

Autócratas nucleares: estrategias y trayectorias de supervivencia política

Nuclear Autocrats: Political survival strategies and trajectories

Camilo González*
César Niño**

RESUMEN

En el presente artículo se afirma que la tenencia de armas nucleares en los regímenes autoritarios puede convertirse en garantía para la sobrevivencia política de los líderes y su élite. Con base en el análisis de rastreo de procesos de cuatro casos de estudios representativos (Corea del Norte, Irak, Irán y Libia), este artículo expone que los programas nucleares configuran dispositivos en los que el cambio de régimen se entiende como una amenaza a la seguridad. Estos han sido exitosos cuando los regímenes autoritarios han transformado sus recursos en armas nucleares o cuando han acumulado capacidades que generan una percepción de riesgo frente a los actores que buscan la democratización.

Palabras clave: Regímenes autoritarios – Armas nucleares – Proliferación nuclear – Seguridad – Cambio de régimen.

-
- * Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España) y Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Correo de contacto: manuelc.gonzalez@usa.edu.co. ORCID: 0000-0002-9032-8717
- ** Profesor Asociado de Relaciones Internacionales, Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible, Universidad de La Salle. PhD en Derecho Internacional, Universidad Alfonso X el Sabio (España); Magister en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra (Colombia). Profesional en Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Correo de contacto: cnino@unisalle.edu.co. ORCID: 0000-0002-1417-6643. Recibido: 25 de mayo de 2021. Aceptado: 31 de enero de 2022.

ABSTRACT:

In this article it is stated that the possession of nuclear weapons in authoritarian regimes can become a guarantee for the political survival of the leaders and their elite. Based on process-tracing analysis of four representative case studies (North Korea, Iraq, Iran, and Libya), this article argues that nuclear programs shape devices in which regime change is understood as a threat to the security. These have been successful when authoritarian regimes have turned their resources into nuclear weapons or when they have accumulated capabilities that create a perception of risk against actors seeking democratization.

Keywords: Authoritarian regimes – Nuclear weapons – Nuclear proliferation – Security – Regime change.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué algunos países buscan obtener armas nucleares? Y en particular ¿qué persiguen los países con regímenes autoritarios al obtener armas nucleares? Este artículo busca ahondar la relación entre regímenes políticos y la seguridad internacional dentro del contexto de proliferación nuclear.

Este estudio tiene por objetivo explorar la posible relación entre las armas nucleares y la supervivencia del régimen político, particularmente aquellos que son autoritarios. Comparando los casos de Corea del Norte, Irán, Irak y Libia, queremos analizar si la posesión o no de armas nucleares ha sido un factor de estabilidad del régimen autoritario, centrándonos en la disuasión nuclear ante Estados democráticos para impedir conductas agresivas que conduzcan a procesos de caída del régimen autoritario y establecimiento de la democracia. Por lo tanto, nos preguntamos: ¿Son menos o más vulnerables los dictadores que no poseen un programa o arsenal nuclear?

En ese sentido, la posesión de armas nucleares puede convertirse en un seguro para la sobrevivencia política de los líderes y la élite autoritaria tanto a nivel externo e interno. Por un lado, los dictadores pueden disuadir a los Estados democráticos

(e incluso a los autoritarios) de agredirlos usando estratégicamente la incertidumbre y la vulnerabilidad de una retaliación nuclear (Collins & Kingston, 2002; Waltz, 1990), como escudo ante la tentativa de cambio de régimen a nivel externo. Sin embargo, las estrategias de proliferación y la posesión de armas nucleares pueden afectar la forma en que otros Estados pueden percibir a los regímenes autoritarios y evaluar su vulnerabilidad para lograr su democratización (Eriksson & Giacomello, 2006; Kahl, 1998; Kolodziej, 2005).

El artículo se divide en cinco secciones. En primer lugar, presentamos la metodología; posteriormente revisamos el conjunto de teorías sobre la proliferación nuclear basados en las dimensiones de voluntad (*willingness*) y oportunidad (*opportunity*) que esgrime la literatura especializada. En tercer lugar, analizamos los argumentos sobre la proliferación nuclear desde la perspectiva del régimen político. Posteriormente, sugerimos explicaciones para las trayectorias de los casos de estudio, centrándonos en la ausencia de un arma o programa nuclear como determinante para la vulnerabilidad el régimen autoritario. Por último, unas conclusiones generales sobre los resultados de la investigación.

(NO) PROLIFERACIÓN NUCLEAR

¿Por qué algunos países buscan obtener armas nucleares? Una parte importante de las respuestas a esta interrogante están contenidas en las diversas teorías de las Relaciones Internacionales, que explican la proliferación nuclear a partir de la comprensión de las motivaciones que poseen los actores internacionales para iniciar sus programas nucleares y, por ende, lograr obtener armas nucleares (Jo & Gartzke, 2007). Estas aproximaciones se concentran en estudiar la voluntad (*willingness*) como explicación de la proliferación nuclear.

Desde la corriente realista, Waltz (1979) explica que la disuasión es producto de la estructura del Sistema Internacional que lleva a los Estados fuertes a posicionarse como actores protagónicos a nivel sistémico, mediante la adquisición de armas nucleares, mientras que aquellos Estados pequeños se ven abocados a resguardarse bajo la protección de las potencias nucleares. En otro sentido, Mearsheimer (2001) sugiere que la disuasión es consecuencia tanto de la desconfianza entre Estados como de las oportunidades disponibles para alterar el Sistema Internacional. Al existir una estructura anárquica, la desconfianza mutua aumenta (Blair, Karim, & Morse, 2018), por lo que cada Estado asume sobre su

supervivencia en clave de aumentar su seguridad, una de las cuales está relacionada con el poder nuclear. Incluso, ese mismo poder nuclear permite alterar el cambio de balance de poder regional a expensas de la seguridad de los demás Estados, que en la línea de Mearsheimer está relacionada con la aspiración a la hegemonía regional.

