estos

programas reducen la dependencia estratégica de Corea del Norte de China, lo que reducen la capacidad de influencia de Pekín sobre su vecino y, en consecuencia, la fortaleza de su posición a la hora de negociar con EEUU sobre esta y otras cuestiones. Finalmente, la proliferación norcoreana ha facilitado el despliegue del sistema de defensa contra misiles balísticos THAAD en la península coreana, algo que constituye un revés estratégico para China y que ha tratado de evitar por todos los medios, incluidos los ciberataques preventivos contra Corea del Sur.

Este último país busca la distensión con su vecino del norte y, eventualmente, una reunificación en la que se mantuviese su sistema político y económico. Seúl es más proclive a la interacción económica con Pyongyang y a un proceso gradual de convergencia entre las dos Coreas que al uso de la fuerza y la búsqueda inmediata del colapso del régimen norcoreano, pues Seúl tendría que soportar la mayor parte del coste de la reunificación y de una posible crisis de refugiados. Por su parte, Japón se siente amenazado porque sabe que las bases estadounidenses en su territorio serían el objetivo más probable de un hipotético ataque nuclear norcoreano, de ahí su gran interés en acabar con el programa nuclear norcoreano. También les preocupa que alguno de los misiles que prueba Pyongyang sobre el Mar de Japón pudiese alcanzar accidental o intencionadamente suelo japonés. Desde su perspectiva, sería deseable que cualquier acuerdo que pudiese alcanzarse con Corea del Norte abordase también el problema de los ciudadanos japoneses secuestrados por agentes norcoreanos en los años 70 y 80 del siglo pasado. Ambos países cuentan con sectores nacionalistas que abogan por una capacidad de disuasión nuclear propia y que podrían dejar de ser minoritarios si la disuasión estadounidense no funciona o si tienen que pagar un precio demasiado elevado por ella como sugirió el todavía candidato Trump en su momento.

La posición rusa sobre la península coreana consiste en afianzar su papel de actor estratégico e interlocutor imprescindible en Asia Oriental. Al igual que Pekín, Moscú condena las pruebas nucleares y de misiles de Pyongyang, pero se opone a una intervención armada y, especialmente, a un cambio de régimen por la fuerza. Teniendo en cuenta que tanto en Iraq en 2003 como en Libia en 2011 el aislamiento económico de estos países fue un paso previo a la intervención militar para forzar un cambio de régimen político, tanto Rusia como China rechazan aislar económicamente a Corea del Norte y sólo apoyan sanciones económicas selectivas a la vez que mantienen importantes vínculos económicos con Pyongyang.

¿Cómo intentar estabilizar la situación?

Buscar una salida a esta situación es enormemente complejo, debido a las divergencias de intereses entre los actores involucrados, que hemos expuesto anteriormente. Debería ser un acuerdo en el que todos ganen algo, pues sólo así será sostenible para todas las partes, dando lugar a un régimen de seguridad que, aunque precario y limitado, evitaría los peligros que implica la prolongación de la dinámica actual. A la hora de buscar esta vía para estabilizar la zona, no parece aconsejable ni lanzarse a la vía militar, ni abrir un diálogo político basado meramente en la concesión de beneficios económicos a cambio de compromisos por parte de Pyongyang. Esa vía ya ha sido explorada en el pasado por varios gobiernos surcoreanos, entre ellos el de Roh Moo

Hyun, de quien fuera asesor el actual presidente electo Moon Jae-in, por lo que ya conoce de primera mano sus limitadas posibilidades.

La salida debería combinar un régimen de sanciones eficaz, destinado a ralentizar el desarrollo del programa nuclear y de misiles norcoreano, con un acuerdo político que ofrezca suficientes garantías de seguridad a Pyongyang a cambio de la congelación de su programa nuclear militar y de misiles. Para lo primero, se podrían ampliar y profundizar las sanciones internacionales y –sobre todo– asegurar su cumplimiento, con vistas a obstaculizar al máximo posible su proliferación nuclear. Desde la aprobación de la Res. 2270 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el reto de la Administración estadounidense es el de dismantelar esa red de ministerios, individuos, bancos, buques, aviones y suministradores que alimenta el programa de proliferación. Hasta ahora, China ha mirado hacia otro lado mientras creía tener bajo su control a la dinastía vecina, pero ahora que su último vástago comienza a ir por libre, podría contener la escalada si colabora en la implementación de las sanciones (algo que sólo ha hecho cuando las autoridades estadounidenses han dirigido sus sanciones contra intereses chinos).

