



## **La crisis nuclear con Corea del Norte: antecedentes, desarrollo y opciones**

Pablo Bustelo \*

**Tema:** La crisis nuclear con Corea del Norte es la segunda en menos de un decenio, tras la resuelta en 1994 con la firma del acuerdo-marco (*agreed framework*) con EEUU. Solventar la crisis actual exige, sin duda alguna, el reingreso de Corea del Norte en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), la paralización de sus programas nucleares y la vuelta de los inspectores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Pero hay controversia sobre si, para ser resuelta de manera adecuada, bastaría con revitalizar el acuerdo de 1994 o si haría falta un nuevo acuerdo, más amplio, entre Washington y Pyongyang.

**Resumen:** La crisis nuclear con Corea del Norte que se inició a finales de 2002 es la segunda en menos de un decenio. La primera crisis se produjo en 1993-1994 y fue resuelta con la firma del acuerdo-marco (*agreed framework*) de 1994 con EEUU. Los acontecimientos registrados desde octubre (desde el reconocimiento por Pyongyang de un programa secreto de enriquecimiento de uranio hasta el abandono norcoreano del TNP) son síntomas de una escalada potencialmente peligrosa. Este análisis repasa los antecedentes y el desarrollo de la crisis actual y aborda las diferentes opciones (revitalizar el acuerdo de 1994 o negociar un nuevo acuerdo) que se presentan a EEUU y a la comunidad internacional.

**Análisis:** La comprensión adecuada de la crisis exige un breve repaso de sus antecedentes y de su desarrollo. Tras esa revisión, este análisis se detiene en las opciones que existen para solventarla.

### *Antecedentes*

La crisis nuclear con Corea del Norte es la segunda en menos de un decenio. La primera crisis se produjo en 1993-1994 cuando, ante las sospechas internacionales de que disponía de más plutonio que el declarado, Pyongyang rechazó unas inspecciones propuestas por el Organismo Internacional de Energía Atómica, con el que había firmado un acuerdo de garantías en 1992, y amenazó con abandonar el Tratado de No Proliferación Nuclear, al que se había adherido en 1985, y con continuar con su programa nuclear de reprocesamiento de plutonio. Esa crisis fue resuelta con la firma del acuerdo-marco (*agreed framework*) de 1994 con EEUU. En virtud de ese acuerdo, Corea del Norte se comprometió a abandonar su programa nuclear a cambio del levantamiento progresivo de las sanciones económicas estadounidenses, así como de la construcción de dos reactores nucleares de agua ligera y de la recepción de medio millón de toneladas de petróleo al año hasta que estuviera terminado el primer reactor. La construcción de los reactores y el envío de petróleo se encomendaron a un consorcio internacional creado en 1995 y denominado KEDO (*Korean Peninsula Energy Development Organization*), formado por 13 países pero financiado fundamentalmente por Washington, Seúl y Tokio.

---

\* Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid y analista asociado (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano

Desde finales de 1994 hasta octubre de 2002 todo parecía indicar que Corea del Norte se había atenido a sus compromisos. Entre 1994 y 2000, la atención de la Administración Clinton se centró en un segundo problema con Corea del Norte: el desarrollo del programa de misiles y la exportación de misiles y sus componentes o tecnología. El desarrollo de sucesivas generaciones de misiles (Scud-B, Scud-C, No Dong, Taepo Dong 1, Taepo Dong 2) empezó a plantear un serio problema cuando, en agosto de 1998, Corea del Norte probó uno de ellos (un Taepo Dong 1, de tres fases), con un lanzamiento que sobrevoló Japón. Además, era bien conocido que Corea del Norte estaba exportando misiles, sus componentes o su tecnología a diversos países, como Pakistán, Libia, Egipto, Siria, Irán o Yemen. La Administración Clinton no tuvo tiempo para cerrar un acuerdo al respecto antes de las elecciones estadounidenses de 2000 (aunque la secretaria de Estado Madeleine Albright llegó a viajar a Pyongyang en octubre de ese año) pero consiguió en 1999 una moratoria de las pruebas de misiles. Ese acuerdo habría consistido en cancelar el desarrollo y la exportación de misiles a cambio de compensaciones económicas y del acceso gratuito de los norcoreanos a servicios extranjeros de lanzamiento de satélites. Desde 2001, y a pesar del escepticismo de la nueva Administración republicana en Washington, todo indicaba que el programa nuclear norcoreano estaba paralizado. El secretario de Estado Colin Powell declaró en febrero de 2002 que los norcoreanos estaban “cumpliendo con la moratoria [de pruebas de misiles] que se habían impuesto y manteniéndose en el marco del acuerdo KEDO”. En marzo, el presidente Bush mantuvo la financiación estadounidense del programa KEDO.