Estos objetivos se expresan de maneras particulares en su variante defensiva y ofensiva, donde el realismo resalta la intención del Estado de preservar el balance de poder y maximizar el poder relativo frente a otros Estados, respectivamente. Por su parte, los teóricos del neorrealismo aportan a la comprensión del balance de poder en base a las capacidades relativas de los Estados que definen su política exterior. De esta manera, frente a las teorizaciones tradicionales del realismo, se incorpora la variable doméstica de la fortaleza del aparato estatal como catalizador de la acción exterior de los Estados (Ripsman, Taliaferro, & Lobell, 2016; Rose, 1998). De esta manera, en torno a la cuestión nuclear, si bien los cambios en los balances de poder son la motivación inicial de esta conducta por parte de los Estados, solo la voluntad de las élites de política exterior permitirá la implementación de programas para

la búsqueda de armas nucleares. En línea, Sagan (1996) propone un modelo teórico de seguridad, los Estados buscan poseer armas nucleares como consecuencia del estado de anarquía internacional que incentiva la autoprotección en términos de seguridad nacional y soberanía. La clave realista sobre la proliferación nuclear radica en comprender que ante una amenaza militar significativa, la percepción de dicha amenaza tiene por consecuencia la adquisición de arsenal nuclear con el objetivo de disuadir a los Estados agresores de su conducta.

Desde el liberalismo, los estudios han puesto su acento en el efecto predictivo de las instituciones internacionales como explicación del fenómeno de la proliferación nuclear y la orientación de las élites hacia la economía mundial. En ese sentido, el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) permite a los Estados mantener expectativas estables entre ellos, que afectan sus cálculos de costo-beneficio a la hora de iniciar programas nucleares, por lo que los Estados escapan de los dilemas de seguridad mediante la cooperación para lograr beneficios mutuos (Way & Sasikumar, 2004). Así, Jo y Gartzke (2007) argumentan que los países miembros del NTP alientan a los Estados a mantenerse en una conducta de no proliferación. Sin embargo, Solingen (2009) afirma que

la proliferación se da como consecuencia de la necesidad de líderes de sobrevivir políticamente en países con menor vínculo con los mercados e instituciones internacionales. Por tanto, el impulso a la proliferación busca movilizar domésticamente a los sectores políticos en torno al fortalecimiento de la capacidad militar, mediante el incremento del gasto en el sector defensa, particularmente en la esfera nuclear (Sagan, 1996).

Por último desde el constructivismo, la lectura que se realiza sobre la proliferación se concentra en la comprensión de los procesos cognitivos que motivan la toma de decisiones que permiten que un país se convierta en un agente proliferador. Tannenwald (1999) ha acuñado el término “tabú nuclear” (nuclear taboo) como la preocupación en los procesos de toma de decisión en Washington de no volver a usar armas nucleares después de Hiroshima y Nagasaki en 1945. Una trayectoria decisional que se alcanza a contraponer con los procesos de no proliferación.

Respecto de esto, Rost Rublee (2009) toma los casos de Japón, Egipto, Libia, Suecia y Alemania, para explicar el papel que fungen las élites estatales y los formuladores de políticas públicas en seguridad nacional, así como la fuerza y presión de los movimientos sociales para la

creación de normas encaminadas a la no proliferación. Por último, pone de relieve que son las iniciativas y mecanismos sociales que fomentan la no proliferación, incorporando nuevas normas de limitación o, por el contrario, las armas nucleares son el resultado de una cimentación del prestigio y el estatus de los Estados respecto de lo que se cree legítimo y apropiado en la escena internacional (Sagan, 1996).

Sin embargo, Ogilvie-White (1996) ofrece otra mirada, llamando la atención sobre el problema de las definiciones de los conceptos como “proliferación” y “rompecabezas”. Advierte que aquellas indeterminaciones han llevado a una lectura difusa y poco acertada sobre los proyectos nucleares después de finalizada la Guerra Fría. De hecho, la falta de rigor sobre los conceptos, abre espacios erróneos para la arquitectura de regímenes internacionales y problemas a los tomadores de decisiones en la materia (Ogilvie-White, 1996, p. 43). Así, propone en su análisis un par de hipótesis sobre la proliferación. En primer lugar, el escenario determinista tecnológico postula que la tecnología nuclear en sí misma es la principal fuerza impulsora detrás de la proliferación y, por lo tanto, las armas nucleares se producen tan pronto como sea tecnológicamente factible hacerlo en cada país. Y la segunda, postula que la dinámica de la proliferación nuclear no puede

entenderse sin la pregunta de lo que motiva a los Estados a adquirir armarse nuclearmente. Lo anterior da lugar a modelos teóricos para explicar los costos y beneficios de dichos proyectos y el alcance de tenerlas o no (Ogilvie-White, 1996, p. 44).

Desde otra arista teórica, la proliferación nuclear se ha entendido bajo la estructura de incentivos y limitantes en la que se mueven los actores en la arena internacional, esto es desde la perspectiva de la oportunidad (*opportunity*). Al respecto, la literatura ha enfatizado en el papel que juegan la capacidad económica de un Estado, su posibilidad de adquirir materiales y la tecnología disponible para desarrollar armas nucleares. Por otra parte, Hymans (2012) advierte que al menos la mitad de los proyectos de armas nucleares lanzados desde 1970 han fracasado definitivamente. En efecto, Hymans toma como muestra los casos de Irak, China, Yugoslavia y Argentina, demostrando que dichos fracasos se deben en gran medida a la debilidad institucional y que, a veces sin darse cuenta, los gobernantes socaban los proyectos nucleares al atender cuestiones estructurales de supervivencia del régimen (Hymans, 2012, p. 4). De esta manera, los países con menos niveles de ingresos pueden sufrir mayores dificultades para costear la implementación de un programa nuclear (Kincade, 1995), así como existencia de restricciones

al comercio internacional de materiales fisibles pueden impedir o retrasar la puesta en marcha de la iniciativa nuclear (Helmreich, 2014). Finalmente, la adquisición de tecnología genera brechas entre países según la sofisticación del arsenal nuclear que posean (Jo & Gartzke, 2007), ya que la capacidad industrial incide en la posibilidad de adelantar programas nucleares debido a reducción de costos (Singh & Way, 2004).

