



Japón y la crisis nuclear con Corea del Norte: ¿una tercera vía?

Pablo Bustelo*

Tema: La posición de Tokio respecto de la crisis nuclear con Pyongyang no está en realidad tan alineada con la de los otros países vecinos de Corea del Norte ni tan enfrentada a la de Washington como podría parecer a primera vista. Entre la actitud de firmeza extrema de EEUU y la más conciliadora de Corea del Sur, China y Rusia, todo parece indicar que Japón defiende una “tercera vía”, que se debe seguramente a los elementos distintivos de sus relaciones con Pyongyang.

Resumen: Suele considerarse a menudo que hay serias divergencias entre EEUU, por un lado, y todos los países vecinos de Corea del Norte (Corea del Sur, Japón, China y Rusia), por otro, sobre cómo afrontar la crisis nuclear con Corea del Norte. Este análisis sugiere que la posición de Tokio es algo distinta a la de esos tres últimos países y que expresa una posición intermedia entre la estrategia de firmeza extrema de Washington y la estrategia conciliadora de Seúl, Pekín y Moscú.

Análisis: La Comunidad Internacional comparte unánimemente la idea de que, para desactivar la crisis nuclear con Corea del Norte, es preciso que Pyongyang abandone sus dos programas nucleares (el recientemente desvelado de enriquecimiento de uranio y el reactivado de reprocesamiento de plutonio), que permita el regreso de los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), expulsados en diciembre pasado, y que retorne al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), denunciado en enero por los norcoreanos. No obstante, lo cierto es que hay serias discrepancias sobre los medios apropiados para conseguir dichos fines. Tales desavenencias se estarían produciendo, con arreglo a un primer análisis superficial, entre la posición de Washington, por un lado y la de todos los países vecinos de Corea del Norte (esto es, Corea del Sur, Japón, China y Rusia), por otro. Sin embargo, una lectura atenta de las declaraciones del gobierno japonés indica que la posición de Tokio no es exactamente la misma que la de Seúl, Pekín o Moscú.

La primera impresión: EEUU vs. los vecinos de Corea del Norte

Existe una impresión generalizada, en la prensa internacional e incluso entre muchos analistas, de que, en lo referente a cómo afrontar la crisis, existen amplias desavenencias entre EEUU, por un lado, y los países vecinos de Corea del Norte, por el otro. Washington parece haber optado por una clara contención basada en la presión internacional (incluyendo posibles sanciones acordadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) y en un eventual diálogo multilateral, mientras que Seúl, Tokio, Pekín y Moscú se inclinarían por la implicación o el acercamiento (*engagement*), abriendo vías de negociación con Pyongyang y descartando las sanciones, así como favoreciendo el diálogo bilateral entre EEUU y Corea del Norte.

* Pablo Bustelo
profesor titular de Economía Aplicada en la UCM y analista asociado para Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano

Los críticos con la estrategia estadounidense sostienen que, si la presión es excesiva, Pyongyang podría verse empujado contra la pared, lo que seguramente desencadenaría comportamientos impredecibles e incluso peligrosos (de hecho Corea del Norte ha afirmado que considerará las eventuales sanciones como una “declaración de guerra” y que podría incluso dejar de respetar los términos del armisticio de 1953). Además, piensan que no hay motivos para descartar, al menos por el momento, conversaciones directas Washington-Pyongyang, entre otras razones porque las hubo al más alto nivel en 2000 (la entonces Secretaria de Estado Madeleine Albright llegó a visitar oficialmente Pyongyang en octubre de ese año). Esos críticos no son sólo otros países, sino que también se encuentran dentro de EEUU. Para empezar, no cabe descartar que haya diferencias de opinión en el seno mismo de la administración Bush. Además, el Partido Demócrata ha instado al gobierno a entablar un diálogo bilateral, por recomendación de su recientemente creado Grupo Asesor de Seguridad Nacional (presidido por William J. Perry, el antiguo Secretario de Defensa que logró el acuerdo-marco de 1994, y que cuenta entre sus miembros con Madeleine Albright, Samuel L. Berger y los generales Wesley Clark y John Shalikashvili). Por añadidura, al menos un influyente informe independiente ha abogado por ese tipo de diálogo: el del Center for International Policy, de Washington, junto con el Center for East Asian Studies, de la Universidad de Chicago, presidido por Selig S. Harrison y formado por otros destacados especialistas tanto militares como universitarios.

