

Dos años de crisis nuclear con Corea del Norte

Pablo Bustelo. Investigador principal sobre Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid

Iniciada en octubre de 2002, la crisis nuclear con la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte en adelante) ha creado un serio problema de política exterior a la comunidad internacional y, en particular, a Estados Unidos. Con arreglo a sus propias declaraciones, Pyongyang ha reiniciado el programa de reprocesamiento de plutonio que paralizó tras el acuerdo que firmó con EEUU en 1994, lo que le habría permitido reprocesar algunos miles de barras de combustible, fabricar plutonio para armas y obtener varias bombas nucleares. A finales de 2004 el consenso en los servicios de información era que Pyongyang quizá disponía ya de una decena de armas nucleares, sumando las que tenía antes de 1994 (una o dos) y las fabricadas desde 2002 (entre seis u ocho).

Que un régimen tan opaco e impredecible como el norcoreano posea armas nucleares y tenga la posibilidad de exportarlas, hacerlas llegar a grupos terroristas o incluso usarlas, supone una grave amenaza no sólo para el régimen internacional de no proliferación sino también para la seguridad regional y mundial. La nuclearización norcoreana pone en peligro la estabilidad y la paz en la península coreana (uno de los pocos reductos del mundo en los que sobrevive la Guerra Fría), al hacer más difícil la coexistencia pacífica entre las dos Coreas. Asimismo, puede conducir a una carrera hacia la nuclearización en otros Estados del mundo, bien para protegerse de la amenaza norcoreana o, tras la guerra de Irak, para evitar una invasión de EEUU.

La nuclearización de Corea del Norte debe ser rechazada y combatida por la comunidad internacional. Existen numerosas razones para defender esa posición. De entrada, la opción nuclear de Pyongyang contraviene varios compromisos internacionales firmados por Corea del Norte, pone en cuestión la integridad del régimen internacional de no proliferación y supone un chantaje (o una intimidación) de tipo nuclear totalmente inaceptable. A esas tres razones se pueden sumar otras, relativas a lo que podría suponer una Corea del Norte dotada de armamento nuclear: en primer lugar, la eventual exportación de armas nucleares o de su tecnología de fabricación a otros Estados, de manera oficial o por grupos "incontrolados" dentro de las fuerzas armadas norcoreanas; por otro lado, la posible entrega de armas, componentes o *know how* de tipo nuclear a grupos terro-

ristas, igualmente de manera oficial o al margen del Estado; además, el fortalecimiento de la capacidad militar de un régimen impredecible y peligroso; y por último, la aceleración de la carrera de armamentos en Asia oriental, incluyendo una eventual nuclearización de Corea del Sur, Japón y Taiwan.

Los objetivos de la comunidad internacional deben ser por tanto la destrucción de las armas nucleares, la paralización y el desmantelamiento (completo, comprobable e irreversible) de los programas nucleares (el desvelado de enriquecimiento de uranio y el reactivado de reprocesamiento de plutonio), el regreso de Corea del Norte al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que firmó en diciembre de 1985 y denunció en enero de 2003, y al correspondiente acuerdo de salvaguardias con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), que contravino en diciembre de 2002, así como, por tanto, la vuelta de los inspectores del OIEA, expulsados a finales de 2002.

La cuestión estriba, por tanto, en cómo conseguir esos objetivos. Tras un diálogo bilateral al principio de la crisis, EEUU formó una coalición de países implicados en un marco de conversaciones a seis bandas (China, Corea del Norte, Corea del Sur, EEUU, Japón y Rusia). Pese a las sucesivas rondas de esas conversaciones (tres hasta finales de 2004), poco se ha avanzado en la resolución de la crisis. Es más, el paso del tiempo ha permitido a Corea del Norte fortalecer su posición y proseguir con sus programas nucleares, así como seguramente también incrementar su arsenal nuclear.

Las razones principales de la ineficacia de las conversaciones a seis bandas celebradas en 2003 y 2004 son el empecinamiento de Corea del Norte y la inflexible posición de Washington, que sigue estando enfrentada no sólo con la de Pyongyang sino también con la de sus aliados (Corea del Sur y Japón) y socios (China y Rusia). La posición de EEUU consiste básicamente en exigir el desmantelamiento completo, comprobable e irreversible de los programas nucleares norcoreanos como paso previo a la negociación de garantías de seguridad, ayuda energética y levantamiento de sanciones. Por el contrario, Corea del Norte desea mantener algún tipo de programa nuclear civil, no reconoce tener un programa de enriquecimiento de uranio, pide el

Geopolítica - Seguridad

final de la "política hostil" de EEUU y exige medidas simultáneas. Los otros cuatro países mantienen, en general, una posición intermedia. Buscan, al igual que EEUU, la desnuclearización completa, pero piensan que tal objetivo sólo puede alcanzarse aceptando el principio de medidas simultáneas.