Por su parte, Monteiro & Debs (2017) han propuesto una teoría estratégica de proliferación, que basa su explicación en los costos y beneficios asociados a la interacción de un actor potencialmente proliferador frente a sus adversarios y aliados. El centro de la explicación pasa por la idea de que el potencial proliferador cuente con la seguridad del beneficio de proliferación que permita cambiar a su favor la distribución de capacidades relativas frente a sus rivales, que otorga la adquisición nuclear (Debs & Monteiro, 2017, p. 40). Así, bajo este modelo la posibilidad de proliferar está dada por la superación de los limitantes de voluntad y oportunidad¹, sumado al apoyo que brinda un Estado poderoso a la iniciativa nuclear de este actor. De

esta manera, los autores sugieren dos trayectorias conducentes a la proliferación. La primera se caracteriza por Estados sin patrocinio de un actor poderoso, pero que enfrenta un nivel de amenaza alta compensada por un poder relativo que disminuye el costo de una guerra preventiva de sus pares adversarios. La segunda corresponde a Estados que cuentan con patrocinio securitario. Bajo esta trayectoria puede darse que la proliferación exista con un bajo nivel de compromiso de un Estado poderoso y alto nivel de amenaza o cuando el potencial proliferador tiene un alto poder relativo frente a sus adversarios.

Sin embargo, Vipin Narang (2017) ha criticado que la literatura de proliferación nuclear se haya concentrado en el por qué más que en el cómo. En ese sentido, su aporte se ha concentrado en crear una clasificación de las estrategias de proliferación usadas por 29 Estados proliferadores desde 1945. A partir de sus experiencias históricas ha elaborado una tipología que condensa la interacción estratégica entre Estados proliferadores, adversarios y aliados frente a la proliferación nuclear: cobertura (*hedging*), aceleración (*sprinting*), ocultamiento (*hiding*) y búsqueda protegida (*sheltered pursuit*). Para

1 Monteiro & Debs (2017) asumen que el costo del programa nuclear corresponde al limitante de voluntad, mientras que el costo de una guerra preventiva frente a los adversarios es asociado al limitante de oportunidad.

Narang, la cobertura² tiene por objetivo desarrollar opciones nucleares difiriendo la construcción de armas (*weaponization*). De esta manera, los Estados conservan instalaciones y equipos para desarrollos nucleares relacionados con programas pacíficos de energía nuclear, sin renunciar a la posibilidad de construir a futuro armas nucleares.

Por el contrario, la estrategia de aceleramiento hace que los Estados aumenten el ritmo de la búsqueda de armas nucleares mediante procesos de enriquecimiento de uranio o el re-procesamiento de plutonio para fines militares (Narang, 2017). De la misma forma, el ocultamiento entraña la búsqueda de dichas armas de manera subrepticia, ante el temor de prevención o coerción por parte de otros

Estados al develarse sus actividades y desarrollo. Por último, la búsqueda protegida se caracteriza por el desarrollo oportunista de armas nucleares al amparo de un Estado-potencia. De esta manera, existe una relación permisiva entre la potencia y el Estado proliferador, debido a que la potencia tolera la nuclearización de los proliferadores al considerarlos aliados estratégicos para sus intereses geopolíticos (Narang, 2017).

Sin embargo, ¿qué persiguen los regímenes autoritarios obteniendo un arma nuclear? La relación entre régimen político y proliferación nuclear ha sido poco estudiada y ha arrojado pocos hallazgos conclusivos. Tanto Sagan (1996) como Solingen (2009) han demostrado que existe una mínima correlación entre el tipo de régimen político y la proliferación nuclear. No obstante, Sing y Way (2004) afirman que las democracias son más proclives a la búsqueda de armas nucleares. Un argumento contrario lo ofrecen Sasikumar y Way (2004), quienes sugieren que las democracias reducen la proliferación.

Frente a este poco consenso, Jo & Gartzke (2007) han afirmado que no existen diferencias entre las democracias y las no democracias en la probabilidad de obtener un arma nuclear, lo que en principio contradice las tradicionales consideraciones de la Teoría Paz Democrática, que afirman

2 La estrategia de cobertura (hedging) cuenta con tres variantes. La primera es de tipo técnico (technical), que se caracteriza por la posesión de material fisible para opciones nucleares. La variante de aseguración (insurance) consiste en poseer y colocar en funcionamiento instalaciones y equipos de investigación para reducir los tiempos de obtención de armas nucleares, por lo que esta categoría incluye la implementación de programas nacionales y el trabajo exploratorio y la capacidad de producir materiales fisibles para producción de armas nucleares. Por último, la variante dura (hard) de la cobertura denota la capacidad de producción de armas nucleares, trabajos en explosivos nucleares, el diseño de instalaciones de lanzamiento nuclear y la creación de entidades burocráticas que gestionan la capacidad nuclear (Narang, 2017).

que las democracias gozan de niveles altos de transparencia que permiten el cumplimiento de los tratados de no proliferación e incluso que solo la amenaza de las no democracias influye en que estas se animen a poseerlas como un medio de autodefensa (Russett, Layne, Spiro, & Doyle, 1995).

De la misma forma, frente a las no democracias, las democracias poseen instituciones que limitan el Poder Ejecutivo, por lo que impiden que los líderes de estos Estados inicien intempestivamente programas nucleares, algo de lo que carecen los regímenes autocráticos (Bueno de Mesquita & Lalman, 1992; Oneal & Russett, 2001).

