Capítulo tercero

Panorama nuclear en el Indopacífico: una región en constante ebullición

Dr. Manuel Herrera Almela

Resumen

El Indopacífico es un escenario geopolítico clave marcado por la complejidad nuclear y el desafío constante de mantener la estabilidad en un entorno de crecientes tensiones. Desde la Segunda Guerra Mundial, la región ha sido testigo de pruebas nucleares y de la evolución de doctrinas militares que han consolidado un entorno estratégico delicado. En la actualidad, con Estados como China, India, Pakistán y Corea del Norte, que poseen capacidades nucleares, se intensifican las rivalidades territoriales y las disputas políticas. Este capítulo examina los factores que impulsan la proliferación nuclear en el Indopacífico, las implicaciones de alianzas como AUKUS y la evolución de la disuasión y modernización nuclear en actores clave, especialmente China y Corea del Norte. También explora los esfuerzos regionales de no proliferación y control de armamentos y los desafíos en la creación de una zona libre de armas nucleares en el noreste asiático. Ante la complejidad de las alianzas y las crecientes capacidades militares, se destacan recomendaciones para evitar conflictos, promoviendo la cooperación y las medidas de confianza.

Palabras clave

Indopacífico, Nuclear, China, Estados Unidos, Misiles.

The Indo-Pacific nuclear landscape: a region in flux

Abstract

The Indo-Pacific is a critical geopolitical theater marked by nuclear complexity and the ongoing challenge of maintaining stability amid rising tensions. Since World War II, the region has witnessed nuclear tests and the development of military doctrines that have cemented a delicate strategic environment. Today, with countries such as China, India, Pakistan, and North Korea possessing nuclear capabilities, territorial rivalries and political disputes intensify. This chapter examines the drivers of nuclear proliferation in the Indo-Pacific, the implications of alliances like AUKUS, and the evolution of nuclear deterrence and modernization in key actors, especially China and North Korea. It also explores regional non-proliferation and arms control efforts, and the challenges in creating a nuclear-weapon-free zone in Northeast Asia. Given the complexity of alliances and growing military capabilities, recommendations are provided to prevent conflicts by promoting cooperation and confidence-building measures.

Keywords

Indo-Pacific, Nuclear, China, United States, Missiles.

Introducción

El Indopacífico ha sido históricamente un teatro geopolítico complejo y polifacético, marcado por hitos clave que han configurado la trayectoria de las relaciones internacionales. Por ejemplo, el 6 y 9 de agosto de 1945, Estados Unidos lanzó dos bombas atómicas sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki. Estos eventos marcaron el amanecer de la era nuclear y dejaron un impacto indeleble en la conciencia global. También es una región marcada por cincuenta años de ensayos nucleares donde, desde los bombardeos nucleares en 1945 hasta los ensayos de Pakistán en 1998, nunca hubo un periodo de más de veintidós meses seguidos sin ensayos nucleares. Por último, el movimiento de desnuclearización fue un movimiento político significativo en el Indopacífico que fue capaz de establecer dos zonas libres de armas nucleares (ZLAN) a través del Tratado de Rarotonga en 1985 y el Tratado de Bangkok en 1995.

En la actualidad, la política nuclear en el Indopacífico es un juego de dinámicas cambiantes que abarca desde dinámicas de seguridad a consideraciones estratégicas. Esta región alberga el mayor número de Estados poseedores de armas nucleares del mundo, así como aquellos con umbral nuclear, cada uno con sus propias políticas y estrategias nucleares. Dada esta situación, los esfuerzos para promover el control de armamentos y la no proliferación han devenido cruciales en el Indopacífico, ya que las rivalidades geopolíticas y las disputas territoriales pueden tener implicaciones nucleares. Por ejemplo, las alianzas con poder nuclear, como los compromisos de disuasión extendida de Estados Unidos hacia aliados como Japón y Corea del Sur, tienen fuertes implicaciones para las dinámicas de seguridad regional. Los esfuerzos para reducir el riesgo de conflicto nuclear, mejorar la comunicación en crisis y establecer medidas de fomento de la confianza son importantes para garantizar la estabilidad de la región.

Así pues, en el presente capítulo se procederá a realizar un análisis de cada uno de los focos de conflicto regional donde estén presentes capacidades nucleares y se presentarán iniciativas y recomendaciones para hacer frente a posibles escenarios desestabilizadores derivados de la presencia de dichas capacidades.

1 Las dinámicas nucleares en el Indopacífico del siglo XXI

A mediados del presente siglo, la seguridad del Indopacífico se verá condicionada por cuatro dinámicas principales: la gestión del ascenso de China, el reto de reevaluar los intereses estratégicos en la red de alianzas asiáticas liderada por Estados Unidos, las disparidades regionales a la hora de abordar problemas endémicos de seguridad y la prevalencia de los tradicionales dilemas de seguridad en puntos conflictivos como el estrecho de Taiwán o la península de Corea (Lee y Pempel, 2012: 321). Estas tendencias se reflejan en la lucha por la hegemonía regional entre China y los aliados de Washington (Japón, Corea del Sur, Taiwán, Australia e India), los desarrollos recientes en la península de Corea; la competencia intrarregional en las disputas territoriales del mar de China Oriental y del mar de China Meridional y, quizá lo más importante, los contornos de la competencia y cooperación estratégica regional a largo plazo entre China y Estados Unidos.

Al mismo tiempo, las dinámicas de seguridad en el Indopacífico están vinculadas y ligadas a una interdependencia económica regional, la cual presenta una paradoja: a pesar de las rivalidades y tensiones históricas, la perenne desconfianza estratégica y la débil arquitectura institucional regional multilateral, el complejo de seguridad del Indopacífico se define también por normas no militares de comportamiento estatal (Pempel, 2012: 212-232). Estas fuerzas centrifugas y centrípetas amplifican y mitigan a la vez las fuentes de conflicto en la región. Aun así, el riesgo de un error de cálculo y de potencial confrontación existe: las interdependencias económicas no pueden resolver los persistentes dilemas de seguridad de la región en medio de intereses nacionales, estrategias, aspiraciones y capacidades crecientes de proyección de poder. Aún más importante, la profundización de las interdependencias económicas se yuxtapone a las ramificaciones estratégicas de las visiones contrapuestas entre China y Estados Unidos, lo cual es también un desafío para Washington porque Japón, Corea del Sur, India y Australia comercian ahora más con China que con EE. UU. El principal desafío para estos aliados regionales clave de Estados Unidos es perseguir dos objetivos políticos fundamentalmente opuestos: reforzar y mantener los lazos de seguridad con EE. UU., al tiempo que se profundizan los vínculos económicos con China (Lee y Pempel, 2012: 4); una China que a su vez critican debido a su comportamiento cada vez

más asertivo y la falta de transparencia sobre su modernización y expansión de sus capacidades nucleares y convencionales. Ante la incertidumbre reinante sobre el futuro panorama estratégico y de seguridad, los aliados de Estados Unidos en la región están aumentando su gasto militar y aplicando estrategias de cobertura para hacer frente a sus crecientes preocupaciones en materia de seguridad. De hecho, están adquiriendo capacidades autóctonas de proyección de poder, como plataformas aéreas de quinta generación, armas de precisión a distancia, misiles balísticos y de crucero y medios de alerta temprana, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ATIVR), así como medios navales, patrullas marítimas y submarinos. Además, están mostrando su voluntad política de usar estos activos en diferentes contextos estratégicos como, por ejemplo, el noreste asiático.

Estos desarrollos están haciendo que el riesgo de un conflicto abierto entre las potencias regionales esté aumentado, especialmente en escenarios como el de la península de Corea y Taiwán. Cualquier escalada de tensión que lleve a una guerra abierta en la región será, no obstante, resultado de un error de cálculo o de una percepción errónea de la realidad en lugar del resultado de una decisión deliberada. En un artículo premonitorio publicado en noviembre de 2014, Desmond Ball[1] argumentó que existen dinámicas técnico-militares en el noreste de Asia que crean incentivos para que las partes «escalen incluso un conflicto menor no intencional» (Ayson y Ball, 2014). Según Ball, la naturaleza vulnerable de las capacidades contemporáneas de mando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (MCCCIVR) incrementa el riesgo de que una de las partes utilice la fuerza si percibe —de manera correcta o incorrecta— que un adversario pretende emprender una acción militar significativa e inminente contra dicha parte, especialmente si dicha acción tiene como objetivo estas capacidades (Ayson y Ball, 2014). Asimismo, la académica Fiona Cunningham ha planteado que las visiones diametralmente opuestas de Pekín y Washington sobre la posibilidad de controlar la escalada aumentan de modo significativo el riesgo de que las crisis se transformen en conflictos a gran escala, incluyendo la posibilidad de cruzar el umbral nuclear (Cunningham y Fravel, 2019: 61-109).

[1] Desmond John Ball fue un académico australiano experto en defensa y seguridad. Se le atribuye haber asesorado con éxito a Estados Unidos contra la escalada nuclear en la década de 1970.

La ambición estratégica de China es usurpar la posición de Estados Unidos en el Indopacífico y devenir así único actor, mientras que este último busca mantener su posición. Aunque ambos bandos continúan expresando su disposición a ir a la guerra para defender sus objetivos más amplios, lo hacen principalmente con el fin de convencer a la otra parte de retroceder sin necesidad de combatir. Sin embargo, dado lo que está en juego, es poco probable que alguna de las partes lo haga. A medida que las tensiones continúan escalando, Pekín y Washington, en última instancia, se enfrentarán a una elección entre retroceder de manera humillante o ir de verdad a la guerra, lo más probable sobre Taiwán, dado que ambos bandos han manifestado su disposición a usar la fuerza para defender la isla. Es probable que Pekín y Washington opten por el conflicto antes que por una concesión humillante que podría socavar de modo fatal su posición estratégica general en el Indopacífico.

El riesgo de una escalada inadvertida o involuntaria ya ha sido reconocido por países de la región (Gobierno de Australia, 2017) y el Foro Regional de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ANAS) ha llevado a cabo talleres para discutir medidas de reducción del riesgo nuclear en la misma (Watts, 2023). La ministra de Asuntos Exteriores de Australia, Penny Wong, instó públicamente a Pekín a que correspondiera a los llamamientos de la administración Biden para establecer «barandillas»[2] diseñadas para evitar que la cada vez más tensa rivalidad entre China y Estados Unidos desemboque en un conflicto. Según informes, incluso ha abordado este tema en privado con su homólogo chino (Tillett, 2022). Wong (2023) también habló sobre el equilibrio que debe mantenerse entre la «reafirmación estratégica a través de la diplomacia» y la disuasión militar si se quiere evitar un conflicto y preservar la estabilidad, particularmente en relación con Taiwán. De hecho, la disuasión es vista en general en la región como la única forma de evitar una guerra abierta entre las potencias regionales. Sin embargo, evaluaciones como estas asumen un cálculo racional por parte de los bandos involucradas y pasan por alto hasta qué punto la disuasión tiende a aumentar, en lugar de mitigar, los riesgos de una escalada inadvertida. Es cierto que ha habido un aumento en los encuentros peligrosos en el mar y en el aire desde que Estados Unidos y sus aliados han adoptado

[2] El término «barandillas» en este caso hace referencia a mecanismos que frenen, prevengan o impidan un conflicto abierto entre países.

estrategias de disuasión cada vez más robustas en relación con China (Strating, 2023).