Por el contrario, la posición oficial de Washington considera que sólo la presión puede ser eficaz, y mantiene que el marco de diálogo debe ser multilateral. Por ejemplo, el embajador de EEUU en Seúl, Thomas Hubbard, señaló el 11 de marzo que la Comunidad Internacional debe tener un “enfoque eficaz” respecto de Pyongyang y que “otros países tienen mucho que perder como resultado de las acciones peligrosas de Corea del Norte”, añadiendo que “el desafío a la paz y a la estabilidad regionales y globales nos afecta a todos y debe ser contrarrestado con una actuación combinada de todos los países implicados. Esta es la razón por la cual EEUU ha insistido en un enfoque multilateral para resolver el problema”. Ese planteamiento ha sido expuesto también en diferentes entrevistas por el Secretario de Estado Colin Powell y por la Asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice.

En realidad, las dos estrategias descansan en percepciones claramente distintas de los verdaderos objetivos de las pretensiones nucleares de Pyongyang. EEUU parece considerar que Corea del Norte está decidida a mantener, cueste lo que cueste, sus programas nucleares, por entender que son esenciales para su seguridad (es decir, para garantizar el mantenimiento del régimen) e incluso para conseguir una reunificación por la fuerza de la península coreana. Por el contrario, Corea del Sur, China, Rusia y Japón entenderían que dichos programas no son más que una carta negociadora para alcanzar fines algo distintos: garantías formales de seguridad (ausencia de ataque preventivo por parte estadounidense), reconocimiento del régimen (esto es, relaciones diplomáticas con EEUU y Japón) y asistencia económica (de los organismos financieros internacionales y de las grandes potencias).

Parece evidente que tales desavenencias existen. Sin embargo, resulta simplista alinear a Japón en el grupo de los críticos, como si sus posiciones fueran idénticas a las de Corea del Sur, China o Rusia.

La posición real de Japón

La diplomacia japonesa con Corea del Norte ha sido en ocasiones tildada de “estrategia precavida” e incluso de política “reactiva” y “oportunista”. Hasta mediados de 2002, Tokio se había limitado a seguir los acontecimientos. Sin embargo, esa política cambió cuando el primer ministro Koizumi viajó, el 17 de septiembre de 2002, a Corea del Norte para

reunirse con Kim Jong-Il, cumbre que dio lugar a la Declaración de Pyongyang. Esa declaración contenía, entre otros, los siguientes extremos: (1) el reconocimiento de la responsabilidad norcoreana en el raptó y secuestro de ciudadanos japoneses en los años setenta y ochenta; (2) la renuncia, por parte de Pyongyang, a la exigencia de compensaciones y reparaciones por el periodo colonial japonés (1910-1945), sustituidas por una solicitud más pragmática de cooperación económica; (3) la moratoria indefinida de las pruebas de misiles, que Pyongyang había declarado temporal (hasta 2003) en 1999; y (4) el mantenimiento de los acuerdos internacionales en lo relativo a la cuestión nuclear.