No obstante, las investigaciones sobre la influencia del tipo de régimen autocrático en las posibilidades de obtener un arma nuclear (Braut-Hegghammer, 2016; Cebul, 2013; Way &

Weeks, 2014) han hallado que ciertas características del diseño de los regímenes autoritarios acentúan las oportunidades de nuclearización. Por un lado, Cebul (2013) concluye que los regímenes militares son más propensos a buscar armas nucleares que los regímenes de partido único, además de que el personalismo tiene un impacto reforzante en esta decisión. Respecto de este último argumento, Way y Weeks (2014) han demostrado que los regímenes personalistas buscan obtener dichas armas como un medio de protección de la influencia externa en los asuntos domésticos. Asimismo, este tipo de regímenes –al carecer de vetos en la toma de decisiones– son más proclives a apostar por invertir en programas nucleares, incluso ante un escenario de abierta condena internacional.

APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Para responder la pregunta ¿Son menos o más vulnerables los dictadores que poseen un programa o arsenal nuclear? seleccionamos cuatro casos significativos de países que fueron considerados como Estados delincuentes (*rogue states*) y han desarrollado procesos de búsqueda nuclear (Smith, 2006): Corea del Norte bajo la dinastía Kim; Irak bajo Saddam Hussein; Irán bajo la teocracia chiita,

y Libia bajo el gobierno de Muamar Gadafi. Como metodología elegimos el rastreo de procesos, que consiste en “el análisis de evidencia sobre procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con propósitos de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que pueden explicar el caso” (Bennett & Checkel, 2015, p. 9). Es así que esta metodología cualitativa enfatiza en el

análisis al interior de los casos (*Within case analysis*) (Mahoney, 2007), basado en una interpretación mecánica de la causalidad. Bajo esta lógica, el análisis de casos se concentra en comprender los sistemas teorizados compuestos por agentes y actividades que transfieren la energía causal entre dos variables.

Para efectos de esta investigación, hemos elegido la estrategia inductiva del rastreo de procesos (*theory-building process tracing*), que consiste en elaborar una explicación teórica para los casos de estudio, partiendo de la inferencia de los mecanismos

causales desde la evidencia empírica (Beach & Pedersen, 2012, p. 3). En esa línea, utilizaremos fuentes secundarias derivadas de la literatura especializada y particularmente centrada en nuestros casos de estudio, para teorizar varios mecanismos causales que unen la búsqueda de armas nucleares –la decisión política de los gobiernos de obtener armas o el desarrollo de tecnología nuclear (Singh & Way, 2004, p. 866)– con la supervivencia del régimen, definida como el reemplazo del líder y la élite autoritaria por otra en el ejercicio del poder.

LA PROLIFERACIÓN Y LA SUPERVIVENCIA AUTORITARIA: MECANISMOS CAUSALES

La búsqueda de armas y/o tecnología nuclear resulta ser funcional a la supervivencia de los regímenes autoritarios en la medida que se aparecen los siguientes tres mecanismos causales: la percepción constante de amenaza externa, el nivel de cobertura nuclear y el manejo del liderazgo autoritario. En primer lugar, según los estudios sobre estos casos, resulta evidente que los regímenes autoritarios intentan proliferar como respuesta a una amenaza externa. La sensación de inseguridad supone un factor psicológico que alimenta los motivos de los líderes de disuadir cualquier agresión con

un arma ventajosa frente a sus adversarios. Esto se demuestra en un mayor grado para los casos de Corea del Norte, Irak, Irán y, en menor medida, Libia. El programa nuclear norcoreano está profundamente relacionado con la percepción de amenaza desarrollada desde la Guerra de Corea (1950-1953). Desde Kim Il Sung (1948-1994), la élite norcoreana ha justificado la búsqueda de armas nucleares como una respuesta a la inseguridad de su entorno regional. Por un lado, la amenaza de la presencia militar de Estados Unidos en la península coreana (Solingen, 2009) y por otro, el giro diplomático de

China en sus relaciones diplomáticas con Corea del Sur, que lesionaron la confianza de Pyongyang (Cha, 2009).

La rivalidad de Teherán y Bagdad por el liderazgo de Medio Oriente es fundamental para entender la carrera por la bomba nuclear entre ambos regímenes. El conflicto bélico entre el Irak sunita y el Irán chiita estalló en 1980 y se extendió hasta 1988, en donde ninguno de los Estados logró una ventaja frente a su adversario y, por el contrario, generó costos de visas y económicos para ambos países (Niblock, 1993; Tabatabai & Samuel, 2017). Sin embargo, la rivalidad fronteriza no fue la única motivación. También ambos países experimentaron una amenaza de naciones no limítrofes. Saddam Hussein consideraba que el programa nuclear era una baza para contrabalancear a Israel, mientras que el régimen islámico en Teherán percibió la participación de Estados Unidos en los conflictos de Afganistán (1979-1985, 2001-2021) e Irak (1990-1991, 2003-2011) como una señal de amenaza para la sobrevivencia del régimen (Solingen, 2009).

En el caso libio, Puga-Álvarez (2019) argumenta que la búsqueda de armas nucleares por parte de Gadafi respondió a la aspiración de liderazgo regional del país norafricano. Sin embargo, los bombardeos contra ciudades libias en 1986, en respuesta al apoyo del líder libio a

organizaciones terroristas, convencieron de que la adquisición de armas nucleares sería un disuasivo para futuras acciones de Washington contra su régimen.