No obstante, aún a pesar de que es aceptado que el riesgo de una escalada inadvertida en la región es real, existe poco entusiasmo entre las potencias regionales en llevar a cabo cualquier medida que pueda mitigarlo. Por ejemplo, con respecto a la creación de mecanismos de prevención de incidentes entre China y Estados Unidos, las posibilidades de que estos adversarios lleguen a un acuerdo sobre medidas para desescalar su rivalidad son muy bajas mientras los problemas subyacentes entre ellos permanezcan sin resolver, como es el caso.

En resumen, la creciente capacidad de proyección de poder de China está redefiniendo de forma gradual el equilibrio militar regional y, en consecuencia, la estrategia estadounidense y la de sus socios y aliados. Todo esto está generando preferencias por una competitividad estratégica entre las potencias de la región donde la negación asimétrica y la ambigüedad estratégica en el ámbito nuclear incrementarán las probabilidades de conflicto en un futuro próximo en el Indopacífico. A continuación, se explorarán uno a uno los focos de conflicto regional, así como los actores relevantes de la región donde estén presentes capacidades nucleares, y se propondrán recomendaciones para evitar que estos focos escalen o, en caso de hacerlo, que la escalada pueda ser controlada.

2 China: una potencia nuclear global con implicaciones regionales

Durante el presente siglo, en cualquier cuestión de seguridad en el Indopacífico se hallará presente China, de manera directa o indirecta. El auge militar, político y económico del gigante asiático ha provisto a Pekín con nuevas oportunidades geopolíticas para incrementar el rango de opciones y decisiones estratégicas. Al mismo tiempo, el auge de China ha llevado a cierta incertidumbre sobre cómo se caracterizará un Indopacífico dominado por esta potencia. Como señaló Feng Zhu (2009: 17-45), catedrático de Administración de Empresas en la Harvard Business School, «el mayor reto de China es gestionar su propio ascenso: aprovechar sus mayores capacidades para ampliar su influencia regional sin provocar la inestabilidad regional que podría socavar su prosperidad económica y su integración a largo plazo». De hecho, China sufre muchos desafíos internos, todos ellos con una dimensión

exterior, lo que genera inseguridad en sus vecinos regionales, muchos de los cuales tienen aún disputas territoriales y marítimas con Pekín. Por otra parte, China busca ser reconocida como una gran potencia reafirmando su papel geopolítico y su influencia en la región aprovechando su poder económico mundial y el avance de sus capacidades militares. Los efectos acumulados de estos avances han sido sustanciales, ya que el catálogo de plataformas y medios aéreos, terrestres y navales del Ejército Popular de Liberación (EPL)[3] se está poniendo gradualmente al día en términos tanto de sofisticación cualitativa como de eficacia operativa (Erickson, 2012: 60-125).

La acumulación de poder político, económico y militar de China está pues reconfigurando la geopolítica regional de una forma que va en detrimento de Estados Unidos y de sus aliados regionales. De hecho, durante las últimas ocho décadas, la política de Estados Unidos para la región ha permanecido bastante constante: mantener una sólida presencia activa integrada en alianzas bilaterales para preservar el acceso y la movilidad en el Pacífico Occidental y, de este modo, defender a sus aliados y garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región. Mientras que Estados Unidos sigue manteniendo amplias ventajas estratégicas gracias a su presencia regional y a su relativa superioridad tecnológicomilitar, se puede afirmar que China está desafiando la capacidad de Washington para garantizar la estabilidad en la región (Blumenthal, 2012: 168). Esto se puede vislumbrar en el hecho de que China quiere proyectar mayor poder en el ámbito regional en sus tres mares (Amarillo, de China Oriental y de China Meridional) o en las zonas en disputa con Japón y Taiwán. Esta proyección se interpreta en el pensamiento estratégico estadounidense como una denegación de la libertad de acción de sus fuerzas mediante la restricción de los despliegues en el teatro de operaciones (antiacceso) y la denegación de la libertad de movimiento de las fuerzas que ya se encuentran allí (denegación de zona) (Schreer, 2013). En el largo plazo, China busca obtener el control estratégico sobre su periferia, lo cual implicaría el retroceso de la presencia estadounidense hasta sus bases en Guam. EE. UU., por su parte, con su política de reequilibrio estratégico hacia el Indopacífico, pretende seguir siendo una potencia del

[3] El Ejército Popular de Liberación (EPL) es el ejército del Partido Comunista Chino (PCCh) y de la República Popular China (RPC). Consta de cuatro servicios: Fuerza Terrestre, Armada, Fuerza Aérea y Fuerza de Cohetes o Misiles. Está dirigida por la Comisión Militar Central (CMC), cuyo presidente es el comandante en jefe.

Pacífico mediante su presencia e influencia económica, diplomática, cultural y militar (Ratner, 2013: 21-38).

Con respecto a las actuales y futuras capacidades nucleares chinas, el Cuaderno Nuclear de 2024 del *Boletín de los Científicos Atómicos* estima que China posee alrededor de quinientas ojivas nucleares y que se están produciendo más para equipar futuros sistemas de lanzamiento (Kristensen, 2024b). Otras estimaciones, como las de la Iniciativa de Amenaza Nuclear (IAN), indican que China tendría trescientas veinte ojivas nucleares, así como 280 ICBM, 72 SLBM y 20 bombas de gravedad (Nuclear Threat Initiative, s. f.). Estas cifras convertirían el arsenal nuclear chino en el tercero más grande del mundo, después de Rusia y Estados Unidos.

De las nueve potencias con armas nucleares, se considera que China tiene uno de los arsenales nucleares de más rápido crecimiento en la actualidad. Según el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en su informe anual de 2022, de acuerdo con sus objetivos de modernización, se espera que China cuente con más de mil armas nucleares operativas para 2030, muchas de las cuales probablemente estarán «desplegadas en niveles de mayor preparación». Y, si China continúa con el ritmo de su expansión nuclear a la tasa anticipada en 2022, es probable que tenga un arsenal de unas mil quinientas ojivas para 2035, que es la fecha en la que el EPL planea «completar básicamente la modernización». Asimismo, China ha construido nuevas instalaciones para llevar a cabo ensayos nucleares.

El incremento en el número y calidad del arsenal nuclear chino plantea serias preocupaciones debido a la opacidad de este país a la hora de desarrollar estas nuevas capacidades. El aumento del arsenal nuclear chino se debe, sobre todo, a dos razones: primero, mantener una disuasión creíble con otros Estados con armas nucleares con los que está en competencia, principalmente EE. UU. e India. Y segundo, mejorar su estatus global como un país poderoso con una fuerte disuasión nuclear. Lo que sí que se debe descartar es que China esté buscando alcanzar la paridad nuclear con Estados Unidos y Rusia. No hay ningún dato que avale esta hipótesis. Por ejemplo, dado que EE. UU. tiene ochocientos lanzadores para armas nucleares estratégicas y un arsenal de tres mil setecientas ojivas, incluso si China termina con más misiles balísticos intercontinentales que Estados Unidos y aumenta su arsenal nuclear a mil quinientas ojivas para 2035, eso «no le da a China paridad» (Kristensen, 2023). Lo que sí que evidencia

esta expansión de las capacidades nucleares chinas es el paso de una doctrina basada en una disuasión mínima a una disuasión limitada. Alastair Iain Johnston (1995: 56) señala que, en opinión de los estrategas chinos, la disuasión limitada «requiere suficientes fuerzas nucleares tácticas, de teatro y estratégicas de contrafuerza y contravalor para disuadir la escalada de una guerra convencional o nuclear. Si falla la disuasión, esta capacidad debería suficiente para controlar la escalada y obligar al enemigo a retroceder».

China también ha actualizado la estructura de su fuerza, pasando a la Fuerza de Misiles del Ejército Popular de Liberación (FMEPL), que ha invertido de manera significativa en la modernización de sus fuerzas nucleares al mejorar sus misiles balísticos intercontinentales basados en silos y agregar más vectores de lanzamiento y de supervivencia. Según el Libro Blanco de Defensa chino de 2019, la FMEPL está trabajando para aumentar la credibilidad y eficacia de las capacidades nucleares de disuasión y contraataque, fortaleciendo la fuerza de ataque de alcance largo e intermedio y mejorando la capacidad de contrapeso estratégico para construir una fuerza de misiles fuerte y modernizada (Consejo de Estado de la República Popular China, 2019). Esto se hizo evidente en 2018, cuando la FMEPL puso en servicio el misil DF-26, lo que supuso un salto significativo en su arsenal militar. El DF-26 tiene un alcance de hasta cuatro mil kilómetros y la capacidad de llevar una ojiva nuclear o convencional de mil doscientos a mil ochocientos kilogramos, lo que permite a China atacar directamente el territorio estadounidense de Guam o dirigirse a barcos en el mar, lo que se considera como el «as en la manga» y una «nueva herramienta estratégica» (Panyue, 2018) para la FMEPL. El informe del Departamento de Defensa de Estados Unidos de 2023 sugiere que:

> «China puede estar explorando el desarrollo de sistemas de misiles de alcance intercontinental armados de manera convencional. Si se desarrollan y se implementan, tales capacidades permitirían a la República Popular China amenazar con ataques convencionales contra objetivos en Estados Unidos continentales, Hawái y Alaska. Los misiles balísticos intercontinentales armados de manera convencional presentarían riesgos significativos para la estabilidad estratégica» (Departamento de Defensa de Estados Unidos, 2023).

En la actualidad, el arsenal de misiles balísticos intercontinentales de China consta de aproximadamente trescientos cincuenta

(Chase, 2018), que incluyen lanzadores fijos y móviles capaces de lanzar vehículos de reentrada individuales y múltiples. Algunas fuentes indican que ya está operativo el nuevo ICBM DF-27 (Gwadera, 2023). Estos desarrollos sugieren que la FMEPL no solo es un proveedor de capacidades militares clave, sino que se ha convertido en una «potencial fuente de influencia coercitiva» para Pekín, que también actúa como un «símbolo visible» del estatus de gran potencia de China (Gwadera, 2023).

Desde la perspectiva de China, los cambios en las estimaciones sobre lo que constituye una disuasión mínima creíble son la causa de las variaciones estructurales y de tamaño de la fuerza nuclear. También impulsa el cambio el panorama de seguridad en evolución y los crecientes desafíos externos que enfrenta China. En definitiva, la política china de larga data de mantener una disuasión nuclear pequeña y superviviente ya no es satisfactoria para una China en ascenso.

