



¿Hacia dónde se encamina la crisis nuclear con Corea del Norte?

Pablo Bustelo *

Tema: Casi tres años después de iniciada la crisis con Corea del Norte, no se sabe aún si la situación actual va a empeorar súbitamente (por ejemplo, si Pyongyang efectúa una prueba nuclear), si puede empezar a solucionarse (esto es, si los norcoreanos vuelven a las conversaciones a seis bandas y si Washington empieza a negociar en serio) o si simplemente va a mantenerse inalterada. La incertidumbre desde la última ronda de conversaciones (junio de 2004) ha sido negativa para los intereses de la comunidad internacional, entre otras razones porque ha otorgado más tiempo a Corea del Norte para fortalecer sus programas nucleares. En las circunstancias actuales, parece claro que Corea del Norte debe abstenerse de realizar una prueba nuclear, medida que sería extremadamente grave, y que EEUU ha de modificar urgentemente la política que ha seguido hasta ahora y que no ha servido de nada

Resumen: El análisis aborda la lógica y las consecuencias de los tres escenarios que parecen abrirse, a principios de junio de 2005, en la crisis con Corea del Norte: una prueba nuclear, que sería extremadamente grave; un retorno de Pyongyang a las conversaciones, junto con un cambio de política por parte de EEUU; y el mantenimiento, sin duda contraproducente, del *statu quo*. La conclusión principal es que es necesario hacer ver a Corea del Norte que debe regresar a las conversaciones, pero que tal cosa depende mucho más de la voluntad de Washington para ofrecer una negociación viable que de la capacidad de presión de China, a diferencia de lo que opina la administración Bush

Análisis: Durante los últimos meses la crisis nuclear con Corea del Norte ha experimentado vaivenes considerables. En febrero cundió la alarma, cuando Pyongyang anunció que disponía de armas nucleares y que se proponía fabricar más. En abril y mayo se mencionó seriamente la posibilidad de que Corea del Norte realizase, presumiblemente durante el mes de junio, una prueba nuclear. Más recientemente, sin embargo, el tono es, en general, menos pesimista, ya que algunos medios de comunicación trasladan la impresión de que Pyongyang, por el contrario, podría volver a las conversaciones.

Como es bien sabido, la tercera ronda de las conversaciones a seis bandas se cerró sin resultado alguno en junio de 2004. EEUU insistió entonces en que sólo contemplaría mejorar las relaciones con el país asiático después del desmantelamiento de los programas nucleares y de la readmisión de los inspectores del Organismo Internacional de Energía Atómica. En otros términos, Washington reiteró lo que ha venido diciendo desde finales de 2002, esto es, que aceptaría únicamente medidas sucesivas. Corea del Norte exigió medidas simultáneas, acusó a Washington de tener una "política hostil" y

* Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid

declaró en febrero que se retiraba indefinidamente de las conversaciones. Desde entonces, China, Corea del Sur y Rusia han insistido en que Washington debe dar muestras de más flexibilidad, mientras que la administración Bush ha señalado que Pekín debería ejercer más presión sobre Pyongyang y obligar así a Corea del Norte a volver a las conversaciones. Por ejemplo, un revelador documento reciente (publicado el pasado 19 de mayo) del *Republican Policy Committee*, del Senado estadounidense, considera que China debe optar por una de las dos opciones siguientes: obligar a Corea del Norte a volver a las conversaciones (incluso colaborando plenamente en una eventual cuarentena) o hacerse a la idea de tener nuevos vecinos nucleares (Japón, Corea del Sur e incluso Taiwan).

En las últimas semanas, además, algunas noticias han dado cuenta de que EEUU tendría en su poder imágenes de satélite que indicarían preparativos para una prueba nuclear subterránea al noreste de Corea del Norte –excavación de un túnel, construcción de una caseta de seguimiento, rellenado del túnel, etc.–, en un proceso aparentemente similar al que se produjo antes de las pruebas nucleares de Pakistán en 1998 (y que fueron presenciadas, al parecer, por observadores norcoreanos).