Para hacer frente a la amenaza externa, el país que busca cambiar su estatus nuclear –de no nuclear a nuclear– debe obtener cobertura para el desarrollo de dichas armas nucleares. Levite afirma que la cobertura nuclear es “una estrategia nacional para mantener una opción viable para la adquisición relativamente rápida de armas nucleares, basada en la capacidad técnica nativa en un período corto de tiempo” (2003, p. 69). En palabras de Wyn, supone tener una latencia nuclear con intenciones (Bowen, Moran, & Esfandiary, 2016, p. 30). En esa línea, los países –y en particular la élite del régimen– deben ser capaces de obtener y mantener una serie de recursos que hacen posible la obtención de este tipo de armas.

Para Persbo (2019), los factores materiales que encaminan la decisión son los recursos naturales, la infraestructura y el capital humano. De esta manera, los países pueden extraer o importar uranio, plutonio o torio, que posteriormente serán transformados en aparatos explosivos gracias a los conocimientos de científicos y trabajadores involucrados dentro del proceso armamentístico nuclear. Respecto de nuestros casos, la cobertura nuclear ha resultado más exitosa en

el caso de Corea del Norte y en menor medida en Irán y Libia, mientras que el caso iraquí representa una experiencia negativa de este mecanismo.

En 1956, Corea del Norte y la Unión Soviética firmaron un acuerdo de cooperación para proyectos de investigación nucleares, y a fines de la década de 1950 conviene con China el entrenamiento de sus científicos (Mansourov, 1995). En 1960, el régimen de Pyongyang decide construir el complejo nuclear de Yongbyon, que albergaría el grueso de instalaciones nucleares que abastecen el proyecto nuclear de Kim Il Sung. A pesar de que en 1974 se sumó a la OIEA, no adhiere al TNP hasta 1985, por presión de los soviéticos, por lo que dicha época será de mayor expansión de los avances nucleares del país asiático, aupado por la inexistencia de limitaciones que impone el tratado.

Por su parte, el programa nuclear iraquí se inicia en 1952 con el establecimiento de la Comisión Iraquí de Energía Atómica. Entre 1968 y 1969, Irak firma y ratifica el TNP, logrando en 1972 adquirir dos reactores franceses (Tammuz 1 y Tammuz 2) para la zona de Osirak. Como jefe de Estado, entre 1983 y 1990, Saddam Hussein impulsó un programa nuclear intenso y secreto, denominado Proyecto 601, que incluyó el aumento del presupuesto para dicho programa,

dando resultado la construcción de instalaciones de combustible nuclear (Solingen, 2009). Sin embargo, tras la fallida invasión de Kuwait, la coalición internacional logró destruir dos centrales de combustibles nucleares y el régimen de Hussein se expuso a una serie de sanciones por parte de Naciones Unidas y un estricto programa de desmantelamiento de las instalaciones y equipos nucleares a cargo de la Comisión Especial de Naciones Unidas para Irak (UNSCOM por sus siglas en inglés) por lo que para 1998, a pesar del retiro de la comisión, el programa nuclear iraquí ya no era una realidad (Monteiro & Debs, 2014; Solingen, 2009). En tanto y a pesar de haber ratificado el TNP en 1970, su vecino iraní comenzaría su trayectoria nuclear en 1974, con la creación de la Organización de Energía Atómica de Irán. Para finales de la década, Irán había logrado iniciar un programa nuclear gracias al suministro de varios reactores por parte de Estados Unidos (Kibaroglu, 2006). Con la Revolución Islámica la mayoría de las actividades nucleares fueron clausuradas, pero a mediados de la década del '80 y con la ayuda varios países, entre ellos Corea del Norte, Argentina, España y la Unión Soviética, fueron reactivadas a través de la construcción de un centro de investigación en Isfahán, permitiendo al gobierno iraní empezar estudios sobre la viabilidad de construir armas nucleares (Solingen,

2009). Posteriormente, la provisión de varios insumos por parte de Libia, Corea del Norte y China (Solingen, 2009), y de la red clandestina de A.Q Khan, más la cooperación rusa en la construcción del reactor Busherh (Koch & Wolf, 1998), fortalecieron las capacidades materiales que concluirían en la producción de uranio enriquecido para 2010 (Bowen et al., 2016).

Por último, Libia firmaría el TNP en 1969 y para 1970 trataría de comprar infructuosamente un arma nuclear de China, la Unión Soviética, India, Pakistán e incluso Argentina. En 1973 fracasó en su intento de anexionarse una zona rica en plutonio controlada por Chad (Taha, 2021) y en 1975 ratificó el TNP para avanzar en la operación de diez reactores soviéticos en el centro de investigaciones de Tajura, proyectado para inicios de 1980 (Solingen, 2009). Sin embargo, los ataques aéreos de Estados Unidos en 1986 (Jentleson & Whytock, 2006) y las sanciones impuestas por Naciones Unidas por apoyo al terrorismo (Geleskul, 2009), disminuyeron la capacidad técnica del coronel Gadafi para implementar un programa nuclear. Para la década de 1990 y hasta 2003, Libia mantuvo un estrecho contacto con la red de A.Q Khan que permitió el suministro secreto de los materiales para sostener el proyecto nuclear libio (MacCalman, 2016).

Finalmente, la estructura del régimen autoritario puede contribuir u obstaculizar la obtención de armas nucleares. Las élites de estos regímenes traducen las amenazas a su poder como amenazas de seguridad, por lo que la construcción de un arma nuclear puede ser útil para disuadir los intentos de cambio de régimen desde el exterior, pero también debilitar las intenciones de la oposición interna, mediante el miedo y la movilización que supone el riesgo de su uso y los costos de su implementación. Sin embargo, esto tiene variaciones. En regímenes personalistas –aquellos que concentran el poder en la figura del dictador, particularmente a través del control de los nombramientos en las fuerzas de seguridad, las estructuras de gobierno (Geddes, Wright, Wright, & Frantz, 2018)–, los autócratas poseen menos constreñimientos de su élite para tomar decisiones en materia nuclear (Way & Weeks, 2014), limitando el margen de acción de actores internos y externos para el cambio de régimen. En el caso norcoreano, la búsqueda del arma nuclear ha servido para cohesionar a la sociedad y a la élite autoritaria detrás del liderazgo de la dinastía Kim, mediante la exaltación del prestigio que otorga la proliferación nuclear y evitando intentos de cambios de régimen al crear incertidumbre sobre el futuro de la posesión de armas nucleares en un eventual proceso de transición política (Byman & Lind, 2010). Sin embargo, en los casos de

Irak y Libia, el personalismo generó varios efectos adversos para la proliferación nuclear y, por consiguiente, en la supervivencia del régimen (Braut-Hegghammer, 2016).