#### *Desarrollo de la crisis*

Las cosas cambiaron sustancialmente cuando Washington hizo público, el 16 de octubre de 2002, que Corea del Norte había admitido el 4 de octubre, durante un encuentro en Pyongyang entre James A. Kelly, subsecretario estadounidense para Asuntos de Asia Oriental y el Pacífico, y Kang Sok Chu, viceministro norcoreano de Asuntos Exteriores, que estaba desarrollando un programa nuclear secreto de enriquecimiento de uranio. Tal programa era una clara violación del TNP y de varios acuerdos internacionales firmados por Corea del Norte: la declaración Corea del Sur-Corea del Norte sobre desnuclearización de la península (1991), el acuerdo de salvaguardias con el OIEA (1992), el acuerdo-marco firmado con EEUU en 1994 y la declaración Corea del Norte-Japón de septiembre de 2002.

Todo parece indicar que esa confesión fue en parte forzada y en parte deliberada. Por una parte, Kelly aparentemente presentó a Kang pruebas de que Corea del Norte había recibido tecnología nuclear (de centrifugadoras de gas) desde Pakistán a cambio de misiles y de que Pyongyang estaba intentando adquirir tanto aluminio fuerte (que se usa en los equipos destinados a enriquecer uranio para fabricar bombas nucleares) como tecnologías de láser para instalaciones nucleares. Por otro lado, Corea del Norte llevaba meses muy molesta con la nueva política de la Administración Bush. Como es sabido, desde 2001 Washington, desmarcándose abiertamente de la estrategia de Clinton, se opuso a la política de apertura al Norte (*sunshine policy*) del presidente surcoreano Kim Dae Jung, frenó la iniciativa de negociar el final del programa norcoreano de misiles, presentó (en junio de 2001) una nueva política respecto de Corea del Norte consistente en entablar negociaciones “amplias” con vertientes novedosas (armas convencionales y derechos humanos) y, a finales de ese año, incluyó a Corea del Norte en la lista de los siete países susceptibles de ser objeto de un ataque nuclear preventivo. En enero de 2002, en su discurso sobre el estado de la Unión, el presidente Bush criticó a Corea del Norte por “armarse con misiles y armas de destrucción masiva, mientras que su población muere de hambre” y la incluyó (junto con Irak e Irán) en el famoso “eje del mal”.

El gobierno norcoreano declaró que, para cancelar ese programa nuclear, exigía una nueva negociación con EEUU encaminada a: (1) obtener garantías de que no habría

ataque preventivo; (2) un reconocimiento formal del régimen; y (3) un pacto de no agresión y un tratado de paz con EEUU.

A mediados de noviembre, EEUU suspendió, con efectos desde el 1 de diciembre, los envíos de petróleo que se habían realizado desde el acuerdo-marco de 1994. Pyongyang reaccionó amenazando con: (1) reactivar la central nuclear de Yongbyon quitando los precintos y las cámaras de vigilancia del OIEA y expulsando a los inspectores de ese organismo y (2) retomar las pruebas de misiles de largo alcance, en moratoria unilateral desde septiembre de 1999, moratoria que se había hecho indefinida en la declaración de Pyongyang (septiembre de 2002) entre Kim Jong Il y el primer ministro japonés Koizumi. Tales amenazas se entendieron entonces no sólo como una respuesta a la suspensión de los envíos de petróleo, sino también como una reacción ante el incidente del buque So San en el Golfo Pérsico y un intento de influir en las elecciones presidenciales surcoreanas del 19 de diciembre y de fomentar el anti-americanismo en el Sur, así como de aprovechar la concentración de los esfuerzos estadounidenses en la posible guerra con Irak.