La posición de EEUU durante los dos últimos años ha sido criticada por muchos analistas, que consideran que ha reflejado diferencias de opinión dentro de la administración Bush, que ha sido incoherente e incluso que ha estado desencaminada.

La posición oficial de EEUU no ha sido el resultado de una opinión unánime de la administración Bush. Según algunos medios de comunicación, un sector de esa administración (el vicepresidente Cheney, el secretario de Defensa Rumsfeld y el subsecretario de Estado para control de armas Bolton) se habrían manifestado reticentes sobre los resultados de cualquier negociación y habrían defendido una posición más firme de exigencias, aislamiento diplomático y sanciones económicas para propiciar un colapso del régimen, sin descartar incluso el recurso a la fuerza militar. Otro sector, en el entorno del secretario de Estado Colin Powell, habría considerado ingenua la pretensión de un desmoronamiento del régimen y defendido que debía intentarse y agotarse la negociación antes de adoptar eventuales medidas coercitivas. Como consecuencia seguramente de los problemas encontrados en Irak se impuso la segunda política, pero las diferencias de criterio habrían impedido una estrategia adecuada de negociación.

Además, la posición con Corea del Norte ha sido incoherente con la agresividad empleada en Irak (admisiblemente un país menos peligroso) y con los métodos más flexibles empleados en otros casos de proliferación, como el de Libia.

Una buena muestra de que la posición de Washington es controvertida es que EEUU no ha conseguido el apoyo de los otros países afectados (Corea del Sur, China, Japón y Rusia). Además de las diferencias, ya comentadas, en lo relativo al principio de simultaneidad, otros aspectos controvertidos son la negativa rotunda de EEUU a una negociación bilateral con Corea del Norte y la aparente disposición de EEUU a propiciar un cambio de régimen y a emplear sanciones económicas, y a recurrir incluso a la fuerza si la vía diplomática acaba por fracasar. Los otros cuatro países se han mostrado partidarios de un diálogo directo entre EEUU y Corea del Norte (en el marco de las conversaciones a seis bandas), han insistido en que la política de estrangulamiento es ingenua, contraproducente y peligrosa, y se han

opuesto resueltamente a eventuales sanciones económicas contra Pyongyang y, claro está, a acciones de fuerza militar.

Este artículo repasa, en primer lugar, los orígenes de la crisis, esto es, los principales acontecimientos anteriores a octubre de 2002. En segundo lugar, resume brevemente el desarrollo de la crisis hasta finales de 2004. En tercer lugar, discute las diferentes opciones posibles (acción militar, estrangulamiento del régimen y negociaciones) y defiende que es necesario un determinado tipo de negociación. Finalmente, expone las perspectivas previsibles de evolución de la crisis en la segunda administración Bush.

Los orígenes de la crisis

El inicio de la crisis se produjo en octubre de 2002 cuando, según la administración norteamericana, Corea del Norte reconoció estar desarrollando un programa secreto de enriquecimiento de uranio. Tal cosa fue luego negada por Pyongyang que, según la versión norcoreana, se habría limitado a decir que tenía derecho a "poseer" un programa de armamento nuclear. De hecho, Corea del Norte ha negado siempre tener un programa de enriquecimiento de uranio. Esa negativa, sin embargo, parece

"Las razones principales de la ineficacia de las conversaciones a seis bandas celebradas en 2003 y 2004 son el empeñamiento de Corea del Norte y la inflexible posición de Washington"

poco plausible, ya que el OIEA consideró probado en 2004 que Corea del Norte había vendido uranio ligeramente enriquecido a Libia en 2001, y porque el científico pakistaní A. K. Khan, cuya red de contrabando nuclear fue desmantelada a finales de 2003, había reconocido haber vendido tecnología de enriquecimiento de uranio a Pyongyang.

Como es bien conocido, se trataba de la segunda crisis nuclear en menos de un decenio, ya que hubo otra en 1993-94, que se desactivó con el acuerdo-marco de 1994 entre EEUU y Corea del Norte, en virtud del cual Pyongyang se comprometió a abandonar su programa nuclear (de reprocesamiento de plutonio) a cambio del levantamiento progresivo de las sanciones económicas de EEUU, de la construcción de dos reactores de agua ligera y de la entrega de medio millón de toneladas de petróleo anuales, ambas cosas a cargo del consorcio KEDO (en inglés, *Korean Peninsula Energy Development Organization*). Aunque la entrega del petróleo se produjo sin demoras, la construcción de los reactores (cuya entrega estaba prevista para 2003) se retrasó por diferentes razones.

El programa de enriquecimiento de uranio era una clara contravención del TNP y de varios acuerdos internacionales firmados por Pyongyang: la declaración intercoreana sobre desnuclearización de la península (diciembre de 1991), el

acuerdo de garantías con el OIEA (enero de 1992), al acuerdo-marco con EEUU (octubre de 1994) y la declaración Corea del Norte-Japón (septiembre de 2002).