En el caso de Irak, la competencia creada por Hussein entre agencias estatales para evitar un derrocamiento redundó en una falta de coordinación con un resultado predecible, el fracaso en la obtención del arma nuclear. De la misma forma, la decisión intempestiva de invadir Kuwait detuvo los avances logrados por el plan de reestructuración del programa nuclear liderado por su cuñado, Hussein Kamil, que a la larga expusieron al régimen. En el mismo sentido, Gadafi se enfrentó a un factor humano poco motivado y capacitado, así como a una política errática frente al objetivo de obtener una bomba nuclear. En ese sentido, el programa nuclear libio naufragó entre las deserciones y la apatía de su personal y la calidad de los equipos subcontratados por Gadafi de la red clandestina de A.Q Khan. Y sin lugar a duda, la decisión del autócrata libio de abandonar el programa en 2003 resultó ser decisiva (Braut-Hegghammer, 2017). El programa nuclear se utilizó como moneda de intercambio con Estados Unidos para lograr supuestas garantías de seguridad y, al hacerlo, reveló la poca credibilidad de la amenaza libia, dando

oportunidades para explotar las debilidades internas del régimen.

En cambio, Irán es un caso donde el desarrollo nuclear ha sido afectado por la rotación entre facciones, creando una situación de latencia nuclear como una estrategia de contención del cambio de régimen. Para Raketel (2009), estas representan diferentes opciones de política interna y externa dentro de un pluralismo limitado. Este autoritarismo faccionalizado (Chehabi, 2001) ha tenido su expresión en la política nuclear iraní en la pugna entre principistas y normalizadores. Según Rezaei (2017) los primeros ven la proliferación nuclear como un derecho a la defensa de la soberanía, mientras los segundos aseguran que la búsqueda nuclear es un asunto que tiene grandes costos sociales y económicos, especialmente frente a las sanciones internacionales. De esta manera, la alternancia entre principistas y normalizadores ha mantenido el programa nuclear iraní bajo un esquema de latencia, donde las capacidades nucleares se han potencializado y luego moderado con los gobiernos de Mahmud Ahmadinejad (2005-2013) y contenidas por su sucesor, Hasán Rouhani (2013-2021), con su apertura hacia una negociación de la cuestión nuclear con Occidente (Mousavian & Mousavian, 2018).

Contrario al aceleramiento del programa de enriquecimiento de uranio de Ahmadinejad, Rouhani buscó levantar las sanciones internacionales que pesaban sobre Irán mediante la celebración del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), de 2015, donde el país persa se obligó a no producir uranio ni plutonio enriquecido con la intención de construir un arma nuclear, además de limitar la operación de varias centrifugadoras y enrutar sus investigaciones en el campo hacia fines civiles (Bowen et al., 2016). Así, mediante este acuerdo, Irán ha logrado conservar tanto su programa nuclear como la estabilidad de su régimen autoritario.

En suma, los mecanismos que hemos sugerido y comprobado a partir de la evidencia empírica, dan cuenta que la búsqueda nuclear de los regímenes autoritarios ha partido de la existencia de una amenaza externa, traducida como amenazas al régimen político, y ha colaborado en la movilización de factores materiales y humanos en el proceso de proliferación. El riesgo que suponen las rivalidades

regionales y, aún más, las extrarregionales han sido impulso para la búsqueda nuclear con el fin de blindar la seguridad del régimen mediante la adquisición de los recursos para la construcción de armas nucleares. No obstante, ha sido el manejo de los programas nucleares por parte de las élites autoritarias, el que ha incidido en que la proliferación sea exitosa o fallida, con el efecto de tener consecuencias en la percepción de los actores occidentales sobre la fortaleza de las autocracias a las que buscan democratizar. Esto explica porqué Corea del Norte es un ejemplo evidente de un régimen autoritario proliferador que ha sido resiliente frente al cambio de régimen, mientras que Irak y Libia han sido fallidos tras el derrocamiento de Hussein y Gadafi, en 2003 y 2011, respectivamente. Un caso atípico lo representa Irán. El país persa demuestra que la alta rotación de las élites autoritarias ha rezagado la proliferación, pero con la oportunidad de convertir la acumulación de capacidades nucleares como blindaje del régimen.

À MODO DE CONCLUSIÓN

La cuestión nuclear ha sido un tema convencional en la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales dentro del marco de los estudios en seguridad (Reus-Smit &

Snidal, 2011). No obstante, la necesidad de ampliar las aproximaciones suscita la formulación de explicaciones complejas poco exploradas. En efecto, el tema nuclear ha estado

asociado a explicaciones proclives al estadocentrismo y equilibrio de poder (Morgenthau, 1949; Spykman, 1942) que acapararon, en buena medida, los estudios de seguridad del siglo pasado. Sin embargo, en este artículo se demostró que, a pesar de que la cuestión nuclear representa un capítulo importante en la agenda de la seguridad internacional, la relación con los regímenes autoritarios toma un especial sentido en la apertura temática e investigativa para construir puentes entre los marcos teóricos de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. De hecho, la propuesta acá presentada, contribuye a los esfuerzos epistemológicos de las nuevas áreas críticas de la seguridad internacional (Aradau, Huysmans, Neal, & Voelkner, 2014; Blaney & Tickner, 2017; Wilkinson, 2001; Williams, 2003).

