

Área: Asia/Pacífico - ARI Nº 190/2004  
Fecha 15/12/2004



## Corea del Norte en la segunda administración Bush

Pablo Bustelo \*

**Tema:** La política de EEUU respecto de la crisis nuclear con Corea del Norte puede hacerse a la vez más activa y más estricta a raíz de la reelección del presidente Bush y de los cambios anunciados en su administración. Si Washington opta por aumentar la presión sobre Pyongyang, bien para forzar a Corea del Norte a capitular, bien para provocar un cambio de régimen en el país, la tensión podría aumentar en vez de remitir, provocando una escalada innecesaria en el conflicto. Desactivar la crisis requiere, por el contrario, más flexibilidad y creatividad por parte de EEUU, que es además lo que reclaman desde hace tiempo Corea del Sur, China y Rusia.

**Resumen:** El análisis enumera, en primer lugar, los indicios que hacen pensar que la segunda administración Bush puede adoptar una línea más dura con respecto a Corea del Norte. En segundo término, argumenta que ese endurecimiento aumentará las diferencias con varios de los socios de Washington (Corea del Sur, China y Rusia) y que esa mayor desavenencia dista mucho de ser positiva. Finalmente, subraya que esa nueva política es muy arriesgada, porque en el mejor de los casos mantendrá el *statu quo* (lo que beneficia a Corea del Norte, como se ha visto en los dos últimos años) y en el peor puede provocar reacciones agresivas de Pyongyang ante lo que pueden ser a la postre auténticas sanciones, aunque encubiertas o indirectas.

**Análisis:** La política de Washington con respecto a la crisis nuclear con Corea del Norte puede hacerse a la vez más activa y más estricta durante la segunda administración Bush. Lo primero es sin duda positivo, ya que Asia nororiental ha sido un flanco desatendido en la política exterior de EEUU durante los últimos años. Por el contrario, lo segundo será seguramente negativo, ya que aumentará las ya considerables diferencias de Washington con Seúl, Pekín y Moscú y porque supondrá, en el mejor de los casos, el mantenimiento del *statu quo* (lo que permite a Corea del Norte aumentar su arsenal nuclear) y, en el peor, un rápido incremento de los riesgos de conflicto abierto, especialmente si dicha política se manifiesta en la aplicación de sanciones y si Pyongyang reacciona de manera agresiva a tales sanciones.

### *¿Hacia una política más activa y un endurecimiento?*

A finales de 2004, los cambios recientes de la situación en Irak (final de la ofensiva de Faluya, proximidad de las elecciones, etc.) y, sobre todo, las llamadas de atención sobre el serio peligro que supone ya Corea del Norte parecen indicar que el punto de mira de la segunda administración Bush podría empezar a desplazarse, aunque seguramente con lentitud, hacia el noreste de Asia.

---

\* Pablo Bustelo

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

En entrevistas recientes (por ejemplo, *The New York Times*, 6/XII/2004; o *El País*, 12/XII/2004), el director del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Mohamed El Baradei, ha declarado que está "seguro" de que Corea del Norte ha reprocesado las 8.000 barras de combustible que tenía almacenadas desde 1994 y obtenido plutonio para unas seis armas nucleares. El Baradei ha añadido que ese país es el desafío más serio que tiene el OIEA, porque, sin poder ser inspeccionado, dispone no sólo de capacidad de reprocesamiento sino también de acceso al ciclo de combustible nuclear.

Por otra parte, existen varios indicios de que puede producirse un reforzamiento de la línea dura con Corea del Norte en el seno de la administración Bush. El nombramiento de Condoleezza Rice en la Secretaría de Estado y el mantenimiento de Donald Rumsfeld en la Secretaría de Defensa se suman al nombramiento de Victor D. Cha, un profesor, de origen coreano, de la universidad de Georgetown, conocido por ser particularmente "halcón" con Corea del Norte, como director de Asia en el Consejo de Seguridad Nacional. Es más, existen rumores de que Rice podría nombrar a John Bolton, hasta ahora subsecretario de Estado para control de armas y seguridad internacional, como número dos de la Secretaría de Estado.