3 El noreste asiático: estabilidad y amenazas latentes

Corea del Norte representa uno de los retos de proliferación nuclear más persistentes en el Indopacífico. Su programa nuclear comenzó a finales del siglo xx y, desde entonces, ha evolucionado en una serie de ensayos nucleares y de misiles balísticos que han escalado las tensiones en la península de Corea y más allá. A pesar de las numerosas sanciones y esfuerzos diplomáticos, incluidas las conversaciones a seis bandas, Corea del Norte ha continuado desarrollando sus capacidades nucleares, citando la necesidad de disuasión contra amenazas externas percibidas. La naturaleza del régimen norcoreano aumenta aún más si cabe la imprevisibilidad y la dificultad para evaluar las capacidades exactas de su arsenal nuclear. Así pues, la sociedad internacional se enfrenta en el caso de Corea del Norte al reto de buscar un equilibrio entre la aplicación de sanciones, ofrecer iniciativas diplomáticas y garantizar un entorno de seguridad regional estable; el objetivo final de todas estas medidas es lograr la desnuclearización de la península de Corea. No obstante, hasta que se alcance este objetivo, la sociedad internacional deberá hacer frente al crecimiento cualitativo y cuantitativo del arsenal nuclear de Corea del Norte.

Corea del Norte presenta riesgos de uso de armas nucleares a través de varias vías, tanto intencionadas como no intencionadas. Por ejemplo, existen numerosos problemas de mando y control

en Corea del Norte, que ha optado por una orientación ofensiva con un bajo umbral para el uso. Los riesgos de escalada también son múltiples: en un contexto multipolar, una preocupación principal será cómo las medidas tomadas por Estados Unidos, Corea del Sur y Japón para disuadir a Corea del Norte amenazarán los intereses de Rusia y China. Un conjunto secundario de preocupaciones surge de cómo la península de Corea contribuirá al aumento de los riesgos nucleares regionales al introducir presiones de proliferación sobre los aliados de Estados Unidos. En definitiva, y tal como se ha podido observar, en el entorno diplomático actual, contener a Corea del Norte es una tarea extremadamente difícil.

3.1 El programa nuclear y misilístico norcoreano y su doctrina nuclear

En el octavo congreso del Partido de los Trabajadores de Corea, Kim Jong un, secretario general del partido, anunció el plan quinquenal para el «desarrollo de la ciencia de defensa y del sistema de armamento», y destacó el desarrollo de «armas nucleares tácticas» y de «capacidades avanzadas para ataques nucleares preventivos y de represalia» (Korean Central News Agency Watch, 2021). Al destacar la importancia de contar con poderosas capacidades de defensa, el plan quinquenal persigue el desarrollo de armas estratégicas y tácticas, que incluyen ojivas nucleares miniaturizadas, armas nucleares tácticas, ojivas nucleares de gran tamaño, ojivas de vuelo hipersónico, ICBM propulsados por combustible sólido, submarinos de propulsión nuclear, SLBM y un satélite de reconocimiento militar. Dos meses después de publicar el nuevo plan de defensa, Corea del Norte lanzó dos misiles de crucero el 21 de marzo de 2022 y dos misiles balísticos al mar de Japón el 25 de marzo de 2022. En octubre de 2022, presentó un conjunto de nuevas armas a gran escala en la primera exposición nacional de desarrollo de defensa. A modo de hacer visibles sus capacidades, entre 2021 y 2023, las Fuerzas Armadas norcoreanas llevaron a cabo una serie de ensayos de misiles de corto, medio y largo alcance. Si la situación no fuese ya tensa, las nuevas actividades en los túneles 3 y 4 de Punggye-ri, que fue cerrado en 2018, indican una posible reanudación de los ensayos nucleares.

Como bien es sabido, las armas nucleares tienen una función vital para el régimen norcoreano incluyendo defensa y disua-

sión, supervivencia del régimen, influencia económica y reunificación. Lo que llama la atención es la expansión y modernización reciente. ¿Qué impulsa a Corea del Norte a apresurarse en el desarrollo de sus programas nucleares y de misiles? Primero, ante el creciente desequilibrio militar convencional entre las dos Coreas, Pionyang no tiene más opción que recurrir a sus armas nucleares. Al enfrentar una asimetría cada vez mayor en la capacidad de fuerzas convencionales, Corea del Norte ha decidido invertir en sus capacidades nucleares en lugar de en una fuerza convencional envejecida, tanto por razones de costo como estratégicas, con el fin de reequilibrar el poder en la península de Corea. Segundo, las dinámicas geopolíticas cambiantes, que profundizan las tensiones entre Estados Unidos, China y Rusia, presentan una gran oportunidad para que Corea del Norte acelere su acumulación nuclear. Mientras China y Rusia mantengan su apoyo a Corea del Norte y no estén dispuestos a abordar el problema nuclear norcoreano, Corea del Norte continuará avanzando en su objetivo nuclear.

Con respecto a su doctrina nuclear, en septiembre de 2022, Corea del Norte adoptó una nueva ley llamada *Sobre la política de Corea del Norte en las fuerzas nucleares*, que reemplazó a la anterior ley nuclear aprobada en 2013. La nueva ley introdujo cambios importantes en su política nuclear, uno en el área de mando y control y otro en el derecho[4] a usar armas nucleares de forma preventiva. En el artículo 3, Kim Jong un tiene «todos los poderes decisivos» sobre el mando y control. Además, permite el lanzamiento automático e inmediato de armas nucleares si el sistema de mando y control se encuentra en peligro[5]. Esto sugiere que Corea del Norte otorga una delegación muy limitada de autoridad para usar armas nucleares en caso de emergencia.

Otra de las particularidades de la doctrina nuclear actualizada es el uso preventivo de armas nucleares. El artículo 6 permite ataques nucleares preventivos cuando se considere inminente un ataque militar contra «la dirección del Estado, el mando de las fuerzas nucleares del Estado o importantes objetivos estratégicos del Estado». Corea del Norte busca recurrir a su fuerza nuclear contra amenazas tanto nucleares como convencionales de Estados Unidos y Corea del Sur. Al reducir de forma intencionada

[4] El término «derecho» es el empleado por la propia ley.

[5] Una opción que podría barajar Corea del Norte para este tipo de escenarios es el uso de un mecanismo de mano muerta como tiene Rusia (véase el capítulo de Luis V. Pérez Gil en este mismo volumen).

el umbral nuclear, el objetivo no solo es fortalecer la disuasión y la defensa, sino también restringir lo que considera amenazas crecientes, como la capacidad de contrafuerza de Corea del Sur y la postura militar conjunta entre aquella y EE. UU.

A pesar de algunas limitaciones, es evidente que la estrategia nuclear de Corea del Norte ha evolucionado en una dirección más agresiva para basarse ahora en la «disuasión triangular» y la «escalada asimétrica». Esto hace de la doctrina nuclear norcoreana algo único: Corea del Norte busca lograr disuasión frente a Estados Unidos, así como una disuasión indirecta hacia Corea del Sur. Asimismo, Corea del Norte, que carece de paridad tecnológica con su rival del Sur, intenta contrarrestar a la principal potencia nuclear (EE. UU.) amenazando a un Estado vecino que es aliado de dicha potencia (Harkavy, 1998: 63-81), añadiendo así aún más presión sobre Corea del Sur.

3.2 China, ¿un actor al cual involucrar o al cual disuadir?

Corea del Sur tiene una relación menos hostil con China que con Corea del Norte. Por lo tanto, Seúl hasta ahora no ha sentido la necesidad de aclarar las líneas rojas respecto al uso de sus capacidades de ataque de largo alcance en sus relaciones bilaterales con Pekín. Sin embargo, algunos desarrollos recientes podrían requerir garantías definidas con mayor con mayor claridad hacia China. Por ejemplo, en 2021, Corea del Sur levantó las limitaciones de alcance sobre sus misiles[6]. Por primera vez, los misiles surcoreanos pueden alcanzar objetivos a más de mil kilómetros de distancia, lo que no solo pone todo el territorio norcoreano al alcance, sino también a Pekín y el estrecho de Taiwán (Eveleth, 2023).

Es probable que Pekín haya tomado nota de este cambio, pero aún no ha comentado de forma oficial sus implicaciones. El presidente surcoreano Yoon declaró que los misiles surcoreanos solo están destinados a atacar a Corea del Norte. Pero ese comentario

[6] Las directrices sobre el alcance de los misiles balísticos de Corea del Sur fueron un acuerdo entre Corea del Sur y Estados Unidos, vigente de 1979 a 2021, cuyo objetivo era reducir la proliferación de misiles en la región. Limitaba el alcance de las armas surcoreanas para que los países cercanos distintos de Corea del Norte no se sintieran amenazados por ellas, limitando su deseo de construir armas similares. El 21 de mayo de 2021, el presidente surcoreano Moon Jae-in y el presidente estadounidense Joseph Biden acordaron abolir completamente las directrices sobre misiles, lo que permitió a Corea del Sur desarrollar y poseer cualquier tipo de misil, incluidos ICBM y SLBM.

refleja un dilema fundamental de Corea del Sur: dada su proximidad geográfica, tanto a Corea del Norte como a China, por cada paso que tome para disuadir a Corea del Norte, deberá asegurar que China no es el verdadero objetivo. La dura reacción de China ante el despliegue en 2016 de un sistema de defensa de área de gran altitud terminal (DAGAT) de Estados Unidos en Corea del Sur demostró la necesidad de mejores garantías de seguridad si Corea del Sur quiere evitar represalias innecesariamente provocativas por parte de China.

En este sentido, Corea del Sur está intentando mantener una postura diplomática basada en valores y el «respeto mutuo» (Yuan, 2022) como intento de realizar un reinicio progresivo en la relación con China. Aunque recientemente ha habido algunos intercambios tensos entre diplomáticos chinos y surcoreanos, la relación parece estar estabilizándose (Snyder, 2023). Por ejemplo, la oficina del presidente surcoreano ha sido clara sobre su intención de organizar una visita de Xi Jinping a Seúl en un futuro cercano. De manera similar, Corea del Sur y Japón están en la actualidad planificando reanudar las conversaciones trilaterales a nivel de ministros de exteriores con China a través de la Secretaría de Cooperación Trilateral (SCT). A pesar de los intentos de la administración surcoreana anterior por expandir su trabajo, por lo general, la SCT ha evitado los temas de seguridad dura. Sin embargo, este esfuerzo al menos representa un retorno a conversaciones de alto nivel que incluyan a China. La SCT es un foro donde puede comenzar a construirse algo de confianza entre los principales diplomáticos. Por separado, Japón y China han establecido hace poco una línea directa entre sus respectivos ministerios de defensa. Sin embargo, aún falta una línea directa muy necesaria entre las Fuerzas de Autodefensa de Japón y el EPL.

Estas iniciativas y movimientos por todas las partes también podrían presentar una oportunidad para adoptar medidas relativas a la comunicación de la disuasión. Lo ideal sería que este esfuerzo incluyese un intento de aclarar intenciones y líneas rojas con Pekín. El problema sigue siendo que Corea del Sur y Japón tienen poca experiencia en involucrar a China en un diálogo de disuasión y enfrentan enormes dificultades para hablar con Pekín sobre temas de seguridad dura, donde sus esfuerzos a menudo fracasan. En este sentido, cabe señalar que las políticas de Japón y Corea del Sur se centran en la disuasión, pero no conceptualizan de manera adecuada el cómo poner en práctica garantías de

seguridad *vis a vis* China y Corea del Norte como un elemento necesario de dicha disuasión. Un enfoque coordinado para integrar garantías de seguridad en las relaciones de disuasión es clave para que estos esfuerzos sean efectivos. De lo contrario, China y Corea del Norte podrían aprovecharse de los vacíos entre las políticas de distintos países o entre estas y las de Estados Unidos.