Esa admisión fue en parte forzada por las pruebas aportadas por EEUU sobre la recepción de tecnología nuclear desde Pakistán (a cambio de misiles balísticos) y en parte deliberada, por el malestar que el nuevo enfoque de la administración Bush había generado en Pyongyang.

Como es sabido, antes de la llegada al poder de la administración republicana, la estrategia de la administración Clinton se había basado en: solventar la crisis nuclear de 1993-94 con el acuerdo-marco, que paralizaba el programa nuclear norcoreano; apoyar la sunshine policy (de apertura al Norte) del presidente surcoreano Kim Dae Jung; comenzar una negociación sobre el programa de misiles de Pyongyang, que no pudo culminarse a finales de 2000 por falta de tiempo antes de las elecciones presidenciales norteamericanas; iniciar discusiones y negociaciones a alto nivel (visita del general norcoreano Jo a Washington en agosto y de la secretaria de Estado Madeleine Albright a Pyongyang en octubre de 2000).

Por el contrario, la nueva política de la administración Bush en 2001-2002 consistió en: criticar la sunshine policy del presidente surcoreano Kim Dae Jung, en la visita de éste a Washington (marzo de 2001); frenar la negociación sobre programas de misiles entablada por la administración Clinton (abril de 2001); revisar la política respecto de Corea del Norte (junio de 2001): propuesta de discusión "seria" sobre una "agenda amplia" basada en cuatro aspectos: (1) mejor aplicación del acuerdo-marco, esto es, un cumplimiento más rápido del acuerdo de salvaguardias con el OIEA; (2) restricciones "comprobables" a los programas de misiles; (3) prohibición de las exportaciones de misiles; y, como novedad, (4) una posición militar convencional menos "amenazadora"; además, EEUU insistió en una "comprobación estricta" de cualquier acuerdo adicional y, en febrero de 2002, incluyó el tema de los derechos humanos; establecer una nueva doctrina nuclear (diciembre de 2001): inclusión de Corea del Norte entre los siete países susceptibles de un ataque nuclear preventivo por parte de EEUU; incluir a Corea del Norte en el "eje del mal", junto con Irak e Irán (discurso sobre el estado de la Unión en enero de 2002).

Desarrollo de la crisis

Los acontecimientos se desarrollaron rápidamente desde octubre de 2002: eliminación de los dispositivos de vigilancia, expulsión de los inspectores del OIEA y suspensión de los envíos de petróleo (diciembre de 2002); denuncia, por Corea del Norte, del TNP (enero de 2003); reactivación de la

central nuclear de Yongbyon (febrero de 2003); inicio del reprocesamiento de barras de combustible nuclear (marzo de 2003), etc.

Para EEUU, la existencia del programa de enriquecimiento de uranio era una contravención del acuerdo-marco de 1994, razón por la que Washington presionó a los países participantes en el KEDO para que suspendieran los envíos de petróleo. Pyongyang reaccionó diciendo que Washington había anulado unilateralmente el acuerdo-marco, por lo que se sentía legitimada para reiniciar el programa de reprocesamiento de plutonio.

La reactivación de ese programa puso sobre la mesa la posible existencia de una o dos bombas nucleares (previas al acuerdo de 1994) y, sobre todo, el tratamiento de las barras de combustible almacenadas en el complejo de Yongbyon para obtener plutonio susceptible de ser empleado en nuevas armas nucleares.

En abril de 2003 se celebraron en Beijing conversaciones bilaterales (entre Washington y Pyongyang) bajo los auspicios de China. Corea del Norte señaló que disponía de armas nucleares y exigió un pacto de no agresión para congelar sus programas nucleares. Washington, por su parte, pidió un desmantelamiento "completo, comprobable e irreversible" de los programas nucleares como condición previa a cualquier negociación. Esa posición llegó a conocerse como CVID (por las siglas en inglés de "Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement"). Ante lo que entendía era hostilidad de Washington, Corea del Norte amenazó incluso con exportar material nuclear.

En agosto de 2003 se produjeron las primeras conversaciones multilaterales (EEUU, Corea del Norte, Corea del Sur, China, Japón y Rusia) también en Beijing (donde se celebrarían igualmente también las rondas siguientes). La primera ronda se cerró sin resultados, puesto que Pyongyang y Washington mantuvieron sus posiciones. Corea del Norte llegó incluso a amenazar con efectuar una prueba nuclear y declaró que consideraba inútiles nuevas conversaciones.