Así, la presente investigación pretende aportar desde América Latina a los estudios de seguridad internacional en clave nuclear. En esa medida, se abren nuevas líneas y agendas de investigación que permiten explicar ciertos comportamientos ligados a los regímenes políticos y a las tendencias armamentistas.

En ese orden de ideas, lo anterior ha abierto la oportunidad de comprender el fenómeno a partir del estudio de las motivaciones y las oportunidades que encuentran los Estados para proliferar y de las estrategias

que adoptan para obtener armas nucleares. El régimen político se ha convertido en una frontera de investigación interesante y necesaria para entender el impacto que poseen los diseños institucionales de la democracia y la autocracia frente a la seguridad internacional. En esa línea, la investigación contribuye a la elaboración conceptual de nuevos marcos interpretativos sobre las dinámicas intermésticas de los regímenes no democráticos, a partir desde la dimensión de la proliferación nuclear.

Hemos analizado cuatro casos de estudio que son representativos de la literatura de régimen político y proliferación nuclear: Corea del Norte, Irak, Irán y Libia. En general, podemos argüir cuatro conclusiones generales. En primer lugar, los regímenes autoritarios buscan activamente las armas nucleares como un medio de sobrevivencia política frente a las amenazas externas e indirectamente internas. Por un lado, amenazan a sus potenciales rivales externas con la retaliación, mientras que reducen la posibilidad de cambios de régimen a través de la cooptación de las agencias estatales para contribuir con el esfuerzo de proliferación.

Segundo, aunque los regímenes personalistas son más discrecionales que aquellos basados en partido único, en la decisión de obtener armas nucleares (Way & Weeks, 2014), como demuestra el caso de Corea del Norte, este tipo de dictaduras puede

minar el desarrollo de la proliferación nuclear y, por ende, en la supervivencia del régimen mismo. Esto se demuestra en los casos de Irak y Libia, donde los autócratas debilitaron los progresos de sus programas nucleares a base de complejos entramados entre agencias estatales y decisiones erráticas de política exterior. Tercero, tanto la proliferación como la latencia nuclear son señales de defensa de los regímenes autoritarios. En ese sentido, Corea del Norte e

Irán han probado que una acumulación de capacidades nucleares en el tiempo tiene un efecto de blindaje para la seguridad de sus respectivos regímenes autoritarios. Tanto el peligro de poseerlas como el riesgo de construir las en un período corto de tiempo, generan efectos intimidatorios y desestabilizadores en la seguridad internacional y disuasivos de los intentos de democratización.

BIBLIOGRAFÍA

- Aradau, C., Huysmans, J., Neal, A. & Voelkner, N. (eds.) (2014). *Critical security methods: new frameworks for analysis*. (1.a ed., Vol. 1). Routledge.
- Beach, D. & Pedersen, R. (2012). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, A. & Checkel, J.T. (2015). Process tracing. En A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Blair, R., Karim, S. & Morse, B. (2018). Establishing the Rule of Law in Weak and War-Torn States: Evidence from a Field Experiment with the Liberian National Police. MIT Political Science Department Research Paper, 2018(8). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3095944>
- Blaney, D.L. & Tickner, A.B. (2017). *Worlding, Ontological Politics and the Possibility of a Decolonial IR. Millennium: Journal of International Studies*, 45(3), 293-311. <https://doi.org/10.1177/0305829817702446>
- Bowen, W. Q.; Moran, M. & Esfandiary, D. (2016). *Living on the Edge. Iran and the Practice of Nuclear Hedging*. London: Springer.
- Braut-Hegghammer, M. (2016). *Unclear Physics: Why Iraq and Libya failed to build nuclear weapons*. Cornell University Press.
- Braut-Hegghammer, M. (2017). Giving Up on the Bomb: Revisiting Libya's Decision to Dismantle its Nuclear Program. Wilson Center. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/giving-the-bomb-revisiting-libyas-decision-to-dismantle-its-nuclear-program>
- Bueno de Mesquita, B. & Lalman, D. (1992). *War and reason*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Byman, D. & Lind, J. (2010). Pyongyang's survival strategy: tools of authoritarian control in North Korea. *International Security*, 35(1), 44-74.
- Cebul, M.D. (2013). Atomic Autocrats: Authoritarian Regime Type and the Pursuit of Nuclear Weapons.
- Cha, V.D. (2009). What do they really want?: Obama's North Korea conundrum. *The Washington Quarterly*, 32(4), 119-138.
- Chehabi, H.E. (2001). The political regime of the Islamic Republic of Iran in comparative perspective. *Government and Opposition*, 36(1), 48-70.
- Collins, J.M. & Kingston, R.C. (2002). *Military strategy: Principles, practices, and historical perspectives*. Potomac Books, Inc.
- Debs, A. & Monteiro, N.P. (2017). *Nuclear Politics: the strategic causes of proliferation*. New York: Cambridge University Press.
- Eriksson, J. & Giacomello, G. (2006). The Information Revolution, Security, and International Relations: (IR) relevant Theory? *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/0192512106064462>
- Geddes, B.; Wright, J.G., Wright, J. & Frantz, E. (2018). *How dictatorships work: Power, personalization, and collapse*. Cambridge University Press.
- Geleskul, E. (2009). The history of the Libyan Nuclear Program: The reasons for failure. *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 15(2), 139-145.
- Helmreich, J.E. (2014). *Gathering rare ores: The diplomacy of uranium acquisition, 1943-1954*. Princeton University Press.
- Hymans, J.E. (2012). *Achieving nuclear ambitions: scientists, politicians, and proliferation*. Cambridge University Press.
- Jentleson, B.W. & Whytock, C.A. (2006). Who "won" Libya? The force-diplomacy debate and its implications for theory and policy. *International Security*, 30(3), 47-86.
- Jo, D.J. & Gartzke, E. (2007). Determinants of nuclear weapons proliferation. *Journal of Conflict Resolution*, 51(1), 167-194.
- Kahl, C.H. (1998). Constructing a separate peace: Constructivism, collective liberal identity, and democratic peace. *Agricultural History Review*. <https://doi.org/10.1080/09636419808429376>
- Kibaroglu, M. (2006). Good for the shah, banned for the mullahs: The west and Iran's quest for nuclear power. *The Middle East Journal*, 60(2), 207-232.
- Kincade, W.H. (1995). Nuclear proliferation: Diminishing threat. Air Force Academy, Inst. for National Security Studies, CO (United States).
- Koch, A. & Wolf, J. (1998). Iran's nuclear facilities: a profile. Center for Nonproliferation Studies.
- Kolodziej, E.A. (2005). Security and international relations. . <https://doi.org/10.1017/CBO9780511614903>
- Levite, A.E. (2003). Never say never again: nuclear reversal revisited. *International Security*, 27(3), 59-88.