Las garantías de seguridad enfrentan algunos de los mismos dilemas que implica la disuasión. Por lo tanto, lograr un acuerdo entre Japón y Corea del Sur sobre garantías será complicado. La clave estará en los detalles: llegar a un acuerdo sobre los principios que sustentan las garantías, su alcance y el marco institucional. Para todas estas cuestiones, será necesario abordar la dificultad de reconciliar diferentes prioridades, intereses y culturas políticas entre los socios de seguridad. Las garantías de seguridad pueden adoptar formas muy distintas. Algunas pueden comunicarse de manera discreta, en forma de promesas políticas, mientras que otras pueden plasmarse en documentos escritos. Algunas pueden acordarse de forma bilateral (por ejemplo, entre Corea del Norte y Corea del Sur) y otras de manera plurilateral. También podrían integrarse en el ámbito multilateral, por ejemplo, a través de resoluciones de la ONU o iniciativas dentro del marco del TNP. A su vez, las garantías de Corea del Sur y Japón necesitan ser correspondidas con garantías por parte de China y Corea del Norte para que tengan un significado práctico y sean políticamente aceptables.

Una complicación para definir garantías de seguridad está relacionada con mantenerlas durante una crisis dual que involucre tanto a la península de Corea como al estrecho de Taiwán. Muchos responsables y expertos, en especial en Corea del Sur, temen que China y Corea del Norte puedan aprovecharse de una crisis en un teatro para obtener ventajas en otro, explotando el hecho de que Estados Unidos o sus aliados puedan estar demasiado comprometidos o distraídos. Mantener las garantías bajo estas condiciones dinámicas puede ser particularmente desafiante.

3.3 El paraguas nuclear estadounidense: ¿una garantía suficiente?

La alianza entre Estados Unidos, Corea del Sur y Japón es un factor decisivo para la estabilidad en la península de Corea. Esto ha sido principalmente posible gracias a la disuasión extendida de

EE. UU. Los ejercicios militares anuales y la proyección de fuerzas se han convertido en una parte esencial de la disuasión extendida, lo que demuestra las capacidades conjuntas y la disposición para responder de manera contundente a la agresión norcoreana. No obstante, la disuasión extendida de Estados Unidos presenta sus propios problemas y limitaciones: el fracaso en disuadir las provocaciones militares hostiles de Corea del Norte ha dañado la credibilidad que sostiene la disuasión extendida.

Otro problema que se ha vislumbrado en la alianza es la creciente falta de confianza *vis a vis* entre el garante de la disuasión y Corea del Sur y Japón. No es fácil para el proveedor nuclear asegurar al cliente en un marco de alianza asimétrica. Las relaciones de alianza asimétrica pueden involucrar percepciones de amenaza divergentes. Tales percepciones de amenaza divergentes podrían dar lugar a temores de atrapamiento o abandono (Snyder, 1984: 461-465). Dado que Corea del Sur está limitada por Corea del Norte, es inevitable que se preocupe por la rápida acumulación nuclear de este último. Además de la proximidad geográfica, la percepción de amenaza podría diferir en gran medida debido a la confrontación entre Estados Unidos y la alineación entre China y Rusia. En medio de la competencia estratégica entre EE. UU. y China y la invasión rusa de Ucrania, las principales preocupaciones de seguridad de la administración Biden fueron China y Rusia, no Corea del Norte. Washington y Seúl deben esforzarse por cerrar la brecha en la percepción de seguridad y reconstruir la confianza mutua dentro de la alianza y la disuasión extendida contra Corea del Norte.

3.4 ¿Una Corea del Sur nuclear?

La posición de Corea del Sur sobre los ataques preventivos contra Corea del Norte socava la credibilidad de su política. Según la doctrina actual de Corea del Sur, utilizará capacidades de ataque producidas en el ámbito local para realizar ataques preventivos si se detectan signos de lanzamiento de misiles en Corea del Norte y seguirá cualquier ataque exitoso contra Corea del Sur con un «castigo masivo y represalias». Sin embargo, hay incertidumbre sobre la capacidad operativa de Seúl para identificar de modo correcto un ataque inminente y, por lo tanto, responder de manera adecuada (Bowers y Hiim, 2021: 739). Además, las declaraciones poco cuidadosas de algunos políticos surcoreanos sobre ataques de decapitación contra Kim Jong un y el liderazgo

norcoreano han introducido una ambigüedad significativa respecto a las condiciones que podrían desencadenar un ataque surcoreano contra Corea del Norte.

Todo esto lleva al debate que se ha abierto en Corea del Sur, de manera notable, sobre la adquisición de un poder nuclear disuasivo independiente. Si Corea del Norte eleva sus amenazas nucleares y continúa con su política de juego al borde de la guerra nuclear, Corea del Sur podría optar en el ámbito estratégico por adquirir su propia fuerza nuclear para mantener un equilibrio de terror en la península de Corea. El presidente Yoon ha planteado abiertamente la idea, aunque más tarde se retractó, y varios políticos destacados han expresado su apoyo a la posibilidad de que Corea del Sur desarrolle una bomba nuclear propia. Otro indicio de las reservas nucleares de Seúl es su desarrollo de capacidades de misiles balísticos lanzados desde submarinos, al ser el único Estado no nuclear armado que ha hecho esto. Asimismo, tras el acuerdo AUKUS, el apoyo al desarrollo de un submarino de propulsión nuclear autóctono ha resurgido entre expertos y funcionarios surcoreanos (Chang, 2023). Los defensores de un poder disuasivo nuclear surcoreano también argumentan que sus capacidades nucleares independientes pueden aumentar el valor y el prestigio de Seúl como socio de la alianza con Estados Unidos. No obstante, otros ven el enfoque de «reserva nuclear» de Corea del Sur como una táctica de negociación para obtener más garantías de seguridad por parte de Washington.

Aun así, el debate nuclear en Corea del Sur indica claramente que algunos surcoreanos no ven sus capacidades no nucleares (o las de Estados Unidos) como activos estratégicos. Muchos en Seúl creen que una postura de disuasión efectiva debe basarse en la posesión de armas nucleares y, para evitar esto, es esencial adoptar medidas que garanticen que Seúl no decida desarrollar su propio arsenal nuclear. Para ello, a corto plazo, será necesario mejorar la postura de disuasión extendida de EE. UU. y Corea del Sur de acuerdo con el fortalecimiento de las denominadas tres ces (capacidad, credibilidad y comunicación), así como la garantía de seguridad, una medida que, a su vez, fortalecerá el principio de la disuasión extendida. Otras medidas por adoptar son mejorar la disuasión y defensa convencional y nuclear equilibradas, reforzar la preparación militar conjunta alineada con la avanzada postura nuclear de Corea del Norte, fortalecer las medidas de garantía de seguridad correspondientes a la amenaza existencial de ese país y promover la aplicación de la disuasión extendida a nivel militar.

3.5 ¿Hacia una zona libre de armas nucleares en el noreste asiático?

Una posible solución a futuro de todas las tensiones y problemas analizados en el presente epígrafe podría ser la formalización mediante tratado de una ZLAN en el noreste asiático. De hecho, esta región ha sido considerada en el pasado candidata para la creación de tal zona dado que la proliferación nuclear en esta región ha supuesto tradicionalmente un riesgo para la seguridad internacional. El reto, no obstante, en crear una ZLAN reside en que el propio concepto de noreste asiático es controvertido porque los Estados parte están asociados con diferentes subregiones o pertenecen al continente más amplio de Asia. Al mismo tiempo, y comparado con otras regiones donde se han establecido ZLAN, el desarrollo de una sensación de regionalismo en el noreste asiático es muy débil. Las organizaciones regionales se superponen y son un ámbito de competencia entre China y Japón. Sin embargo, a pesar de los conflictos, tensiones y la baja institucionalización en la región, la interdependencia no ha dejado de crecer a lo largo de los años y hay cientos de proyectos de cooperación en curso (Wan, 2018).

Por otra parte, una ZLAN consistiría en múltiples actores con visiones diversas de las armas nucleares. Corea del Sur y Japón son Estados umbral nucleares, Corea del Norte es un Estado armado nuclear que se retiró del TNP y China es un Estado con armas nucleares que forma parte del P5. EE. UU., Rusia y China (junto con los otros dos Estados con armas nucleares reconocidos por el TNP) deberán otorgar garantías de seguridad negativas hacia los países de una potencial ZLAN en el noreste asiático. Sin embargo, el lugar de China en la región y su papel como patrocinador de Corea del Norte lo convierten en uno de los actores que negociarían dicha ZLAN. En otras palabras, el papel de China iría más allá de otorgar garantías de seguridad negativas.

En este sentido, el principal problema para la creación de una ZLAN en la región no vendría de Corea del norte, sino de China. Esto se debe a varias razones: las necesidades de seguridad regional de China no parecen avanzar con una ZLAN porque el escenario de seguridad regional es favorable para sus intereses. El poder regional de China está creciendo y no será cuestionado por las otras potencias regionales. Eso significa que Corea del Sur y Japón continuarán basando su seguridad en el paraguas de seguridad de Estados Unidos. Por otra parte, las garantías

de seguridad negativas, a las que China tendría que comprometerse, necesitarían un entendimiento entre Rusia, China y EE. UU. Esto no parece alcanzable en el corto plazo. Otra barrera para el desarrollo de una ZLAN desde la perspectiva china es la potencial nuclearización de Japón o Corea del Sur. Por último, si bien una ZLAN en el noreste asiático no cambiará el estatus nuclear de China, podría imponer algunas limitaciones a su despliegue de misiles. A pesar de los escasos incentivos de China para apoyar una ZLAN, China fue el principal apoyo de las conversaciones a seis bandas en el pasado y sigue siendo su principal defensor (Wan, 2018). Esto significa que la desnuclearización de la península de Corea parece ser el arreglo de seguridad preferible para la región desde la perspectiva china, en lugar de una ZLAN.