En febrero de 2004 se celebró la segunda ronda de las conversaciones a seis bandas. El resultado fue también un sonado fracaso. Subsistían serias diferencias no sólo entre Washington y Pyongyang sino también entre EEUU, por un lado, y el grupo formado por Corea del Sur, China y Rusia, por el otro. EEUU continuó diciendo que era necesario un desmantelamiento "completo, comprobable e irreversible" de todos los programas nucleares antes de negociar las garantías de seguridad y la ayuda energética y económica. Corea del Norte pidió medidas simultáneas, a la vez que expuso su pretensión de mantener su programa nuclear civil. Por su parte, Corea del Sur, China y Rusia aceptaron el

Geopolítica - Seguridad

principio de simultaneidad pero con miras a dismantelar todos los programas nucleares.

En junio de 2004 se produjo la tercera ronda de las conversaciones a seis bandas. En este caso, Washington hizo más algo flexible su posición. Washington dio un paso adelante, al señalar que aceptaría un proceso en dos fases: la primera, congelación de los programas nucleares (declaración de los mismos al OIEA, suspensión de sus operaciones y autorización de inspecciones internacionales) a cambio de ayuda energética de los otros cuatro países (y en particular de Japón y Corea del Sur) y del estudio de una garantía de seguridad y de las necesidades energéticas a medio plazo de Corea del Norte; la segunda fase consistiría en el dismantelamiento comprobable de los programas a cambio de una garantía permanente de seguridad, asistencia energética y el posterior levantamiento de las sanciones de EEUU, en el camino hacia la normalización de relaciones, que exigiría un diálogo sobre derechos humanos y fuerzas convencionales. En otros términos, Washington aparentemente aceptó el principio de medidas simultáneas (y no sucesivas, como hasta entonces), aunque sólo para la ayuda energética prestada sin su participación directa. Además, los delegados norteamericanos se reunieron directamente con sus homólogos norcoreanos, lo que habían evitado hacer hasta entonces.

Pyongyang insistió en que sólo negociaría la suspensión o congelación del programa militar de reprocesamiento de plutonio si EEUU abandonaba su "política hostil" y ofrecía levantar las sanciones, entregar "compensaciones" energéticas y eliminar a Corea del Norte de la lista de países patrocinadores del terrorismo publicada por el Departamento de Estado. Además, los otros cuatro países se abstuvieron de apoyar expresamente la propuesta de EEUU.

La situación a principios de diciembre de 2004 era la siguiente: la propuesta de EEUU (rechazada por Pyongyang y carente del apoyo expreso de los otros países) está seguramente condenada al olvido; se habla de una posible cuarta ronda de conversaciones a seis bandas en diciembre o los primeros meses de 2005; hay inquietud por un eventual endurecimiento de la política norteamericana tras la reelección del presidente Bush y la sustitución de Colin Powell por Condoleezza Rice en la secretaría de Estado y el nombramiento de Víctor D. Cha, un profesor de origen coreano de la universidad de Georgetown conocido por ser particularmente "halcón", como Director de Asia del Consejo de Seguridad Nacional.

"La disponibilidad de armamento nuclear por parte de Corea del Norte podría conducir a la exportación de bombas o de sus componentes a otros Estados o a grupos terroristas (...) Todas esas posibilidades preocupan mucho en Seúl y en Tokio"

Fuentes de los servicios de información de EEUU estimaron a finales de 2004 que Corea del Norte había terminado prácticamente el reprocesamiento de las 8.000 barras de combustible y obtenido así entre 6 y 8 bombas nucleares. La existencia de un programa de enriquecimiento de uranio no ha quedado totalmente demostrada, pero el descubrimiento en 2004 de la red de contrabando nuclear del científico pakistaní A. K. Khan (quien habría reconocido que vendió esa tecnología a Pyongyang) dio argumentos a Washington. Por tanto, la cuestión nuclear de Corea del Norte tiene varias dimensiones: armamento nuclear previo a 1994 (una o dos bombas), armas obtenidas desde marzo de 2003 con el reprocesamiento

de las barras de combustibles almacenadas en 1994 (entre seis y ocho bombas), plutonio adicional obtenido con la reactivación de la central nuclear de Yongbyon, y eventual programa de uranio altamente enriquecido.

La disponibilidad de armamento nuclear por parte de Corea del Norte podría conducir a la exportación de bombas o de sus componentes a otros Estados o a grupos terroristas, a la realización de una prueba nuclear o a otras acciones para demostrar su fuerza militar (como la prueba de misiles de medio y largo alcance). Todas esas posibilidades preocupan mucho en Seúl y en Tokio.

Perspectivas de solución

La posición de EEUU ha sido incoherente a lo largo de los dos últimos años. De hecho sigue si saberse si Washington quiere negociar o fomentar el colapso del régimen. Tampoco está del todo claro si Corea del Norte quiere dotarse a toda costa de un potencial nuclear o si lo que pretende es simplemente tener más bazas negociadoras con miras a obtener mayores concesiones de la comunidad internacional.

En ese contexto, siguen existiendo, en teoría, tres vías de resolución de la crisis: la opción militar; el estrangulamiento del régimen, con miras a conseguir su derrumbe; las negociaciones. Pasaremos a analizar estas tres opciones.