En los últimos días, sin embargo, algunos medios de comunicación han mostrado menos pesimismo e informado incluso que Corea del Norte estaría dispuesta a volver a las conversaciones. Se sabe que EEUU y Corea del Norte se han reunido recientemente en dos ocasiones (13 de mayo y 6 de junio) en la Embajada norcoreana ante Naciones Unidas (la llamada “vía de contactos de Nueva York”, que es el único canal abierto de comunicaciones entre los dos países). Las noticias más recientes parecen ser esperanzadoras, ya que apuntan a que Pyongyang podría estar pensando seriamente en retomar las conversaciones a seis bandas.

Con todo, el panorama no deja de ser confuso, por lo que resulta conveniente analizar los factores que harían posibles los diversos escenarios y las eventuales consecuencias de estos últimos: prueba nuclear, vuelta a las conversaciones y mantenimiento del *statu quo*.

La lógica y las consecuencias de una prueba nuclear

La posibilidad de una prueba nuclear no debe ser descartada. Todo parece indicar que Corea del Norte tiene la capacidad técnica de llevarla a cabo, todo lo contrario de lo que ocurre, según una inmensa mayoría de los analistas, en lo relativo a la miniaturización de cabezas nucleares y a la fabricación de misiles de largo alcance, que se consideran todavía lejos de las posibilidades técnicas actuales de Pyongyang.

Además, una prueba nuclear supondría un paso lógico para un régimen como el norcoreano. En primer lugar, sería simplemente el acto final de un drama: si el 10 de febrero pasado Corea del Norte se convirtió en potencia nuclear declarada, podría desear ser una potencia primero demostrada y luego reconocida, al igual que Israel, Pakistán e India, todas ellas potencias nucleares reconocidas al margen del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). En segundo término, Kim Jong Il podría considerar que una demostración de fuerza de ese calibre evitaría el escenario que más teme: el cambio de régimen. El razonamiento de Kim puede ser que es mejor la vía de Islamabad (o incluso de Teherán en un futuro) que la vía de Bagdad. En tercer lugar, una prueba nuclear aumentaría la capacidad de negociación de Pyongyang, tras la alarma que provocaría, especialmente en Tokio y Seúl. Finalmente, un motivo adicional podría ser el de buscar un mayor fortalecimiento político interno, especialmente en un momento de movilización popular sin precedentes para aumentar la producción agrícola del país, lo que está provocando el movimiento de cientos de miles de personas desde las ciudades al campo durante los fines de semana.

A nadie se le oculta que una prueba nuclear tendría consecuencias muy graves. Entre las inmediatas, cabe destacar, entre otras, un efecto seguramente muy negativo en los mercados financieros (por ejemplo, en la cotización del won surcoreano y del yen japonés) y en la inversión extranjera en Corea del Sur; un fortalecimiento de la posición de los “halcones”, partidarios de medidas de fuerza, en Washington; crecientes dificultades de China y Corea del Sur para mantener su petición de paciencia a EEUU; la solicitud de sanciones, por parte de Tokio y de Washington, al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (en el que la posición de China y de Rusia pasaría a ser muy delicada), con el consiguiente bloqueo o cuarentena; la puntilla final a las conversaciones a seis bandas; un debilitamiento adicional del TNP y, más en general, del régimen internacional de no proliferación nuclear; etc.

En lo que se refiere a las eventuales sanciones del Consejo de Seguridad, conviene recordar que Corea del Norte ha dicho que las consideraría como un “acto de guerra” y que, hasta ahora, China y Rusia han señalado que las vetarían. Pekín y Moscú, además de Seúl, temen no sólo las reacciones agresivas de Pyongyang sino también un eventual colapso económico y político del régimen norcoreano, como consecuencia de las sanciones. Ese derrumbe desembocaría seguramente en una marea de refugiados, mientras que la desaparición del Estado norcoreano crearía graves problemas estratégicos a China e incluso a Rusia. La posición de China y Rusia podría cambiar si se produce una prueba nuclear. Japón ha anunciado que pedirá sanciones si esa prueba se realiza y que, si no se produce, cualquier recurso al Consejo debería ser aprobado por consenso entre los cinco socios (China, Corea del Sur, EEUU, Japón y Rusia) de las conversaciones a seis.