A finales de diciembre, Pyongyang reactivó en efecto la central de Yongbyon, quitando precintos y cámaras, reinició la construcción de otras dos centrales y expulsó a los inspectores del OIEA al tiempo que desplazaba armamento a las proximidades de la "zona desmilitarizada" del paralelo 38. La "justificación" norcoreana consistió en afirmar que tales medidas eran una respuesta a las "amenazas" de la Administración Bush (cuando lo cierto es que el programa secreto se estaba desarrollando desde al menos 1998 y que las "amenazas" habían sido más bien relativas) y una réplica a la ruptura por parte de KEDO y de EEUU, al suspender los envíos de petróleo, del acuerdo-marco de 1994 (cuando la realidad es que la confesión previa del programa secreto era una violación directa de ese acuerdo).

El 10 de enero de 2003, pese a los requerimientos del OIEA, Pyongyang decidió abandonar el Tratado, aunque señalando que regresaría al mismo si EEUU reanuda los envíos de petróleo y que abandonaría su programa nuclear si Washington se reafirma en la declaración conjunta de octubre de 2000 que indicaba que EEUU no albergaba "intenciones hostiles" respecto del régimen norcoreano. Simultáneamente, están previstas conversaciones inter-coreanas a partir del 21 de enero.

#### *Opciones*

Conviene insistir en que el peligro norcoreano ha sido, con casi total seguridad, ampliamente exagerado en algunos círculos. Ciertos medios de comunicación insisten en que Pyongyang podría disponer ya de una o dos cabezas nucleares y en que tiene los vehículos para lanzarlas sobre territorio surcoreano (Scuds), japonés (Taepo Dong 1) e incluso estadounidense (Taepo Dong 2). Sin embargo, pese a que haya polémica al respecto, es dudoso que todo eso sea cierto, y sobre todo resulta difícil imaginar un escenario en el que el régimen norcoreano, si usa el arma nuclear, sería aniquilado.

El subsecretario estadounidense para Control de Armas y Seguridad Internacional, John Bolton, declaró el 22 de octubre que "lo que hemos dicho no es que los norcoreanos dispongan necesariamente de armas nucleares fabricadas con el programa de enriquecimiento de uranio. Lo que hemos dicho es que pretenden tener capacidad de producción de uranio para armas y que esa pretensión es una violación del TNP". Un informe de 2002 de la *Carnegie Endowment for International Peace* (CEIP) señala que "no hay pruebas de que Corea del Norte posea un dispositivo nuclear, pero se cree que Pyongyang es capaz de fabricar un dispositivo nuclear de primera generación, dado el nivel tecnológico que ha alcanzado". Según el *Washington Times* (22 de noviembre), la CIA habría estimado que Corea del Norte no tendría disponibles armas nucleares hasta mediados del decenio. Las estimaciones de la CEIP sobre el plutonio en poder de

Pyongyang son las siguientes: 8 kilos de plutonio separado (que permitirían fabricar una o dos armas en dos o tres años) y 25-30 kilos de plutonio no separado (para cinco o seis bombas en un plazo de diez años) en combustible nuclear usado e irradiado en la central de Yongbyon antes de 1994. A esa cantidad habría que sumar otros 25 kilos que podrían obtenerse, a partir de ahora, al reactivarse la central nuclear de Yongbyon.

En cuanto a los vehículos, aunque Pyongyang dispondría aparentemente de información sobre lanzamientos de misiles efectuados en otros países (como Irán), lo cierto es que ha respetado la moratoria de pruebas que se impuso en 1999 y que hizo indefinida en septiembre de 2002.

Existe acuerdo unánime entre los analistas en que de lo que se trata es de suspender tanto el programa nuclear secreto de enriquecimiento de uranio como del programa reactivado de reprocesamiento de plutonio, reintegrar a Corea del Norte al Tratado de No Proliferación Nuclear, hacer volver a los inspectores del OIEA y establecer un sistema más estricto de vigilancia.