La opción militar

La opción militar (ataque "quirúrgico" contra las instalaciones nucleares de Yongbyon, bombardeos selectivos o invasión completa), que suscitaría el rechazo de Corea del Sur, China, Japón y Rusia, partidarios de una solución pacífica, es técnicamente complicada y extremadamente arriesgada. Es complicada porque no se sabe exactamente dónde están almacenadas las armas nucleares, y porque un ataque "qui-

rúrgico" no eliminaría todas las barras de combustible nuclear ni evitaría una eventual fuga de material radiactivo. Es extremadamente arriesgada porque la respuesta de Corea del Norte tendría unos costes muy elevados en vidas humanas. Una invasión se enfrentaría a un ejército de más de un millón de soldados, 3.500 tanques, 13.000 piezas de artillería (la mayor fuerza de artillería del mundo) y entre 600 y 800 aviones de combate. Un ataque debería tener en cuenta que Seúl, con más de diez millones de habitantes (una cuarta parte de la población total de Corea del Sur), está al alcance de la artillería norcoreana y que los misiles Scud y Nodong podrían llegar a cualquier punto de Corea del Sur y Japón, incluidos los contingentes militares norteamericanos en esos dos países. Es más, Corea del Norte podría tener ya armas nucleares y misiles suficientes para una respuesta nuclear. De hecho, Pyongyang ha señalado que si EEUU ataca podría convertir en un "mar de fuego nuclear" las ciudades de Seúl, Tokio e incluso Los Ángeles.

Con todo, conviene tener en cuenta que la administración Bush no ha renunciado a ese tipo de acción. Por ejemplo, el subsecretario de Estado John Bolton ha manifestado varias veces que la estrategia de EEUU se basa en la negociación diplomática pero que, si esa negociación fracasa, Washington se vería obligado a promover sanciones, interdicciones y confiscaciones e incluso un ataque militar preventivo. Algunos analistas consideran que EEUU no ofrece un acuerdo razonable a Corea del Norte porque desea que las negociaciones fracasen, con el fin de organizar una coalición internacional partidaria de soluciones coercitivas.

Estrangulamiento y colapso del régimen

El estrangulamiento del régimen con objeto de provocar su colapso es una opción rechazada de pleno por Corea del Sur, que tendría que gestionar una reunificación descontrolada (la reunificación podría costar a Seúl nada menos que el 300% de su PIB), y también rehusada por China, que no quiere perder el "tapón" que supone Corea del Norte entre su frontera oriental y las tropas norteamericanas estacionadas al sur del paralelo 38.

Además, propiciar el colapso del régimen a corto plazo es una pretensión ingenua, contraproducente y peligrosa. Es ingenua porque el régimen de Kim Jong Il no se está tambaleando ni parece que vaya a hacerlo a corto plazo. Hasta la fecha ha soportado hambrunas e inundaciones y una crisis económica muy intensa. No hay oposición organizada, ni protestas socia-

les generalizadas, ni se han registrado (que se sepa) intentos de golpes de Estado. Tampoco predomina el caos en el ejército ni ha habido purgas masivas de oficiales de alta graduación. Aunque hay hambrunas importantes, racionamiento de

alimentos, medicinas y electricidad y una elevada incidencia de la pobreza, todo eso no debería ser interpretado como un síntoma de la próxima desintegración del régimen. Es más, ya a mediados de los años noventa numerosos analistas predecían

que el régimen se derrumbaría en dos o tres años. Propiciar el colapso del régimen es una pretensión contraproducente porque la presión exterior seguramente fortalecería el peso de la línea dura en Pyongyang y debilitaría las posibilidades de transformación desde dentro del régimen. Finalmente, la pretensión es peligrosa porque puede provocar reacciones cada vez más agresivas por parte de Pyongyang (que ha declarado que consideraría las sanciones como un "acto de guerra") y porque puede conducir inevitablemente a una iniciativa militar.

El estrangulamiento podría instrumentarse de muy diversas maneras: a través de eventuales sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; mediante la aplicación de la *Proliferation Security Initiative* (PSI); con la restricción de las transferencias financieras que Corea del Norte recibe desde el exterior (principalmente desde Japón); con un embargo comercial total resultante de un bloqueo naval, etc.

Las sanciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no suscitan precisamente consenso (China, Rusia y quizá Francia probablemente las vetarían; de hecho se han opuesto ya a que se discutan). Aplicar sanciones sin el consentimiento del Consejo de Seguridad será probablemente ineficaz. El concurso de China y de Corea del Sur es esencial para que unas eventuales sanciones tengan sentido, dada la dependencia económica de Pyongyang respecto de sus vecinos continentales.