Sin embargo, no es de esperar que las autoridades chinas consideren que Corea del Norte representa más peligro para su seguridad que EEUU, cambiando una asunción básica de la geopolítica china. Podría hacerlo si la presión estadounidense sobre sus intereses económicos o la deriva belicista de las autoridades norcoreanas se intensifican, pero mientras se resistirán a aplicar unas sanciones que afectan a empresas, individuos y regiones chinas que viven de los intercambios lícitos o ilícitos con Corea del Norte. Unos intercambios que alimentan los programas de proliferación y mantienen el nivel de vida de sus élites dirigentes

En cualquier caso, hay que tener claro que las sanciones no son un fin en sí mismo, sino un instrumento contra la proliferación nuclear y deben complementarse con un diálogo político orientado, prioritariamente, a congelar los programas en curso. Dicho diálogo, no puede tener como precondition que Pyongyang renuncie completamente a su armamento nuclear, pues como se ha descrito, los líderes norcoreanos saben que precisan esos programas para evitar un cambio de régimen y para ser respetados en su interlocución con las potencias regionales. Por consiguiente, la mejor opción sería reconocer, al menos de facto, esta realidad y buscar un acuerdo orientado a congelar el programa militar nuclear norcoreano, lo que resulta especialmente relevante en relación a la miniaturización de las cabezas nucleares, y el desarrollo de misiles intercontinentales. El reconocimiento estabilizaría la situación actual y permitiría a las partes obtener incentivos mínimos para salvar la cara, abandonando las posiciones maximalistas que se han demostrado inútiles. El modelo iraní tiene alguna utilidad pero no puede importarse íntegramente porque las circunstancias y los actores varían: Su resultado final puede ser similar al deseable para la península coreana: una desescalada militar, una moratoria de la proliferación, la recuperación del diálogo y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones afectadas. Para mucho más adelante queda, en ambos casos, una solución sostenible y definitiva.

Conclusiones

La espiral de tensión en la península de Corea y en Asia Oriental no se detendrá mientras Corea del Norte siga, como en los últimos cuatro años, desarrollando rápidamente sus capacidades nucleares y sus sistemas de misiles. La sucesión de resoluciones condenatorias del Consejo de Seguridad desde 2006 contra los ensayos nucleares y el lanzamiento de misiles balísticos por parte de Corea del Norte, unido a un creciente, pero poroso régimen de sanciones, no han conseguido evitar la proliferación.

Por el momento han fracasado todos los esfuerzos realizados, ya sea mediante amenazas o incentivos, para convencer a las autoridades norcoreanas de que les resultaría más beneficioso renunciar a su programa nuclear que mantenerlo. No hay ninguna manera de hacerlo porque saben que son una la única garantía para evitar una intervención externa, asegurar una interlocución paritaria con las potencias regionales y prorrogar la supervivencia del régimen. Intentar una acción militar para evitarlo tiene pocas garantías de éxito y podría crear una crisis humanitaria y de seguridad de enormes proporciones. Ante esta situación, alcanzar un acuerdo que no sea óptimo y que busque la congelación en lugar de la desnuclearización es preferible a prolongar la situación actual, en la que Corea del Norte sigue desarrollando sus capacidades nucleares y de misiles a gran velocidad.

“Alcanzar un acuerdo que no sea óptimo y que busque la congelación en lugar de la desnuclearización es preferible a prolongar la situación actual”

Ese hipotético acuerdo, congelando los programas norcoreanos y verificando su cumplimiento mediante inspecciones periódicas internacionales, permitiría rebajar la tensión actual. El acuerdo no pondría fin a los problemas estructurales que plantea el encaje regional de Corea del Norte, pero podría ser el principio de un nuevo proceso negociador que encontrara una solución de mayor alcance y adaptada a la nueva realidad estratégica.