El nombramiento de Cha y el eventual de Bolton hacen presagiar una línea más dura. En un libro publicado en 2003 (*Nuclear North Korea. A Debate on Engagement Strategies*, en forma de conversación con D. Kang), Cha argumentaba que el propósito de Corea del Norte es el de dotarse de capacidad nuclear y no el de aumentar sus bazas negociadoras con la comunidad internacional y que el objetivo de Washington debería ser no el de alcanzar un acuerdo con Pyongyang (imposible, según Cha) sino el de demostrar que la negociación es imposible y preparar una coalición de castigo. En cuanto a Bolton, desde hace tiempo viene preconizando una estrategia basada en tres fases: negociación, sanciones, interdicciones y confiscaciones y, si esas dos vías fracasan, un ataque militar preventivo.

La estrategia óptima para Washington sería la de propiciar sanciones a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante propuesta bien del OIEA, bien de los propios EEUU. Sin embargo, China y Rusia se han opuesto a tales sanciones e incluso han vetado la discusión de ese asunto en el Consejo. Todo parece indicar que esa oposición continuará.

Así, Washington ha optado, de momento, por dos vías alternativas a esas sanciones, encaminadas ambas al estrangulamiento del régimen y a propiciar incluso su derrumbe: la *Proliferation Security Initiative* (PSI) y la *North Korea Human Rights Act* (NKHRA).

Como es bien conocido, la PSI, lanzada en 2003, en la que participaron inicialmente 11 países (Alemania, Australia, España, EEUU, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal y el Reino Unido, a los que luego se sumaron Canadá, Dinamarca, Noruega, Rusia, Singapur y Turquía), está dirigida 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 meta-anfetaminas) o moneda falsa y la confiscación de su carga. La PSI, a juicio 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.

En cuanto a la NKHRA, fue firmada por el presidente Bush en octubre pasado y asigna fondos para ayuda humanitaria y para la labor de organizaciones no gubernamentales que promuevan "los derechos humanos, la democracia, el imperio de la ley y el desarrollo de una economía de mercado" en Corea del Norte. Además, la NKHRA también servirá para otorgar asistencia económica (e incluso asilo político en EEUU) a desertores y

refugiados y para quebrar el bloqueo informativo del régimen, distribuyendo radios portátiles con lanzamientos masivos en paracaídas y aumentando las emisiones en coreano de la emisora *Radio Free Asia*.

Además, algunos medios de información consideran que la administración Bush insistirá cada vez más en la necesidad una presión conjunta y gestionada para obligar a Corea del Norte a cooperar y para obtener así resultados en las conversaciones a seis bandas. En particular, los defensores de posiciones *neo-con* consideran que una fuerte presión combinada contra Pyongyang puede dar resultados (capitulación o derrumbe).

En una reciente entrevista (*Prospect*, XII/2004; *El País*, 12/XII/2004), el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz mencionaba la necesidad de un “martillo” económico en el caso de Corea del Norte, al decir que el de los socios asiáticos de Washington es muy superior al de EEUU.

Para expertos no vinculados directamente con la administración, 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/XI/2004), de la siguiente manera: (1) es altamente improbable evitar la opción nuclear norcoreana sólo con conversaciones o con ofertas económicas; (2) 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. Además, el autor señalaba que EEUU debía hacer todo lo posible para vencer la negativa de China y de Corea del Sur a ese designio. Esa insistencia en el cambio de régimen y en la presión sobre China y Corea del Sur fue inmediatamente apoyada por William Kristol, del *Project for a New American Century* (PNAC).

En ese contexto, en un artículo publicado en el último número de *The Washington Quarterly*, Michael Horowitz, un investigador del Instituto Olin de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard (creado, como es sabido, por Samuel Huntington a finales de los años ochenta), enumeraba las distintas vías para reducir los ingresos en divisas del régimen norcoreano, mediante controles a sus exportaciones de armas, drogas y moneda falsa y reducción de las remesas de emigrantes (y de las actividades de contrabando) en Japón e incluso de la ayuda extranjera.

Las manifestaciones de Eberstadt, Kristol o Horowitz pretenden obviamente aprovechar la coyuntura (la transición entre administraciones y la pausa antes de la próxima ronda de conversaciones a seis bandas) para influir en el diseño de una nueva política en el caso de Corea del Norte.

Todos esos indicios parecen conducir a la misma conclusión: no cabe descartar un endurecimiento de la política de EEUU con Corea del Norte durante la segunda administración del presidente Bush.