Lanzada en 2003, la PSI, en la que participaron inicialmente 11 países (Alemania, Australia, España, EEUU, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido, a los que luego se sumaron Canadá, Dinamarca, Noruega,

Rusia, Singapur y Turquía), está encaminada a impedir el tráfico marítimo, aéreo y terrestre de armas de destrucción masiva,

sus componentes o sus vehículos. En principio, permitiría la interceptación de barcos y aviones norcoreanos que transporten armas ilegales, drogas (heroína y metaanfetaminas) o moneda falsa, y la confiscación de su carga. La PSI, a jui-

"Algunos analistas consideran que EEUU no ofrece un acuerdo razonable a Corea del Norte porque desea que las negociaciones fracasen, con el fin de organizar una coalición internacional partidaria de soluciones coercitivas"

"Propiciar el colapso del régimen a corto plazo es una pretensión ingenua, contraproducente y peligrosa"

Geopolítica - Seguridad

cio de algunos analistas, podría ser ineficaz en el caso de Corea del Norte, por el simple hecho de que China y Corea del Sur no forman parte de la iniciativa. Algunos especialistas consideran además que la PSI es de dudosa legalidad.

La restricción de las transferencias financieras desde la importante comunidad coreana residente en Japón (estimadas en unos 4.000 millones de yenes anuales, equivalentes a una cuarta parte de las exportaciones norcoreanas a Japón) puede hacerse a través de la nueva Ley japonesa sobre Divisas y Comercio Exterior, de febrero de 2004, que permite parar esas remesas por razones de seguridad nacional. Tokio, que tiene su contencioso particular con Corea del Norte (sobre los ciudadanos japoneses raptados en los años setenta y ochenta), podría además paralizar los intercambios comerciales (Japón es el tercer mercado exterior de Corea del Norte, tras Corea del Sur y China), el contrabando, e incluso los vínculos de transporte (el ferry Mangyongbong-92, que une regularmente las ciudades de Niigata y Wonsan). Japón podría incluso congelar la ayuda humanitaria (250.000 toneladas de alimentos) acordada en la visita del primer ministro Koizumi a Pyongyang en mayo de 2004.

La PSI y la posibilidad de restringir las remesas de emigrantes equivalen, según algunos especialistas, a un bloqueo naval de facto. Un bloqueo naval y aéreo, similar al que Washington impuso a Cuba en 1962, junto con presiones a Seúl para que paralice las relaciones intercoreanas y con preparativos de acciones militares, constituye precisamente la recomendación de los sectores más radicales de los neocon norteamericanos, como los representados por el asesor gubernamental Richard Perle (véase su libro, junto con David Frum, *An End to an Evil: How to Win the War on Terror*, publicado a finales de 2003).

El problema es que esa estrategia, que algunos militares llaman de "anaconda", corre el riesgo de ser inútil e incluso contraproducente. Puede ser inútil si no es capaz de controlar el grueso de los ingresos por exportación de armas, drogas o moneda falsa (por un importe total que podría rondar entre 1.000 y 1.500 millones de dólares al año), lo no cabe descartar dada la reticencia de China y de Corea del Sur a colaborar con EEUU en la PSI. Puede ser contraproducente si Pyongyang reacciona a la merma de sus ingresos en divisas con acciones que incrementen mucho la tensión, como pudiera ser una prueba nuclear o de misiles.

Las negociaciones

Por tanto, la vía de las negociaciones debería imponerse. Deberían ser amplias y abarcar tanto la cuestión nuclear como las preocupaciones de seguridad y las necesidades económicas de Corea del Norte. De entrada, tendrían que

partir de la premisa de que lo esencial es conseguir el desmantelamiento de los programas nucleares. Washington debería asegurar formalmente a Pyongyang que no pretende amenazar o atacar a Corea del Norte ni propiciar un cambio de su régimen. Además de las garantías de seguridad (de tipo multilateral, puesto que Washington rechaza un tratado bilateral de no agresión), habría que ofrecer a Corea del Norte asistencia económica y reconocimiento diplomático (de EEUU y Japón).

Habría que aplicar medidas sincronizadas y paralelas (con arreglo al principio de simultaneidad), posición que defienden todos los países, salvo EEUU, hasta ahora. Por ejemplo, esas medidas simultáneas podrían consistir en eliminación de las armas nucleares y en la congelación de los programas nucleares a cambio de una garantía de seguridad; el desmantelamiento comprobable (y sujeto a sanciones en caso de incumplimiento) de los programas a cambio de un acuerdo de asistencia económica y del levantamiento de las sanciones; y el inicio de conversaciones sobre otros temas (misiles, otros programas de armas de destrucción masiva, tráfico de drogas y de moneda falsa, fuerzas militares convencionales, etc.) a cambio de un tratado de paz (o de un mecanismo permanente de paz, que sustituya al armisticio firmado en 1953, al término de la guerra de Corea) y de una normalización de relaciones con EEUU y Japón.