- MacCalman, M. (2016). AQ Khan nuclear smuggling network. *Journal of Strategic Security*, 9(1), 104-118.
- Mahoney, J. (2007). Qualitative methodology and comparative politics. *Comparative political studies*, 40(2), 122-144.
- Mansourov, A.Y. (1995). The origins, evolution, and current politics of the North Korean nuclear program. *The Nonproliferation Review*, 2(3), 25-38.
- Mearsheimer, J.J. (2001). *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company.
- Monteiro, N.P. & Debs, A. (2014). The strategic logic of nuclear proliferation. *International Security*, 39(2), 7-51.
- Morgenthau, H. (1949). *Politics among nations the struggle for power and peace*. Detroit: Alfred Knopf.
- Mousavian, S.H. & Mousavian, M.M. (2018). Building on the Iran nuclear deal for international peace and security. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 1(1), 169-192.
- Narang, V. (2017). Strategies of nuclear proliferation: How states pursue the bomb. *International Security*, 41(3), 110-150.
- Niblock, T. (1993). International and domestic factors in the economic liberalization process in Arab countries. En T. Niblock & E. Murphy (Eds.), *Economic and political liberalization in the Middle East* (pp. 55-87). London: British Academic Press.
- Ogilvie-White, T. (1996). Is there a theory of nuclear proliferation? An analysis of the contemporary debate. *The Nonproliferation Review*, 4(1), 43-60.
- Oneal, J.R. & Russett, B. (2001). Clear and clean: The fixed effects of the liberal peace. *International Organization*, 469-485.
- Persbo, A. (2019). Latent Nuclear Power, Hedging, and Irreversibility. En J.S. Pilat (Ed.), *Nuclear Latency and Hedging: Concepts, History, and Issues* (pp. 43-70). Washington, D.C.: Wilson Center/ NPIHP.
- Puga Álvarez, V. (2019). Desarmar al 'bárbaro': Occidente y la cruzada contra la proliferación nuclear en Oriente Medio. *Relaciones Internacionales*, 42, 197-217.
- Rakel, E.P. (2009). The Political Elite in the Islamic Republic of Iran: From Khomeini to Ahmadinejad. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 29(1), 105-125.
- Reus-Smit, C. & Snidal, D. (2011). *Overview of International Relations: Between Utopia and Reality*. Oxford Handbook of International Relations. London: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0032>
- Rezaei, F. (2017). Nuclear Proliferation and Rollback: The Complex Case of Iran. *Korean Journal of Defense Analysis*, 29(4), 613-632.
- Ripsman, N.M.; Taliaferro, J.W. & Lobell, S.E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World politics*, 51(1), 144-172.

- Ruble, M.R. (2009). *Nonproliferation norms: Why states choose nuclear restraint*. University of Georgia Press.
- Russett, B.; Layne, C.; Spiro, D.E. & Doyle, M.W. (1995). The democratic peace. *International Security*, 19(4), 164-184.
- Sagan, S.D. (1996). Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb. *International Security*, 21(3), 54-86.
- Singh, S. & Way, C.R. (2004). The correlates of nuclear proliferation: A quantitative test. *Journal of Conflict Resolution*, 48(6), 859-885.
- Smith, D.D. (2006). *Detering America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. Cambridge University Press.
- Solingen, E. (2009). *Nuclear logics: contrasting paths in East Asia and the Middle East* (Vol. 115). Princeton University Press.
- Spykman, N. (1942). *America's strategy in world politics: The United States and the balance of power* (1.a ed.). Nueva York: Transaction Publishers.
- Tabatabai, A M. & Samuel, A.T. (2017). What the Iran-Iraq war tells us about the future of the Iran nuclear deal. *International Security*, 42(1), 152-185.
- Taha, H. (2021). Nuclear Revival in North Africa? Developments in Algeria, Libya and Egypt (Occasional paper No. 332). South African Institute of International Affairs (SAIIA).
- Tannenwald, N. (1999). The nuclear taboo: The United States and the normative basis of nuclear non-use. *International organization*, 53(3), 433-468.
- Waltz, K.N. (1990). Nuclear myths and political realities. *The American Political Science Review*, 731-745.
- Waltz, K.N. (1979). *Theory of international politics*. Waveland Press.
- Way, C. & Sasikumar, K. (2004). Leaders and laggards: When and why do countries sign the NPT. Montreal: Research Group in International Security (REGIS) Working Paper.
- Way, C. & Weeks, J.L. (2014). Making it personal: regime type and nuclear proliferation. *American Journal of Political Science*, 58(3), 705-719.
- Wilkinson, P. (2001). *Terrorism versus democracy : the liberal state response*. London: Frank Cass.
- Williams, M.C. (2003). Words, images, enemies: Securitization and international politics. *International Studies Quarterly*. <https://doi.org/10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x>