### ***Las tensiones inevitables con los socios***

La posición de Corea del Sur es claramente crítica con la de EEUU y se haría aún más distante si Washington gira hacia posiciones más duras. El presidente surcoreano Roh Moo-hyun, en sus visitas recientes a EEUU y a varios países europeos, ha manifestado con claridad que no hay alternativa al diálogo, que las sanciones serían contraproducentes y que una política más estricta con Corea del Norte tendría

“repercusiones graves”. En particular, durante su visita a Los Ángeles a mediados de noviembre, Roh señaló que la amenaza del uso de la fuerza carece de eficacia como táctica negociadora, que las sanciones económicas (incluyendo un embargo) no son deseables y que la crisis nuclear debe ser resuelta en el marco de las conversaciones a seis bandas. En su visita a Francia en los primeros días de diciembre, Roh fue más allá y dijo que la pretensión de algunos países occidentales de colapso del régimen norcoreano es ingenua (porque el cambio de régimen no va a ocurrir) y peligrosa (porque hace que los dirigentes de Pyongyang estén en permanente tensión).

China también se opone al estrangulamiento de Pyongyang. Sus razones son estratégicas (evitar el derrumbe del régimen y la consiguiente pérdida del “Estado tampón” entre su frontera oriental y las fuerzas militares de EEUU en la península) pero también coyunturales o prácticas: Pekín considera, sin duda con razón, que reviste más peligro una Corea del Norte empujada al abismo que una Corea del Norte dotada de armamento nuclear.

En cuanto a Rusia, la cumbre del pasado septiembre entre el presidente ruso Vladimir Putin y su homólogo surcoreano Roh Moo-hyun puso de manifiesto el apoyo de Moscú a una resolución pacífica de la crisis norcoreana y la posible contribución de Rusia para solucionar los problemas energéticos de la península coreana, mediante oleoductos y gasoductos que vinculen Siberia y el Extremo Oriente de la Federación Rusa con las dos Coreas. Además, Rusia ha manifestado su interés en conectar el ferrocarril transiberiano con la línea transcoreana, en fase de construcción.

Japón, por el contrario, ha manifestado que estaría dispuesto a recurrir a las sanciones si no se resuelve satisfactoriamente su contencioso con Pyongyang sobre el paradero de los ciudadanos japoneses secuestrados por agentes norcoreanos en los años setenta y ochenta.

### **Resultados y riesgos**

Si la posición de Washington se endurece, cabe esperar dos posibles resultados. El primero es el mantenimiento del *statu quo*. En tal caso, Corea del Norte seguirá teniendo tiempo para incrementar su arsenal nuclear. De hecho el *statu quo* de los últimos dos años no ha servido sino para que Pyongyang construya más bombas nucleares. Lo que en definitiva ha ocurrido es que 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.

El segundo escenario es que las medidas de presión a través de la PSI y de la NKHRA acaben por hacer mella en los dirigentes norcoreanos, en cuyo caso no cabe descartar una reacción que aumente la tensión. Una prueba nuclear o un ensayo de misiles de alcance medio supondrían una escalada innecesaria en la crisis.

**Conclusiones:** No cabe descartar la posibilidad de que Washington, en lugar de hacer más flexible su posición, haga exactamente lo contrario de lo que muchos analistas y gobiernos consideran necesario. Si la administración estadounidense apuesta definitivamente por el estrangulamiento del régimen de Pyongyang, en la confianza (bastante ciega, por otra parte) de que la presión conducirá a su colapso, la solución a la crisis nuclear probablemente se retrasará en lugar de adelantarse.

Es más, el marco de las conversaciones a seis bandas (que fue defendido a ultranza por

el presidente Bush durante la campaña electoral) puede perder vitalidad, a medida que Corea del Sur, China y Rusia ven cómo EEUU se aleja cada vez más de sus posiciones. Si Washington sigue oponiéndose a negociar medidas simultáneas y si comienza a aplicar sanciones, Seúl, Pekín y Moscú pueden ver cómo sus esfuerzos en favor de una solución negociada caen finalmente en saco roto.

Finalmente, esa posible nueva política de Washington puede no sólo atrasar *sine die* la resolución de la crisis sino incluso provocar una peligrosa reacción norcoreana. Si es verdad que el presidente Bush se ha comprometido a ser más multilateralista en su segundo mandato y si es cierto que la secretaria de Estado entrante, Condoleezza Rice, es partidaria del "realismo" en las relaciones internacionales, ambos deberían ser más receptivos a las posiciones de los vecinos continentales de Corea del Norte y, sobre todo, hacer gala de una extrema prudencia en lo que, al fin y al cabo, es una seria crisis nuclear.

*Pablo Bustelo*

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