Por tanto, habría que dar prioridad a la cuestión nuclear (destrucción de armas nucleares, congelación y desmantelamiento de los programas nucleares) frente a otras cuestiones que, aun siendo factores legítimos de preocupación, complican la solución de la crisis nuclear (misiles, fuerzas convencionales, derechos humanos, reforma económica, etc.).

EEUU debería hacer más caso a las opiniones de China y de Corea del Sur. Durante la gira que el secretario de Estado Colin Powell realizó por varios países de Asia oriental en octubre de 2004, el ministro chino de Asuntos Exteriores, Li Zhaoxin, pidió a EEUU flexibilidad y pragmatismo para lidiar con un problema que los chinos entienden que es extremadamente complejo mientras que su homólogo surcoreano, Ban Ki-Moon, solicitó a Washington una oferta más "creativa y realista" en la mesa de negociaciones.

Las necesidades económicas (especialmente energéticas) de Corea del Norte podrían ser abordadas no sólo con ayuda exterior sino a medio y largo plazo con un gasoducto de 3.000 kilómetros desde las islas Sakhalin en el Extremo Oriente ruso hasta Corea del Sur, pasando por Corea del Norte, que obtendría *royalties* y podría acceder a recursos energéticos para sus plantas eléctricas e industriales. Ese gasoducto tendría un coste estimado de 3.500 millones de dólares, una cantidad razonable en relación con el coste de,

por ejemplo, los dos reactores de agua ligera acordados en 1994 (4.000 millones de dólares). Si la economía norcoreana se recupera, podría importar electricidad de las presas hidroeléctricas de Rusia, además de petróleo, posibilidad que Moscú no descarta y para la que está ya haciendo preparativos. Esa es una tesis defendida desde hace tiempo por Selig S. Harrison, director del Programa de Asia del Center for International Policy (CIP), de Washington, y uno de los más distinguidos especialistas norteamericanos en Corea del Norte.

Perspectivas en la segunda administración Bush

Los sectores más extremistas de la administración republicana han señalado, a raíz de la reelección del presidente Bush, que Corea del Norte debería tener una prioridad muy alta en la política exterior de EEUU, especialmente si la situación en Irak se normaliza o tranquiliza.

La versión más extrema es la de la "solución" militar si Pyongyang no capitula en unos meses. Un presidente fortalecido y enardecido por un importante triunfo electoral (y carente del contrapeso que suponía Colin Powell en la Secretaría de Estado) podría llegar a la conclusión de que sería necesaria una acción militar contra Pyongyang. En 2003 el secretario de Defensa Donald Rumsfeld dijo que EEUU podía perfectamente tener dos frentes militares abiertos en el mundo. Resulta posible que las dificultades operativas de la invasión de Irak hayan sencillamente impedido abrir un segundo. Así, si mejora la situación en Irak, Washington podría optar por un ataque quirúrgico contra las instalaciones nucleares, en la confianza de que Pyongyang no contestaría a tal ataque, por el temor del régimen a ser literalmente borrado del mapa.

La versión menos extrema de esa tesis es que urge un cambio de régimen en Corea del Norte. El aislamiento, la contención, el estrangulamiento y la caída del régimen de Kim Jong Il serían las únicas formas de tratar adecuadamente la crisis nuclear. El dilema, por tanto, sería entre una Corea del Norte nuclearizada y el cambio del régimen. Los argumentos de esa línea de pensamiento fueron expresados por Nicholas Eberstadt, un especialista en Corea del Norte del American Enterprise Institute, en la revista *The Weekly Standard* (29 de noviembre de 2004), de la siguiente manera: es altamente improbable evitar la opción nuclear norcoreana sólo con conversaciones o con ofertas económicas; la

crisis nuclear es inevitable mientras permanezca en el poder Kim Jong Il. Así, la conclusión de Eberstadt era que los objetivos finales de EEUU deberían ser el cambio de régimen en Corea del Norte y la consiguiente reunificación de la península coreana. Esa insistencia en el cambio de régimen fue inmediatamente apoyada por William Kristol, del Project for a New American Century (PNAC), probablemente el centro neocon más influyente en EEUU.

Es de esperar sin embargo que reine la cordura y que la nueva administración Bush se abstenga de poner sobre la mesa opciones extremadamente arriesgadas (la militar) o ingenuas a la par que peligrosas (el estrangulamiento del régimen).

Conclusiones

Una primera conclusión es que la política desplegada por EEUU entre octubre de 2002 y finales de 2004 para lidiar con la crisis nuclear norcoreana ha sido un fracaso. No sólo no ha conseguido apenas nada durante dos años (salvo que mantener a Corea del Norte sentada en torno a una mesa se considere un "éxito") sino que ha fortalecido la posición norcoreana, ha creado división entre los socios de Washington y ha dado tiempo a Pyongyang para consolidar sus programas nucleares. En definitiva, se ha pasado de una situación (antes de octubre 2002) en la que Corea del Norte tenía una o dos armas nucleares, un programa congelado de reprocesamiento de plutonio y quizá un incipiente programa de uranio altamente enriquecido a otra (finales de 2004) en la que Pyongyang dispone de una decena de bombas nucleares, un programa reactivado de reprocesamiento de plutonio y quizá un programa relativamente avanzado de enriquecimiento de uranio.