Por otra parte, existe una falta de visión común entre los principales actores de lo que debería ser la seguridad colectiva en el noreste asiático, lo que limitaría las posibilidades de crear una ZLAN en dicha región. Primero, Japón y Corea del Sur se han comprometido a mantener su estatus desnuclearizado a pesar de las amenazas de Corea del Norte. Sin embargo, continúan confiando en el paraguas nuclear de Estados Unidos para su defensa y en la actualidad no hay actores relevantes en el ámbito nacional que sugieran el fin de ese apoyo. Segundo, EE. UU. es reacio a considerar una ZLAN porque su influencia se vería reducida al eliminar el paraguas nuclear proporcionado a Corea del Sur y Japón (Koo, 1998: 123-139). Tercero, el estatus de Japón y Corea del Sur como Estados umbral nucleares se vería obstaculizado por una ZLAN, ya que restringiría gran parte de su desarrollo nuclear relacionado con el ciclo del combustible y las tecnologías de reprocesamiento (Koo, 1998: 123-139). Cuarto, como se subrayó anteriormente, China no está entusiasmada con una ZLAN, ya que su estrategia nuclear hacia su vecindario inmediato se vería afectada (Koo, 1998: 123-139). Quinto, la trayectoria nuclear de Corea del Norte no parece estar revirtiendo y, sin una Corea del Norte desarmada, no se puede lograr una ZLAN. Sexto, hasta ahora, los países del noreste asiático no han sido partidarios de la seguridad multilateral (Cha, 2014: 737-757), ya que no han invertido en construir arquitecturas de seguridad regional en campos distintos al control de armamentos. En su lugar, han optado por abordar los asuntos de seguridad a través del prisma de la autosuficiencia en seguridad y, en el caso de Japón y Corea del Sur, la alianza con Estados Unidos. Por último, la falta de diálogo oficial sobre la ZLAN en el noreste asiático impide cualquier posibilidad de avanzar en esta materia (Wan, 2018).

4 El trilema estratégico nuclear: China, India y Pakistán, una estabilidad delicada

El cuadro general de las cuestiones nucleares en el Asia meridional se caracteriza por una gran complejidad: hay tres potencias nucleares que comparten frontera directa y tienen disputas territoriales sin resolver. Existe también una asimetría entre capacidades convencionales y nucleares y hay precedentes de guerra abierta entre las partes. Asimismo, sus perspectivas divergentes sobre cómo establecer la disuasión; díadas nucleares que se alargan hasta formar cadenas estratégicas; la interconexión de cuestiones nucleares con los ámbitos convencional, espacial y cibernético; animosidades históricas, y las divisiones que engendran ideologías, religiones y cuestiones civilizacionales conforman una situación muy compleja donde existen todos los elementos para una posible escalada nuclear descontrolada.

Los factores que acentúan el conflicto es esta zona son la cuestión de Cachemira, Aksai Chin y Arunachal Pradesh; la instrumentalización del terrorismo por parte de Pakistán; la intromisión de las grandes potencias en la política regional (en especial Estados Unidos y Rusia), y las percepciones de las intenciones de los adversarios. En consecuencia, las dinámicas nucleares en Asia meridional resultan bastante desafiantes debido a que la relación de la disuasión entre las partes implicadas no es bidireccional, como lo fue en el caso del enfrentamiento entre EE. UU. y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. A su vez, esta región se está viendo arrastrada a una política de bloques condicionada por la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, donde Islamabad se perfila como aliado de Pekín y Nueva Delhi como aliado de Washington. Esto genera complicaciones con respecto a la distribución de la disuasión entre las distintas potencias nucleares regionales de manera responsable y creíble.

Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, el rol de las percepciones es clave para entender los desarrollos actuales en Asia meridional. En este sentido, existe una asimetría de percepciones en relación con la cuestión nuclear entre las potencias de la región. Pakistán percibe las capacidades nucleares de India como una herramienta de chantaje y una amenaza existencial para su supervivencia. Las armas nucleares tácticas de Pakistán influyen en las percepciones de India sobre la disposición de Pakistán a desplegar armas nucleares en conflicto. India también percibe una amenaza en dos frentes por la alianza militar estratégica

entre China y Pakistán. A su vez, China percibe el rol de Estados Unidos en el Indopacífico como parte de una estrategia que busca contener a China, en la cual India forma parte imprescindible. Y a todo esto se debe añadir el hecho de que existe una ausencia de conversaciones entre las potencias nucleares de Asia meridional, lo cual lleva también a una falta general de percepción de peligro compartido.

Por último, los factores internos y la política de liderazgo pueden tanto incentivar como restringir comportamientos peligrosos. Los riesgos a corto plazo de escalada son altos en caso de inestabilidad interna. Hay tres elementos del entorno doméstico que son comunes a India, China y Pakistán: el primero es el nacionalismo y el sentido de orgullo nacional, el segundo es un enfoque en el poder duro y el fortalecimiento militar y el tercero es el bajo nivel de comprensión entre el público y los líderes políticos sobre las consecuencias de una ruptura en la disuasión.

4.1 Disuasión nuclear en Asia meridional

La relación triangular entre China, India y Pakistán ha llevado a la formación de díadas nucleares India-Pakistán e India-China. Una tercera díada nuclear, Pakistán-China, existe como una asociación estratégica con una amplia cooperación en capacidades nucleares y de misiles (Paul, 2023: 21-29). Las amenazas nucleares de India surgen de ambos lados de su frontera. Para Pakistán, India es la única amenaza nuclear. Mientras tanto, los cálculos estratégicos chinos priorizan a Estados Unidos. Por lo tanto, la naturaleza de las dinámicas nucleares se manifiesta en una compleja cadena nuclear que, en realidad, comprende cuatro Estados (Einhorn y Sidhu, 2017).

El resultado es un dilema de seguridad en cascada que interrumpe la estabilidad estratégica regional y aumenta el riesgo de que las crisis puedan cruzar el umbral nuclear. Además de las dinámicas generales de la carrera armamentista, la introducción de nuevas municiones, vectores de lanzamiento más capaces y potenciales cambios doctrinales más propensos al riesgo tienden, en general, a exacerbar la inestabilidad estratégica en Asia meridional. Los sofisticados sistemas de defensa antimisiles, los misiles hipersónicos y los vehículos de reentrada múltiples de objetivo independiente, así como los sistemas nucleares tácticos, basados en el mar (de superficie y submarinos) y de capacidad dual, presentan nuevos desafíos para la gestión de crisis y plantean preguntas

sobre cómo podrían influir en las estrategias nucleares y doctrinas de los Estados de la región.

Los desafíos de disuasión dual de India frente a China y Pakistán destacan otro ejemplo de riesgo nuclear multipolar. Por ejemplo, India se enfrenta a la tarea de diseñar una estructura de fuerza que pueda disuadir tanto lo que percibe como una Pakistán orientada al ámbito ofensivo —que depende de una estrategia nuclear de bajo umbral para el primer uso—, como a China que se posiciona para asegurar represalias respaldadas por una política de no primer uso[7]. Estas tareas parecen irreconciliables para India, donde los responsables de la toma de decisiones pueden sentir que deben dimensionar su fuerza para tener en cuenta los requisitos de disuasión frente a China, incluso si esto exacerba las percepciones de amenaza de Pakistán. En este sentido, India establece su disuasión sobre la base de una doctrina nuclear articulada públicamente que ofrece una cantidad considerable de transparencia sobre el papel, la naturaleza de la acumulación de capacidades, los escenarios de empleo y las posturas de despliegue de su capacidad nuclear. India cree que la claridad doctrinal puede ser un activo en términos de reducir las percepciones erróneas y, por ende, evitar la inestabilidad en crisis o en la carrera armamentista.

En contraste con China e India, para Pakistán, la bomba atómica es un instrumento de disuasión convencional hacia la India. En consecuencia, esto señala un umbral nuclear bajo y deriva la disuasión propagando el arma nuclear para una «defensa total» con el objetivo de disuadir tanto ataques nucleares como convencionales, así como contra objetivos de contrafuerza y contravalor. Para que estas amenazas de amplio espectro parezcan creíbles, Pakistán ha adoptado el concepto de disuasión de espectro completo e invierte en las capacidades necesarias para llevarla a cabo (Khan, 2016: 109-153). Pakistán prefiere proyectar el primer uso de armas nucleares, incluyendo el uso de armas nucleares tácticas, para disuadir a India. Se sigue una estrategia de *brinkmanship* para disuadir la acción militar convencional de India en respuesta a actos de terrorismo. A Pakistán le gusta resaltar el riesgo de escalada nuclear para aumentar la disuasión (Sethi, 2013; Gregory, 2011; Hundley, 2012). La perspectiva de que el conflicto se eleve al nivel nuclear está destinada a evocar miedo no solo para disuadir a India, sino también para asustar a

[7] Pocos estrategas indios toman la política de «no primer uso» de China al pie de la letra.

la sociedad internacional para que se involucren en la resolución de cualquier conflicto regional. Por lo tanto, como sugieren algunos, Pakistán tiene un deseo no de estabilidad nuclear, sino de inestabilidad gestionada (Hundley, 2012).

China, por su parte, ha utilizado la opacidad de manera tradicional para mejorar su disuasión nuclear. Prefería ocultar sus números y capacidades nucleares y, así, establecer la disuasión. Sin embargo, más recientemente, China no ha dudado en mostrar sus capacidades, ya que ahora basa su disuasión en la ambigüedad. Dada la amenaza que percibe de la defensa de misiles balísticos de Estados Unidos y el posible uso de misiles estratégicos de largo alcance con ojivas convencionales para degradar su arsenal nuclear, China ha encontrado prudente desplegar sistemas de entrega de uso dual y mezclar sus fuerzas convencionales y nucleares en la misma base para aumentar el riesgo de «entrelazamiento nuclear» (Acton, 2018: 56-99). Al hacerlo, busca disuadir a EE. UU. al aumentar el riesgo de que este podría, de forma inadvertida, atacar sitios donde se mantienen ambos tipos de activos, lo cual podría percibirse como un ataque nuclear, lo que llevaría a una escalada nuclear. La incertidumbre generada se supone que mejora la disuasión.

4.2 Capacidades nucleares en Asia meridional

Resulta curioso que, aunque el concepto de disuasión mínima creíble se ha asociado con los tres países, cada uno lo ha interpretado de manera diferente. Por ejemplo, Pekín se mantuvo fiel a esta descripción durante muchas décadas, ya que se creía que el número de sus ojivas nucleares se mantenía por debajo de doscientas cincuenta desde la década de 1990 hasta la de 2010. Sin embargo, en la última década, los programas de modernización nuclear han acelerado su ritmo y variedad, incluyendo la construcción de nuevos silos que indican un posible aumento en el número de ojivas (Kristensen y Korda, 2021a; Departamento de Defensa de Estados Unidos, 2020); la puesta en servicio de los nuevos submarinos nucleares de clase Jin; el despliegue de vehículos de reentrada múltiples dirigibles de manera independiente y quizá ojivas maniobrables en sus misiles; misiles de crucero de uso dual; la investigación y desarrollo de misiles hipersónicos, y el uso creciente de capacidades espaciales para mejorar la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento (IVR). No está claro hasta qué punto estos desarrollos alejarán a China de su

estrategia de disuasión mínima a largo plazo. Satisfecha durante mucho tiempo con «medios mínimos de represalia», está mostrando signos de cambio.