No obstante, hay discrepancias sobre cuáles deben ser los medios para alcanzar esos objetivos. La Administración Bush parece haber optado por exigir a Corea del Norte que cumpla sus compromisos internacionales y, en particular, el acuerdo con el OIEA de 1992 y el acuerdo-marco con Estados Unidos de 1994. Para tal fin, prevé una suspensión progresiva del acuerdo KEDO. A esa medida de presión habría que sumar la actividad diplomática conjunta con China, Rusia, Corea del Sur y Japón y algunas amenazas, más o menos veladas, de sanciones económicas. Washington ha declarado que está dispuesto a entablar conversaciones (pero no negociaciones) con Pyongyang a efectos de que vuelva a la situación ex ante. Hay que señalar que las sanciones económicas contarán con la oposición del gobierno surcoreano y de su presidente electo, Roh Moo Hyun, quien hizo campaña en favor de la continuidad de la sunshine policy, así como de China, ante el temor de que conlleven una nueva escalada o incluso un colapso del régimen. La solución militar parece haberse descartado, al menos por el momento, porque, además de ser técnicamente complicada, pondría en peligro como mínimo a Seúl, que cuenta con 10 millones de habitantes, y que está al alcance de la artillería y de los misiles de corto alcance norcoreanos.

Otra opción es la defendida por algunos analistas y aparentemente también por Seúl: la negociación de un nuevo acuerdo, ya que el de 1994 parece ser ya papel mojado; la garantía de que no habrá ataque preventivo; y la promesa de ayudas económicas por parte de las instituciones financieras internacionales.

Los defensores de esa vía alternativa suelen argumentar: (1) que el acuerdo de 1994 se basaba implícitamente en la esperanza estadounidense de que habría un derrumbe del régimen de Kim Jong Il y en la esperanza norcoreana de que habría una plena normalización de relaciones con Occidente y Japón, lo que conllevaría una cuantiosa ayuda económica. Ninguno de los dos escenarios se ha producido; (2) que, aunque el presidente Bush, en su visita oficial a Seúl en febrero de 2002, declaró tajantemente que "no tenemos intención alguna de invadir Corea del Norte", lo cierto es que la inclusión de Corea del Norte en el "eje del mal" hace temer a Pyongyang un eventual ataque preventivo. Un régimen amenazado puede tener comportamientos peligrosos e impredecibles, comportamientos que han sido, además, moneda común en el caso norcoreano; y (3) que una mayor asistencia internacional permitiría garantizar la supervivencia económica de Corea del Norte y potenciaría sus hasta ahora tímidas pero significativas iniciativas de reforma y apertura. En 2002, Pyongyang inició una reforma de precios y salarios y prosiguió con la apertura de varias zonas francas a la inversión extranjera. Además, hasta octubre de 2002, el acercamiento entre las dos Coreas había sido muy positivo: intercambios comerciales en alza, crecientes inversiones, construcción

de dos líneas de ferrocarril y carreteras a través del paralelo 38, desfile conjunto de atletas en los Juegos Asiáticos, etc.

En suma, de acuerdo con esa tesis, si Corea del Norte sigue apostando por el chantaje nuclear mientras que EEUU pretende un cambio de régimen, el resultado será una vía sin salida. En cualquier caso, la comunidad internacional no puede tolerar que Pyongyang fabrique armas nucleares, pero tampoco aceptar que mantenga sus programas nucleares, tanto por el peligro que entrañan en sí mismos como por sus implicaciones para la integridad del régimen internacional de no proliferación, tal y como ha expresado Mohamed El Baradei, director general del OIEA. La suspensión de los dos programas nucleares debería verse acompañada de un programa más riguroso de inspecciones, para evitar que se reproduzca la situación actual. Sin embargo, quizá sea aconsejable que esa firmeza se combine con una actitud flexible que permita al régimen de Corea del Norte percibir que su continuidad no está amenazada desde el exterior, así como recibir más ayudas económicas.

*Pablo Bustelo*

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