Es obvio que los puntos tercero y cuarto han sido notoriamente incumplidos por parte norcoreana desde octubre de 2002. En particular, las dos pruebas de misiles efectuadas el 24 de febrero y el 10 marzo de 2003, aunque consideradas de menor importancia por Washington, han preocupado mucho a Tokio, si bien su Agencia de Defensa ha señalado que no supusieron una amenaza directa al territorio nipón. La eventual combinación de misiles perfeccionados y de cabezas nucleares o biológicas es un escenario ciertamente peligroso para Tokio. Con todo, el gobierno ha seguido insistiendo en que la cuestión norcoreana debe ser objeto de un tratamiento cuidadoso y calmado. Por otra parte, el reconocimiento de la existencia de un programa secreto de enriquecimiento de uranio y la reactivación del reactor nuclear de Yongbyon (de 5MW) han supuesto una evidente contravención de varios acuerdos internacionales firmados por Corea del Norte: el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), al que Pyongyang se adhirió en 1985; la declaración inter-coreana sobre desnuclearización de la península (1991); el acuerdo de salvaguardias con el OIEA (1992); el acuerdo-marco firmado con EEUU en 1994; y, finalmente, la propia declaración Corea del Norte-Japón de septiembre de 2002.

El reactor nuclear de Pyongyang podría producir plutonio para uso armamentístico antes de finales de año. Además, no cabe descartar que el combustible almacenado antes de 1994 pueda empezar a ser reprocesado. Como es sabido, la reacción de EEUU ha consistido en desplegar 12 bombarderos B-1 y otros 12 bombarderos B-52 en Guam como forma de mostrar a Pyongyang que EEUU no se va a dejar distraer por el conflicto con Irak.

En cuanto a las opciones para solventar la crisis actual, Japón se opone a unas posibles sanciones. Los japoneses entienden que las sanciones exacerbarían el comportamiento impredecible y peligroso de Pyongyang y, en el mejor de los casos, fomentarían sus exportaciones de misiles y de tecnología nuclear y sus actividades de contrabando de drogas en el Mar del Este. En cuanto a los actores de las posibles conversaciones, Tokio mantiene una posición quizá algo ambigua pero en definitiva favorable al diálogo multilateral.

Conviene tener en cuenta que las relaciones entre Japón y Corea del Norte tienen dos elementos distintivos importantes. El primero es el asunto de los ciudadanos japoneses raptados en los años setenta y ochenta por Corea del Norte. Todas las declaraciones del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón destacan esa cuestión, incluso anteponiéndolos a los aspectos de seguridad como los programas nucleares y las armas de destrucción masiva. Como es sabido, más de una docena de ciudadanos japoneses fueron raptados en los años setenta y primeros ochenta, aparentemente para que enseñaran japonés y costumbres niponas a espías norcoreanos. Pyongyang ha asegurado que ocho de ellos han muerto y permitió en octubre pasado que cinco volviesen a Japón. Tokio insiste en que se autorice también la salida de las familias de esos cinco y en que se esclarezcan las circunstancias de las presuntas muertes de los ocho desaparecidos. El tema de los secuestros es un aspecto sensible entre la opinión pública japonesa y está, además, muy politizado.

El segundo elemento distintivo es la preocupación sobre los misiles norcoreanos. Se cree que Corea del Norte dispone de un centenar de misiles de medio alcance (NoDong) que amenazarían especialmente a Japón, un enemigo histórico. También se sabe que Pyongyang probó en agosto de 1998 un misil de largo alcance (TaepoDong 1) que sobrevoló territorio nipón (la isla de Honshu) para estrellarse en el mar al Este del archipiélago, aunque se cree que la tercera fase de ese misil falló. Las autoridades japonesas han insinuado que podrían atacar Corea del Norte en "defensa propia" y toda vez que dispusieran de "pruebas suficientes" de que Pyongyang estuviese preparando una agresión con misiles. Sin embargo, lo cierto es que Japón no dispone de aviones capaces de atacar Corea del Norte y regresar a Japón (las Fuerzas de Autodefensa no tendrán aviones-nodriza hasta 2005). Además, hay que tener en cuenta que los destructores de clase Aegis que posee Japón no son técnicamente capaces, por el momento, de alcanzar misiles en vuelo. Tales razones hacen que Tokio deba recurrir a Washington para frenar a los norcoreanos y, dicho sea de paso, explican el apoyo japonés a la posición estadounidense sobre Irak. En cualquier caso, el gobierno ha aumentado recientemente el número de destructores Aegis destinados a vigilar a Corea del Norte y ha informado que sus Fuerzas de Autodefensa se dotarán de misiles Patriot 2 (PAC 2) de interceptación.