Se estima que India ha construido un arsenal de entre ciento cincuenta y ciento sesenta ojivas nucleares en los últimos veinticuatro años. Se ha hecho un esfuerzo por probar e incorporar misiles de gama variables y avanzar hacia la dispersión de plataformas de entrega a través de la tríada nuclear. Según la doctrina nuclear de India, el país debe desarrollar fuerzas nucleares suficientes —que puedan sobrevivir a un primer ataque y preparadas en lo que a operatividad se refiere—, un sistema de mando y control robusto, capacidades efectivas de inteligencia y alerta temprana para garantizar la máxima credibilidad y supervivencia. La supervivencia se enfatiza a través de una combinación de múltiples sistemas redundantes, movilidad, dispersión y engaño. India ha estado avanzando de acuerdo con este plan para construir un arsenal creíble y un conjunto de capacidades necesarias para cumplir con su concepto de disuasión mínima creíble.

Pakistán, por su parte, con un arsenal estimado de ciento sesenta y cinco ojivas nucleares, ha comenzado a describir su estrategia como de disuasión de espectro completo (Kristensen y Korda, 2021b: 265-278). Esto parece dar importancia a construir un arsenal listo de ojivas nucleares que varían desde las de bajo rendimiento hasta las de alto rendimiento, así como una serie de sistemas de entrega que van desde los de muy corto alcance hasta los de mayor alcance, para poder atacar toda la geografía india. En años recientes, se han realizado pruebas de misiles con nuevas tecnologías, como misiles con vehículo de reentrada múltiple (comúnmente conocidos como MIRV) e independiente desde plataformas submarinas (Ababeel) y misiles de crucero de mayor alcance (Babur 1B). También ha anunciado un despliegue basado en el mar de misiles con ojivas nucleares en embarcaciones de superficie y submarinos de propulsión diéseleléctrica, ostensiblemente para una de disuasión basada en el mar.

4.3 Mando y control nuclear en Asia meridional

Con respecto a sus sistemas de mando y control, el 2 de febrero de 2000, Pakistán anunció la creación de su organización de mando nuclear, que comprende la Autoridad Nacional de Mando, la División de Planes Estratégicos y tres mandos estratégicos de los servicios, uno para cada rama: El Ejército, la Marina y la

Fuerza Aérea. El ejército ha sido siempre el principal tomador de decisiones en asuntos nucleares y su predominancia se refleja también en las estructuras de mando y control nuclear. Pakistán afirma contar con un sistema de dos hombres para la autorización del uso de armas nucleares. Mantiene que tiene un sistema asertivo sin delegación de control, aunque esto contradice el valor de poseer armas nucleares tácticas, que son efectivas solo con la delegación de control para su uso nuclear. Por otra parte, a Pakistán aún no se le atribuye un sistema de alerta temprana sofisticado.

En el caso de China, existe un sistema de mando y control muy centralizado, redundante y en red para sus fuerzas nucleares. La estructura ha sufrido recientemente una reorganización como parte de una mayor revisión militar anunciada por el presidente Xi en 2015. Como parte de este proceso, la FMEPL se ha convertido en el cuarto brazo del EPL, junto con el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. Permanece bajo el mando directo de la Comisión Militar Central, el nivel más alto y centralizado de liderazgo militar en el Partido Comunista Chino. Se cree que el comandante de la FMEPL es también un miembro de la Comisión Militar Central. Las órdenes de la FMEPL se cree que están codificadas y protegidas y requieren autenticación humana. Hay un énfasis en que haya un «hombre en el circuito» para las órdenes de lanzamiento nuclear y, en ese sentido, el mando y control no existe como un sistema completamente automatizado. Además, la FMEPL tiene control sobre ambos tipos de misiles: convencionales y nucleares. También se sabe que China está construyendo un sistema de alerta temprana con la ayuda de Rusia (Korolev, 2020) y ha indicado un enfoque aparente en mantener las fuerzas nucleares en un estado más operativo, como también se indicó en el Libro Blanco de Defensa Nacional de 2019.

La doctrina nuclear de India, tal como se expuso en una nota de prensa de enero de 2003, manda la creación de la Autoridad de Mando Nuclear, que comprende un consejo político y un consejo ejecutivo. El primero es presidido por el primer ministro y es el único organismo que puede autorizar el uso nuclear. El Consejo Ejecutivo está presidido por el asesor de Seguridad Nacional y proporciona insumos al Consejo Político, además de ejecutar las directivas que recibe de él. El comandante en jefe del mando de Fuerzas Estratégicas gestiona y administra las fuerzas nucleares nacionales y es responsable de la capacitación y otros temas operativos relacionados con el uso de armas nucleares. La respon-

sabilidad del almacenamiento seguro y la fiabilidad de las ojivas nucleares recae en el Departamento de Energía Atómica, mientras que los vehículos de entrega son mantenidos y controlados por las Fuerzas Armadas. Se prevé la existencia de un puesto de mando nacional, que incluye un puesto de mando alternativo, para garantizar la supervivencia y la certeza de señal de represalia.

4.4 Medidas de fomento de la confianza, el camino hacia delante

Como se puede observar, existe una necesidad de desarrollar un mayor número de medidas de fomento de la confianza entre las tres partes, aunque ninguna de las mismas coincida con la otra sobre qué forma y fondo deberían tener. Así pues, en términos de recomendaciones políticas, estas incluyen pasos que pueden contribuir a la reducción del riesgo nuclear, promoviendo la estabilidad en períodos de crisis y ayudando así a construir confianza y reducir tensiones.

La iniciación de diálogos estratégicos trilaterales para comprender mejor las percepciones de amenaza de cada parte es un paso importante. Desde el punto de vista político, un intercambio de opiniones, o incluso el intercambio de documentos no oficiales, a un nivel apropiado podría ser el primer paso más fácil, ya que no implicaría compromiso alguno ni acuerdos sobre restricciones de capacidades. Sin embargo, esto podría ser útil para reducir las percepciones erróneas. Relacionado con esto, podría establecerse la utilización de líneas directas políticas y militares, o su mejor uso donde ya existan, para la gestión de crisis. Tales arreglos podrían ser útiles para abordar el problema de la escalada inadvertida, en particular cuando se ha de hacer frente a una estrategia de *brinkmanship* o ambigüedad que podría descontrolarse.

Otra medida posible podría ser formalizar niveles de alerta bajos, ya que los arsenales de China, India y Pakistán se encuentran en tal estado. Aunque este paso parece difícil, podría explorarse a nivel de *Track II* entre expertos. En caso de que se alcance algún entendimiento sobre cómo crear mecanismos de verificación aceptables para esto, podría ser un paso muy significativo hacia la estabilidad en períodos de crisis, en especial una vez que nuevas tecnologías como las hipersónicas compriman los plazos de respuesta. En este asunto, el enfoque de China sería clave, ya que también debe tener en cuenta los desarrollos de Estados

Unidos. De hecho, existen temores de que podría verse obligada a alterar su propia postura de fuerzas hacia una mayor preparación (Kulacki, 2019).

Otra forma de crear un hábito de compromiso y diálogo podría ser comenzar con algo menos intrusivo para la seguridad nacional, como el intercambio de mejores prácticas sobre seguridad nuclear y seguridad relacionadas con instalaciones nucleares civiles. Dado que los programas de energía nuclear están en expansión en los tres países, podría ser útil promover la colaboración entre sus centros de excelencia nucleares. La promoción de empresas conjuntas en la fabricación de equipos de detección de radiación podría ayudar a fomentar una cultura común de seguridad y protección para la región, lo que podría expandirse a otras áreas.

En otra posible iniciativa, el liderazgo político, así como la población de los tres países, podría ser suficientemente educada o capacitada sobre la naturaleza de las armas nucleares y los riesgos de una ruptura de la disuasión. Como se presenta en la actualidad, la discusión sobre armas nucleares en los tres países está enmarcada en su profundo papel en la seguridad nacional. Sin embargo, también es importante entender las limitaciones de estas armas. Por ejemplo, a pesar de poseer armas nucleares, India ha tenido que soportar actos de terrorismo de Pakistán e incursiones fronterizas de China. Las armas nucleares no son la respuesta a cada amenaza a la seguridad. Por lo tanto, otros tipos de acumulación de capacidades y el compromiso político se vuelven complementos necesarios a la capacidad nuclear. Durante la Guerra Fría, los simulacros regulares, las alarmas nucleares y los ejercicios mantenían a la población consciente de la posibilidad de una guerra nuclear. Esto también dio lugar a un movimiento de la sociedad civil que presionaba a favor de medidas para reducir los riesgos nucleares. Tal fenómeno nunca se ha experimentado en Asia meridional. De hecho, hay muy poco entendimiento de los peligros del uso nuclear entre la población general, así como entre los líderes políticos. Es por ello que, para gestionar mejor las crisis entre Estados nucleares de la región, los responsables políticos deberían ser capacitados para la compleja diplomacia de crisis nuclear mediante la realización de ejercicios de simulación dentro de la comunidad de inteligencia, desarrollando un manual de políticas generalizado para las crisis India-Pakistán, India-China y las crisis superpuestas India-Pakistán-China y compartiendo de manera rutinaria los conocimientos de estos

documentos de planificación. Además, los países de la región deberían trabajar para mejorar sus indicadores y advertencias para crisis regionales y prepararse para compartir información de forma pública y con otros actores regionales para combatir la desinformación en aquellos casos donde hacerlo podría prevenir o desescalar un conflicto. Un mejor entendimiento de estos podría llevar a una disposición a invertir en negociaciones para resolver el trilema, ya sea a través de medidas de reducción de riesgos más específicas o esfuerzos más amplios de resolución de conflictos que apunten a los impulsores del conflicto.

Por último, se puede sugerir que la respuesta a las complejidades nucleares de la región podría también residir en fomentar la cooperación en áreas no nucleares. Los tres países de la región comparten preocupaciones comunes y sufren las consecuencias de los efectos del cambio climático, emergencias de salud debido a pandemias, invasiones de langostas en los meses de verano y tensiones por el acceso a las cuencas fluviales. Hay espacio aquí para que los tres exploren algunas soluciones colectivas. Hasta que se genere una comprensión compartida de los riesgos nucleares, se podrían formar hábitos de cooperación sobre otros problemas menos dominantes en materia de seguridad.

Con respecto a las recomendaciones puramente bilaterales, hay una necesidad urgente de reanudar el dialogo en los ámbitos político y militar entre India y Pakistán para evitar posibles escaladas o una nueva guerra entre ambos países. Por otra parte, India y China deben incluir la cuestión nuclear como parte de su dialogo estratégico bilateral para generar así un entendimiento mutuo de los riesgos y peligros compartidos. Todo esto podría gestionarse a través de diplomacia *Track 1.5* o *Track II*[8]. Un paso que podría alcanzarse entre India y China sería la formalización de un tratado bilateral de no primer uso. En la actualidad, estos dos países son los únicos defensores de tal doctrina. Su mérito como doctrina estabilizadora ha sido evidente durante el último enfrentamiento militar en 2020, pues no exhibieron sus armas nucleares. La aceptación mutua de una política de no primer uso tendría además el potencial de tranquilizar al adversario, disminuir las posibilidades de percepciones nucleares erróneas y escaladas

[8] La diplomacia *Track II* es la práctica de actores no estatales que utilizan tácticas de resolución de conflictos como talleres y conversaciones para rebajar la tensión o el miedo que existe entre grupos en conflicto. Estos contactos no gubernamentales, informales y extraoficiales organizan actividades para mejorar la comunicación y el entendimiento entre los ciudadanos.

inadvertidas. De hecho, la política tiene aún más sentido cuando se enfrenta a un adversario con un pequeño arsenal nuclear que es posible que sea extremadamente sensible a su supervivencia. India y China han propuesto en diferentes momentos un tratado multilateral de no primer uso. Hasta que esto gane más apoyo, podría ser útil convertir al menos sus declaraciones unilaterales en un acuerdo bilateral.