Las consecuencias estratégicas de una prueba nuclear norcoreana serían todavía más graves que las inmediatas:

- Una posible nuclearización en cadena: Japón, Corea del Sur e incluso Taiwan podrían optar por fabricar armas nucleares, lo que alteraría todo el delicado equilibrio de fuerzas en Asia oriental y daría lugar a una reacción china.
- Una mayor cooperación militar de Tokio y Seúl con EEUU, en lo relativo no sólo al paraguas nuclear estadounidense sino también al sistema de defensa anti-misiles y a la importación de armamento sofisticado, lo que provocaría una seria inquietud en Pekín.
- Una mayor presencia de fuerzas (terrestres y navales) de EEUU en el Pacífico occidental, lo que sería también mal visto por China.

La lógica y las consecuencias de la vuelta a las conversaciones

Una segunda posibilidad es que Corea del Norte sea finalmente inducida a volver a las conversaciones a seis bandas.

La amenaza de EEUU de llevar el asunto al Consejo de Seguridad, si Corea del Norte sigue sin cooperar y especialmente si realiza una prueba nuclear, puede influir, entre otras razones porque Pyongyang seguramente no conoce los límites de la paciencia de China, que podría eventualmente levantar su veto a las sanciones. La opinión pública internacional no entendería un veto chino si hay prueba nuclear. Si no la hubiera y si EEUU presenta una oferta negociable, la situación sería algo menos adversa para Pekín pero sustancialmente parecida.

Otro factor que hay que tener en cuenta es que Washington está estudiando la posibilidad de aplicar una política de cuasi-cuarentena, esto es, de frenar drásticamente el comercio de moneda falsa, cigarrillos y medicinas de contrabando y drogas (metaanfetaminas y heroína). Esa medida, que algunos funcionarios estadounidenses denominan ya oficiosamente *Illicit Activities Initiative*, se suma a la *Proliferation Security*

Initiative (PSI), vigente desde 2003 y encaminada a controlar el tráfico ilegal de armas de destrucción masiva. En opinión de Washington, la PSI habría tenido éxito en evitar la exportación de misiles, sus componentes o su tecnología e incluso el traslado al exterior de armas nucleares, sus componentes o su tecnología por parte del régimen norcoreano.

Un tercer factor que puede hacer que Pyongyang vuelva a las conversaciones es que Washington ha dicho públicamente que está reevaluando su política general con Corea del Norte, como consecuencia de la parálisis de las conversaciones durante el último año y de la consiguiente frustración de la administración Bush. Aunque no es nada seguro, tal cosa podría ser el preludio de un cambio de enfoque por parte de EEUU hacia posiciones más flexibles.

Un cuarto elemento a tener en cuenta es el contenido, del que no se conocen los detalles, de unas reuniones bilaterales celebradas a mediados de mayo y a principios de junio en la legación de Corea del Norte en Naciones Unidas. Lo único que es conocido públicamente es que el representante del Departamento de Estado, el Embajador especial para Corea del Norte, Joseph DiTrani, aseguró en mayo a los norcoreanos que Washington reconoce y respeta la soberanía de la República Popular Democrática de Corea. En realidad, tal cosa no era nada más que la repetición de las declaraciones efectuadas por la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, durante su gira asiática de marzo pasado y en la que Rice añadió: “no tenemos intenciones de atacar o invadir Corea del Norte”.

Es posible que en esas reuniones Washington haya mostrado cierto deseo de progreso. Se cree que Christopher Hill, nuevo subsecretario de Estado para Asuntos de Asia Oriental y el Pacífico, y antiguo embajador en Corea del Sur, es partidario de una mayor flexibilidad en la posición de EEUU. No obstante, la reunión de mediados de mayo no impidió que continuara la retahíla de insultos. A título de ejemplo, a principios de junio el vicepresidente Cheney dijo que Kim Jong Il era “uno de los líderes más irresponsables del mundo”, a lo que Pyongyang contestó diciendo que Cheney era una “bestia sedienta de sangre”.