Así, ante una opinión pública muy crítica con la falta de progreso en el asunto de los secuestros y temerosa de los misiles norcoreanos, la posición gubernamental es en realidad una tercera vía entre la posición "agresiva" de EEUU y la actitud conciliadora de Corea del Sur, China y Rusia. En particular, Tokio ha insistido en los siguientes seis puntos:

1. Resolución pacífica y diplomática de la crisis, es decir, rechazo de cualquier solución militar (ataque "quirúrgico" a las instalaciones nucleares o invasión), salvo en caso de ataque inminente, pero también oposición a las eventuales sanciones económicas o a un bloqueo naval;
2. Requerimiento a Corea del Norte para que se abstenga de llevar a cabo acciones que aumenten la tensión. El gobierno japonés ha deplorado el incidente del 2 de marzo en el que cuatro Mig norcoreanos interceptaron, aunque sin mayores consecuencias, un avión de reconocimiento estadounidense (un avión espía RC-135) en espacio aéreo internacional a 240 kilómetros al Este de la costa oriental de Corea de Norte. También ha lamentado la puesta en marcha del reactor nuclear de Yongbyon y ha insinuado que podría considerar nula la Declaración de Pyongyang si Corea del Norte reactiva la planta de reprocesamiento de plutonio situada en el complejo de Yongbyon;
3. Llamada a una segunda ronda de conversaciones sobre la normalización de relaciones bilaterales, tras la celebrada a finales de octubre pasado en Kuala Lumpur. En caso de que esas conversaciones llegasen a buen término, Tokio sigue afirmando que estaría dispuesto a suministrar a Corea del Norte ayudas, préstamos a largo plazo a bajos tipos de interés y asistencia humanitaria;
4. Defensa de un diálogo multilateral, preferiblemente al bilateral Washington-Pyongyang, quizá entre Corea del Norte y los miembros del Trilateral Coordination and Oversight Group (TCOG, formado por EEUU, Japón y Corea del Sur), a los que se podría añadir China;
5. Creación de un grupo 5+2 en Naciones Unidas (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, junto con Japón y Corea del Sur);
6. Apuesta por cambios económicos y políticos graduales en Corea del Norte, esto es,

apoyo a las tímidas reformas económicas norcoreanas y rechazo de la tesis del “cambio de régimen”.

Conclusiones: Aunque Japón no comparte todos los extremos de la controvertida posición actual de EEUU sobre Corea del Norte, basada en la presión internacional (incluyendo posibles sanciones) y en la negativa a entablar conversaciones bilaterales, lo cierto es que tampoco se alinea exactamente con Corea del Sur, China y Rusia. En particular, Tokio se opone a las sanciones y a cualquier movimiento que aumente la tensión, pero parece haber optado por apoyar la postura estadounidense en lo relativo a la preferencia por un diálogo multilateral.

Esa posición intermedia es seguramente el resultado de la presión de la opinión pública japonesa en dos temas muy sensibles: los secuestros, todavía no definitivamente resueltos, de ciudadanos japoneses y la amenaza potencial de los misiles norcoreanos.

En cualquier caso, Tokio se opone no sólo a cualquier solución militar, sino también a cualquier escenario que contemple, entre sus objetivos principales, el “cambio de régimen” en Corea del Norte.

Pablo Bustelo
profesor titular de Economía Aplicada en la UCM y analista asociado para Asia-Pacífico
del Real Instituto Elcano