5 AUKUS: un riesgo de proliferación encubierto

Estados Unidos ha decidido fortalecer su presencia en el Indopacífico. Esto se ha evidenciado con la renovación del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (DSC), pero sobre todo con la conclusión del AUKUS junto con el Reino Unido y Australia. El acuerdo tiene por objeto reforzar la capacidad de cada uno de los tres socios para garantizar los intereses compartidos de seguridad y defensa.

La primera fase del acuerdo incluye la asistencia a Australia en la construcción de submarinos a propulsión nuclear. Para ello, Estados Unidos y el Reino Unido comenzarán en breve a establecer capacidades e infraestructura incluyendo la formación de tripulaciones, ingenieros y personal de mantenimiento. No obstante, preparar a un país para manejar una tecnología tan sofisticada y sensible no debe considerarse una tarea ordinaria. Se han planteado preocupaciones, incluso dentro de Australia, sobre cómo un país sin un programa de energía nuclear civil podría de repente empezar a gestionar submarinos a propulsión nuclear. De hecho, un país debe primero conocer el manejo controlado y responsable de materiales radiactivos como el uranio altamente enriquecido (UAE) para garantizar que no se produzcan desvíos de material y tecnología nucleares que puedan ser usados con fines militares no previstos en el acuerdo de salvaguardias del OIEA.

Por su parte, China ha criticado el AUKUS al llamarlo un «retorno de la mentalidad de la Guerra Fría» (Ministerio de Relaciones Exteriores de la Repúbluca Popular China, 2022). Pekín ve el AUKUS como una amenaza directa y un intento de Estados Unidos de contener su libertad de acción en el Indopacífico. La respuesta de China es alta y clara: ha calificado a EE. UU., Reino Unido y Australia de crear un nuevo bloque militar al establecer AUKUS, lo que ha exacerbado las tensiones geopolíticas (Misión

Permanente de la República Popular China en Naciones Unidas y otros organismos internacionales en Viena, 2021):

> «China sostiene que, a la espera de una fórmula adecuada elaborada por consenso por los Estados miembros del Organismo, Estados Unidos, el Reino Unido y Australia no deberían seguir adelante con su cooperación en materia de submarinos nucleares en el marco de AUKUS, mientras que la secretaría del OIEA, por su parte, no debería proceder por su cuenta a negociar el correspondiente acuerdo de salvaguardias con los tres países».

Así declaró el embajador chino Wang Qun. Asimismo, ha solicitado a las partes en el AUKUS que vuelvan a comprometerse con las obligaciones de no proliferación nuclear (Misión Permanente de la República Popular China en Naciones Unidas y otros organismos internacionales en Viena, 2021).

La creación del AUKUS le permite a Estados Unidos volver a tener una presencia relevante en Asia. Washington está reforzando su compromiso hacia sus aliados regionales, así como su presencia para contener la expansión china. En este sentido, AUKUS complementa el objetivo del DSC, ya que contribuye a que el Indopacífico pueda disfrutar de un comercio libre y abierto, alejando el equilibrio militar de China. Así, muchos Estados de la región, entre los que destaca Japón, que se siente amenazado por la presencia militar y la expansión naval de China, han acogido AUKUS con la misma satisfacción que el DSC.

Ahora bien, estas iniciativas tienen implicaciones serias para la región. Estados Unidos está maniobrando de modo agresivo en el Indopacífico hacia una irreversible contestación político-militar que aumenta el riesgo de guerra al animar a sus aliados a avanzar en sus capacidades militares ofensivas. Esto también está perturbando la estabilidad y la armonía regional: al mostrar a China como una amenaza para la región equivalente a Corea del Norte (Lenon, 2018), Washington está proyectando que Pekín es «ofensivo» en sus políticas económicas y militares y está profundizando la rivalidad. Sin embargo, al centrarse solo en la militarización, Estados Unidos pasa por alto el estatus hegemónico económico que China ya ha adquirido y que sigue siendo innegable para el mundo e inevitable para la región. Este es, por ejemplo, uno de los principales puntos solevados por los países de la ANAS: Indonesia y Malasia han expresado su preocupación por la agitación geopolítica que supondría la adquisición por parte

de Australia de una flota de submarinos a propulsión nuclear, mientras que Singapur, el aliado más cercano de Australia, ha mostrado su preocupación, aunque no ha presionado tanto (Patti Djalal, 2021). Vietnam y Filipinas parecen acoger favorablemente la medida y consideran que garantiza el equilibrio estratégico en la región (Patti Djalal, 2021). Es probable que el acuerdo cree una mayor desunión en el seno del ANAS a largo plazo e impulse a los Estados miembros a tomar partido por EE. UU. o China. El otro incidente menos probable podría ser la imprevisibilidad de cómo Australia utilizaría esta maximización del poder militar en sus relaciones con los Estados de la región.

Por otra parte, la creación del AUKUS reveló que Washington prefiere a un aliado sobre el otro. Alegando como razón principal el régimen de no proliferación nuclear, la administración Trump declinó la petición de Corea del Sur de transferir tecnología y UAE para su potencial flota de submarinos a propulsión nuclear (Park, 2023: 122), mientras que la administración Biden hizo una excepción con Australia, lo que echa por tierra el mismo compromiso de no proliferación. En segundo lugar, aunque esa misma administración hizo hincapié en el fortalecimiento del sistema de alianzas estadounidense, el desarrollo de AUKUS demuestra que el Reino Unido y Australia deben ser aliados más importantes para Estados Unidos que Francia. Preferir a unos aliados sobre otros no es preocupante, a menos que una alianza se convierta en la causa de que otras se deterioren. Si se repara en la historia, es evidente que EE. UU. ha seguido cambiando sus preferencias de un aliado a otro en función de sus intereses nacionales.

Sin embargo, en consecuencia, es probable que Australia pierda su neutralidad en política exterior[9], al tiempo que invita a la tensión y a los conflictos con China. De hecho, persiste un gran déficit de confianza en la relación entre Australia y China. Algunos expertos australianos llegan a sugerir que los intentos de Pekín por estabilizar las relaciones con Australia son una artimaña con el objetivo de explotar la buena voluntad australiana más adelante. Los funcionarios australianos argumentan que el impacto estratégico de AUKUS es insignificante en comparación con las implicaciones

[9] Neutralidad no debe entenderse como un estatuto jurídicopolítico con un contenido definido en derecho internacional; esto son relaciones internacionales, no derecho. En este sentido, debe entenderse como el intento de Australia de mantener una posición de posibles y potenciales beneficios políticos, de acuerdo con su propia percepción de intereses en el desarrollo de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos y China respectivamente.

del aumento del arsenal nuclear de China. Sin embargo, desde la perspectiva china, AUKUS ha generado una gran resignación diplomática. Además, el AUKUS ha complicado los esfuerzos de Australia por liderar en temas de seguridad nuclear y reducción de riesgos en foros como el OIEA o el TNP.

Por último, Washington ya está interesado en expandir aún más AUKUS. En una entrevista con el Instituto Lowy, Kurt Campbell, coordinador del Consejo de Seguridad Nacional para el Indopacífico, se refirió a AUKUS como «una arquitectura abierta... a la que otros países podrían unirse con el tiempo». Según Campbell, AUKUS servirá como una plataforma a través de la cual Estados Unidos busca trabajar con «Estados afines en áreas clave de innovación militar». Jake Sullivan, el asesor de Seguridad Nacional de EE. UU., también presentó una visión ambiciosa para AUKUS, que podría incluir el avance de la seguridad compartida y el fortalecimiento de la cooperación tecnológica, económica y climática en la región del Indopacífico (Tan, 2022: 14). Estos comentarios sugieren que AUKUS podría convertirse en una iniciativa no exclusiva que «complementa, en lugar de contradecir, la arquitectura y normas regionales existentes» (Tan, 2022: 14).

5.1 Implicaciones del AUKUS para Australia

Australia está avanzando rápidamente en la adquisición de armas de largo alcance. El exministro de Defensa, Richard Marles, ha utilizado el término «proyección impactante» para describir la futura doctrina de ataque de largo alcance de Australia, que definió como «una capacidad para mantener a un adversario en riesgo, mucho más lejos de nuestras costas, a través de todo el espectro de respuesta proporcional» (Gobierno de Australia, 2022). Los submarinos de propulsión nuclear que se adquirirán a través de AUKUS son una de las principales prioridades de inversión para Australia con este fin. Como señala la *Revisión Estratégica de Defensa de 2023* de Canberra: «Los submarinos de propulsión nuclear son activos clave tanto para llevar a cabo una estrategia de negación como para proporcionar opciones de guerra antisubmarina y ataque a largo alcance» (Departamento de Defensa de Australia, 2023).

Otras importantes prioridades de inversión en AUKUS incluyen la adquisición por parte de Australia de más de doscientos misiles Tomahawk de Estados Unidos y un programa acelerado para fabricar misiles guiados en Australia meridional (en parte para

ayudar a expandir la base militarindustrial de EE. UU. en la región del Indopacífico) para 2025. Mucho antes de que se anunciara el pacto AUKUS, Australia y Estados Unidos habían estado cooperando para desarrollar y probar armas hipersónicas lanzadas desde el aire en territorio australiano (Royal Australian Air Force, 2023). Expertos del Instituto Australiano de Política Estratégica han especulado sobre si Australia debería adquirir también otras capacidades de largo alcance fabricadas en EE. UU., incluido el bombardero estratégico B-21. Tales armas podrían potencialmente desempeñar roles más allá de los requeridos por la postura de disuasión por negación implícita en las declaraciones oficiales australianas (Hellyer y Nicholls, 2022).

La comunidad política es consciente de que el acuerdo es «una gran apuesta australiana por el futuro de Estados Unidos, en el momento más incierto de la política estadounidense que en casi cualquier otro punto de la historia de la alianza» (Gyngell, 2021). Los impactos geoestratégicos inciertos sobre Australia también podrían hacer que la aplicación de AUKUS no sea tan fluida como esperan muchos responsables políticos. A pesar de ello, el acuerdo sobre los submarinos de propulsión nuclear podría, de hecho, generar dinámicas similares a una carrera armamentista regional. Tampoco está claro cómo se desarrollarán los detalles de la cooperación en tantas áreas entre los tres países. Sin embargo, es posible que, con el paso del tiempo y el atractivo de diversas propuestas de asociación con otras partes, cada vez más Estados se den cuenta de la utilidad de este pacto de seguridad.

Una forma de evaluar las implicaciones a largo plazo de AUKUS para la región del Indopacífico, es observar cómo Australia lo ha empleado como instrumento para abordar el auge de China: AUKUS, a pesar de muchas evaluaciones positivas sobre su utilidad como herramienta estratégica, no ha estado exento de críticas, tanto dentro de Australia como en otros lugares del mundo. En primer lugar, AUKUS representa la intención estratégica de Estados Unidos de trabajar con sus aliados para fortalecer su equilibrio militar frente a China. A través de AUKUS, Australia se ha convertido en un participante fuerte en el juego estratégico de EE. UU. (Kapur, 2021: 117). Dada la interdependencia económica entre Australia y China, la economía abierta de Australia podría volverse aún más vulnerable a la geopolítica de las grandes potencias. Según un analista, «acuerdos de seguridad como el reciente pacto AUKUS entre Australia, Reino Unido y Estados

Unidos se convertirán en una camisa de fuerza económica» (Westland, 2021).

Algunos analistas sostienen que AUKUS puede no ser directamente relevante para la defensa del propio territorio australiano. Según estos escépticos, la seguridad y defensa de Australia podrían estar mejor servidas con una flota de submarinos convencionales más pequeños, dado que Australia disfruta de varias ventajas geográficas. Dos preguntas siguen sin respuesta o solo han sido respondidas de manera parcial: ¿por qué Australia necesita estos submarinos de largo alcance para operar en los mares de China Meridional y Oriental? y ¿qué objetivos estratégicos puede lograr Australia al aprovechar esos submarinos? También es dudoso que Australia, como una potencia relativamente menor, tenga la fuerza material suficiente para aspirar a una fuerza naval en tres océanos. Si la intención de Australia es utilizar esta nueva capacidad naval para ayudar a moldear un orden basado en reglas en la región, existen muchos otros medios para lograr tal objetivo. Otros observadores han argumentado que la adquisición por parte de Australia de la flota de submarinos de propulsión nuclear podría llevar mucho tiempo, quizá casi dos décadas. Para entonces, sería demasiado tarde para que Canberra juegue un papel naval significativo en una contingencia en Taiwán.

Por otra parte, es muy probable que Australia necesite externalizar la operación de los submarinos a la Marina de Estados Unidos, a expensas de su soberanía (Wyeth, 2022). Además, se argumenta que, para cuando Australia obtenga los submarinos de propulsión nuclear, la capacidad antisubmarina de China podría haber avanzado hasta el punto de que los submarinos australianos podrían ser vulnerables en las aguas cercanas a la costa de China. En lo que a operatividad se refiere, durante tiempos de paz, es probable que los submarinos australianos necesiten la cobertura aérea del grupo de tarea de portaaviones de Estados Unidos. Durante una guerra entre este y China, es probable que las Fuerzas de Defensa de Australia se integren en la fuerza militar de EE. UU. Inevitablemente, Australia se convertiría en parte de una guerra con China. Si Australia se involucra en un enfrentamiento militar entre dos grandes potencias con armas nucleares, su seguridad nacional estaría en alto riesgo. Estas implicaciones estratégicas y dificultades técnicas sugieren que la disuasión otorgada a AUKUS contra China puede ser limitada.

5.2 Implicaciones de AUKUS para el régimen de no proliferación nuclear

Con respecto a las implicaciones de AUKUS para el régimen de no proliferación nuclear, este representa un peligroso precedente. Desde la declaración conjunta sobre AUKUS se ha desencadenado un intenso debate sobre si los submarinos a propulsión nuclear están perjudicando el espíritu del TNP o si solo se trata de otra crítica más. Por ejemplo, AUKUS es visto como un riesgo para la proliferación nuclear debido a la cuestión de la transferencia de tecnología de propulsión nuclear la cual, aunque no se trata de una propagación directa de armas nucleares, representa una cuestión sensible relacionada con la difusión de materiales y tecnologías nucleares.

Es verdad que convertir a Australia en el primer Estado no poseedor de armas nucleares en recibir UAE para la construcción de submarinos de propulsión nuclear establece un precedente negativo[10]. Esto ha debilitado la obligación de no transferencia bajo el artículo I del TNP en el ámbito global. Los detractores del AUKUS argumentan que la tecnología de reactores navales y los materiales relacionados utilizados para propulsar submarinos nucleares no están cubiertos por las salvaguardias del OIEA[11]. En otras palabras, el UAE utilizado para alimentar submarinos nucleares está exento de las inspecciones del OIEA que exige el tratado (Kibe y Akagawa, 2021). Esto en sí mismo revela otra laguna en el Acuerdo de Salvaguardias (Acton, 2021).

Compartir UAE para la propulsión de submarinos sigue siendo una violación del TNP por parte del mayor defensor de dicho tratado, es decir, Estados Unidos. Esto deja al mundo preocupado, aunque Australia asegure que no buscará armas nucleares. Sin embargo, ¿quién garantizará que Australia no cambiará de

[10] Cabe señalar que, si bien Australia podrá construir submarinos de propulsión nuclear con la asistencia de Estados Unidos y del Reino Unido, sus reactores estarán herméticos. Por tanto, no requerirán abrir el reactor durante toda la vida útil del submarino. Este es uno de los argumentos de las partes para señalar que no se produciría ninguna violación del TNP en este caso.

[11] El artículo 14 del acuerdo de salvaguardias entre el OIEA y los Estados no poseedores de armas nucleares permite sustraer material nuclear del sistema o proceso de inspección del organismo y utilizarlo en una actividad militar, como la propulsión nuclear de submarinos. Solo mientras el material nuclear se encuentre en uso en dicha actividad, no se aplicarán las salvaguardias previstas en el acuerdo. Para el caso concreto de Australia, se recomienda leer la INFCIRC/217.

opinión en el futuro y comenzará a acumular uranio apto para armas con otros fines? ¿Cómo se podría impedir que otros países adquieran o produzcan UAE utilizando la misma excusa de propulsar sus submarinos nucleares? ¿Cómo se modificarían las dinámicas estratégicas si Japón y Corea del Sur decidieran seguir este ejemplo? Una opción para abordar las crecientes preocupaciones de proliferación es que Estados Unidos y el Reino Unido aseguren que los submarinos nucleares de Australia utilicen uranio de bajo enriquecimiento (UBE) en lugar de UAE, el cual no puede ser utilizado directamente como material apto para armas (Acton, 2021)[12].

Por lo tanto, surge un desafío para Australia: abordar seriamente las preocupaciones expresadas por algunos países sobre los riesgos de proliferación nuclear. En este contexto, está en manos de Australia crear y cumplir con medidas adicionales más estrictas para la producción, uso y eliminación del UAE, tal como lo exigen el OIEA y el TNP. Lo que sigue es que Australia, como Estado sin armas nucleares, tendrá que hacer un arreglo especial de inspección con el OIEA (Wyeth, 2022), algo que ya se ha comenzado a negociar.

China registró una fuerte protesta ante el organismo, afirmando que sería incorrecto y peligroso «respaldar los actos de proliferación nuclear de estos tres países» (Liu, 2022). Aunque es poco probable que China intente formar nuevas alianzas en un futuro previsible, Pekín podría sentirse tentada a entablar relaciones de defensa tipo AUKUS con algunos países de la región, por ejemplo, con Corea del Norte, ya que AUKUS ha eliminado las restricciones para que China lo haga.

Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo del presente capitulo, el panorama nuclear del Indopacífico se caracteriza por una multiplicidad de actores y un entramado de relaciones estratégicas complejas, donde la acumulación de capacidades nucleares y las tensiones regionales representan una amenaza significativa para la seguridad regional e internacional. En este sentido, se puede vislumbrar la consolidación de una política de bloques donde

[12] El programa PROSUB brasileño para un submarino de propulsión nuclear basado en tecnología francesa plantea algunos problemas similares y otros divergentes (Garay Vera y Pérez Gil, 2014).

Estados Unidos, India, Australia, Japón y Corea del Sur están de acuerdo en que China es el desafío más importante, ya que intenta reescribir el orden regional a su imagen y semejanza. Esto, a su vez, tiene implicaciones directas en las estrategias de disuasión de estos actores, lo cuales se están viendo en la necesidad de construir una disuasión y una defensa colectivas para hacer frente a la amenaza China. Sin embargo, no ven estas amenazas de la misma manera, lo que hace que construir una disuasión y una defensa colectivas sea una tarea ardua porque los cinco países no están de acuerdo en cómo debe hacerse. Así pues, en un contexto de crecientes rivalidades geopolíticas y disuasión nuclear asimétrica, los riesgos de una escalada involuntaria o de errores de cálculo son altos. La situación en la península de Corea, el estrecho de Taiwán y las relaciones entre China, India y Pakistán constituyen puntos de riesgo que deben gestionarse con políticas de contención y comunicación efectiva.

Para mitigar estos riesgos es fundamental que los países del Indopacífico adopten enfoques que fomenten la estabilidad y la paz a largo plazo a través de una mayor comunicación y cooperación, incluyendo la creación de líneas directas de comunicación política y militar que podrían reducir los riesgos de escalada inadvertida. El establecimiento de protocolos de comunicación de crisis en áreas sensibles como el noreste asiático o Asia meridional permitiría responder de manera controlada ante eventuales conflictos y mejoraría la transparencia. Un paso previo a esto podría ser que países como China, India y Pakistán orienten sus arsenales nucleares hacia una disuasión mínima y transparente, evitando el desarrollo de capacidades de primer uso o de naturaleza ofensiva. Un enfoque en disuasión mínima creíble permitiría gestionar de mejor manera las percepciones de amenaza y reduciría el riesgo de una escalada nuclear.

La creación de una ZLAN en el noreste asiático ayudaría también a reducir la amenaza nuclear al restringir el despliegue de armas nucleares en este territorio. No obstante, para que estas iniciativas prosperen es necesario un compromiso activo de potencias nucleares como China y Estados Unidos, de modo que se garantice la seguridad de las naciones participantes y se logre un consenso para promover la desnuclearización progresiva de la península de Corea. De hecho, dada la imprevisibilidad de Corea del Norte, se requieren políticas de compromiso que combinen sanciones con incentivos diplomáticos y la reanudación de diálogos multilaterales en un marco inclusivo puede contribuir a

reducir las tensiones en la península, así se avanzaría hacia su eventual desnuclearización.

Por otra parte, las alianzas como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral y el AUKUS deben considerar los impactos de sus estrategias de disuasión en la estabilidad regional. En lugar de enfoques puramente defensivos, estas alianzas podrían priorizar medidas para fomentar un equilibrio estratégico basado en el respeto mutuo y el diálogo, lo que minimizaría la percepción de amenaza entre sus miembros y otras potencias de la región.

Para finalizar, el Indopacífico, con sus profundas interdependencias económicas y rivalidades históricas, representa tanto un desafío como una oportunidad para el desarrollo de un sistema de seguridad cooperativo. La adopción de estos enfoques puede promover un equilibrio estratégico sostenible y, solo mediante el fomento de la confianza, la comunicación y el compromiso, los Estados del Indopacífico podrán construir una estabilidad duradera que disuada la amenaza nuclear y fomente la paz en la región.