Una segunda conclusión es que hay dos puntos de acuerdo claros en la comunidad internacional: el objetivo final debe ser el desmantelamiento completo, comprobable e irreversible de todos los programas nucleares de Corea del Norte; y, en segundo lugar, tal cosa debe alcanzarse por medios pacíficos o diplomáticos. Lo primero supone reafirmar que Corea del Norte debe mantenerse libre de programas nucleares y tiene dos implicaciones. En primer término, una Corea del Norte nuclearizada no es una opción aceptable, por las razones expuestas anteriormente. En segundo lugar, Pyongyang debe renunciar a todos los programas nucleares (el de reprocesamiento de plutonio y el de enriquecimiento de uranio; el militar y el civil). El riesgo de un programa nuclear civil es que resultaría difícil de controlar. Por tanto,

Hay dos puntos de acuerdo claros en la comunidad internacional: el objetivo final debe ser el desmantelamiento completo, comprobable e irreversible de todos los programas nucleares de Corea del Norte; y, en segundo lugar, tal cosa debe alcanzarse por medios pacíficos o diplomáticos.

Geopolítica - Seguridad

el consorcio KEDO podría tener que suspender indefinidamente la entrega de los dos reactores de agua ligera. La segunda cuestión exige una renuncia expresa al uso de la fuerza por parte de EEUU. En realidad, una de las peticiones de Pyongyang, que Washington firme una garantía de seguridad que suponga la renuncia a un ataque preventivo o a medidas encaminadas a propiciar un cambio de régimen y el respeto a la integridad territorial de Corea del Norte, es perfectamente razonable.

La tercera conclusión es que el formato de las conversaciones, aunque importante, no es una cuestión decisiva. Algunos analistas y gobiernos, así como el Partido Demócrata en EEUU, han pedido un diálogo bilateral entre EEUU y Corea del Norte, en el marco de las conversaciones a seis bandas. La administración Bush se ha opuesto decididamente a abrir ese diálogo, aunque lo cierto es que en la práctica tal diálogo directo se llevó a cabo durante la tercera ronda de conversaciones de junio de 2004.

La cuarta conclusión es que son necesarias medidas simultáneas (sincronizadas y paralelas) y que, por lo tanto, Washington debe abandonar por completo la tesis de "primero el desmantelamiento y luego la negociación". Los escenarios razonables son diversos, pero no deberían estar muy alejados de cuatro aspectos básicos. En primer lugar, la congelación comprobable de todos los programas nucleares a cambio de una garantía multilateral, escrita y pública, de seguridad que suponga que los países firmantes renuncian a amenazar, atacar o propiciar un cambio de régimen en Corea del Norte. Además, debería iniciarse un desmantelamiento completo, comprobable e irreversible a cambio de ayuda técnica y financiera para llevarlo a cabo, un acuerdo multilateral de asistencia económica (incluyendo la energética y la de instituciones financieras internacionales), el levantamiento de las sanciones de EEUU y la eliminación de Corea

del Norte de la lista de países patrocinadores del terrorismo publicada por el Departamento de Estado. Otro aspecto que habría que tener en cuenta son las conversaciones sobre el desmantelamiento de los programas de armas biológicas y químicas y de misiles, reducción de fuerzas convencionales, cese del tráfico de drogas y de moneda falsa, aceleración de las reformas económicas, inicio de un diálogo sobre derechos humanos, etc., a cambio de un eventual tratado de paz (que sustituya al armisticio de 1953) y de una normalización de relaciones con EEUU y con Japón. La normalización de relaciones con Japón exigiría igualmente una solución adecuada al problema de los ciudadanos japoneses raptados por Corea del Norte en los años setenta y ochenta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSTELO, P. (2003), "Estados Unidos y la crisis nuclear con Corea del Norte: ¿falta de rumbo o rumbo de colisión?", Documento de trabajo, nº 2003/13, Real Instituto Elcano, 16 de junio, y diferentes Análisis del Real Instituto (ARI) publicados por el autor en 2003 y 2004.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2004), "North Korea: Where Next for the Nuclear Talks?", ICG Asia Report, nº 87, 15 de noviembre.

MCCORMACK, G. (2004), *Target North Korea: Pushing North Korea to the Brink of Nuclear Catastrophe*, Nueva York: Nation Books.

O'HANLON, M. y M. M. MOCHIZUKI (2003), *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea*, Nueva York: McGraw-Hill.