Las consecuencias de un regreso de Corea del Norte a las conversaciones a seis bandas serían importantes. La vuelta, tras un año de ausencia, indicaría seguramente que la negociación entre Washington y Pyongyang se produciría con garantías de progreso, para lo que Corea del Sur puede desempeñar un papel crucial (tiene previstas conversaciones ministeriales con el Norte para finales de junio). Se iniciaría por fin la desactivación de la crisis.

La lógica y las consecuencias del mantenimiento del statu quo

Una tercera posibilidad es que Corea del Norte no se atreva, al menos por el momento, a efectuar una prueba nuclear y que la revisión en curso de la política de EEUU no arroje cambios sustanciales. En tal caso, Pyongyang seguirá sin volver a las conversaciones, mientras que EEUU continuará echando la culpa a China de esa falta de cooperación.

Washington puede ser incapaz de modificar su política, porque el enfrentamiento entre las diferentes sensibilidades en la administración Bush lo impida y porque es muy posible que el presidente, el vicepresidente y el secretario de Defensa, entre otros, sigan considerando que el derrumbe del régimen de Kim Jong Il se producirá antes o después.

Por su parte, Corea del Norte puede decidir mantener durante más tiempo la espada de Damocles de la prueba nuclear, en la idea de que acabará por obligar a EEUU a mostrarse más flexible.

El mantenimiento del *statu quo* dará más tiempo a Corea del Norte para fortalecer sus programas nucleares y fabricar más armas atómicas, con el incremento consiguiente de los riesgos (accidentes, traspaso a otros gobiernos o a grupos terroristas, etc.). A pesar de una opinión bastante extendida, los riesgos de proliferación no son en absoluto desdeñables, a la vista del historial de Corea del Norte y de la probable porosidad de la PSI.

Además, si el *statu quo* se mantiene durante mucho tiempo, la solución diplomática puede ir perdiendo paulatinamente fuerza, al tiempo que aumentarían las posibilidades de las sanciones e incluso, aunque tal cosa es mucho menos probable, de algún tipo de opción militar.

Conclusiones: Del análisis anterior se desprenden tres conclusiones principales.

En primer lugar, puesto que las dos escenarios extremos (la prueba nuclear y el mantenimiento del *statu quo*) serían negativos por las razones expuestas anteriormente, parece evidente que se trata de conseguir que Corea del Norte vuelva a las conversaciones a seis bandas. Ése debería ser el objetivo fundamental a corto plazo, al que habría que supeditar todos los demás.

En segundo término, es razonable pensar que, para tal fin, y también para que no se repita el resultado de las tres rondas previas, EEUU debe hacer más flexible su actitud, aceptando el principio de las medidas simultáneas. Más en general, Washington debería hacer más caso a China y a Corea del Sur, que son los países que conocen de primera mano la situación así como las ventajas y riesgos de las diferentes opciones. EEUU debería ofrecer garantías de seguridad, ayuda financiera y energética y reconocimiento diplomático a cambio de la destrucción de las armas atómicas y de la congelación y el desmantelamiento de los programas nucleares de Corea del Norte. Esos pasos deben ser simultáneos y no sucesivos, a diferencia de lo que ha pretendido hasta ahora EEUU.

En tercer lugar, Washington debe renunciar de una vez por todas a la pretensión de derrumbe del régimen, que es ingenua y peligrosa, como se ha encargado de recordar el presidente del *Council on Foreign Relations* y antiguo director de planificación de políticas del Departamento de Estado entre 2001 y 2003, Richard N. Haass, en un reciente libro (*The Opportunity: America's Moment to Alter History Course*) así como en un artículo ("Regime Change and its Limits") publicado en el número de julio-agosto de este año de la revista *Foreign Affairs*. Como se ha afirmado en diferentes ocasiones, el problema principal de la política estadounidense respecto de Corea del Norte es que no se sabe todavía si Washington quiere evitar la proliferación nuclear o acabar con el régimen. Y han transcurrido nada menos que treinta y tres meses desde el inicio de la crisis.

Pablo Bustelo

Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid