



Corea del Norte: la crisis perpetuada y la falta de flexibilidad

Pablo Bustelo *

Tema: La solución a la crisis nuclear con Corea del Norte no parece haber avanzado un ápice tras la segunda ronda de conversaciones a seis bandas celebrada en Pekín del 25 al 28 del pasado mes de febrero. Pese al aparente optimismo de EEUU, la falta de resultados de esa ronda demuestra en realidad que persisten serias diferencias entre Washington y Pyongyang, pero también entre la administración Bush y el grupo formado por Corea del Sur, China y Rusia. Además, el simple paso del tiempo podría beneficiar a Corea del Norte o incluso acabar conduciendo a una grave opción militar. Parece, pues, cada día más necesaria una mayor flexibilidad no solamente por parte de Pyongyang sino también por parte de Washington, como reclaman desde hace meses Seúl, Pekín y Moscú.

Resumen: Transcurrido casi un año y medio desde el inicio de la crisis nuclear con Corea del Norte, este análisis aborda la falta de resultados de la segunda ronda de conversaciones a seis bandas, celebrada en Pekín a finales del pasado mes de febrero, y argumenta que la ausencia de progreso se debe a que siguen existiendo serias diferencias entre Washington y Pyongyang y entre EEUU y el grupo formado por Corea del Sur, China y Rusia. Señala igualmente que la situación actual de *impasse* favorece a los intereses de Corea del Norte, puesto que permite a Pyongyang ir aumentando gradualmente sus capacidades nucleares, y que por tanto resulta preciso un cambio de estrategia por parte de Washington.

Análisis: Las conversaciones a seis bandas (Corea del Norte, EEUU, Corea del Sur, China, Japón y Rusia) han celebrado hasta la fecha dos rondas, ambas en Pekín. La primera (agosto de 2003) se saldó sin progreso alguno. La segunda (finales de febrero de 2004) parecía *a priori* más prometedora, especialmente tras el abandono por parte de Libia de sus programas de armas de destrucción masiva y después de que Irán aceptara inspecciones internacionales de sus instalaciones nucleares.

No obstante, los resultados de la segunda ronda han sido decepcionantes. La falta de progreso expresa que se mantienen serias diferencias no sólo entre Washington y Pyongyang sino también entre EEUU y otros países de la llamada "coalición internacional". Además, augura un estancamiento de la crisis, lo que seguramente beneficia a Corea del Norte, porque puede permitir que vaya consolidando su programa de armas nucleares y podría hacer posible una renovada proliferación internacional de material o tecnología nucleares por parte de Pyongyang.

Las conversaciones de febrero

Los cuatro días de conversaciones no culminaron, como se esperaba, con un comunicado conjunto, tal y como propuso la delegación china, sino con una mera declaración del presidente de las sesiones ("*chairman's statement*"). Esa declaración se

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

limitó a señalar que las partes habían convenido en reunirse de nuevo antes de julio y en crear un grupo de trabajo, de menor nivel, para acordar los detalles de la nueva reunión.

Aunque EEUU había anunciado que abordaría las conversaciones con buena disposición (esto es, sin intención de invadir Corea del Norte, sin hostilidad y con la voluntad de llegar a un acuerdo en varios aspectos), lo que ocurrió durante las conversaciones fue que Washington se mantuvo fiel a su política de no descartar ningún tipo de opción (incluida la militar) y de exigir el desmantelamiento completo, comprobable e irreversible de todos los programas nucleares norcoreanos (civiles y militares) antes de discutir una eventual garantía de seguridad y una posible asistencia energética y económica. De hecho, el *Washington Post* ha señalado que fue el propio presidente Bush quien intervino durante las conversaciones para que la delegación estadounidense cortase de raíz la propuesta china de declaración conjunta, señalando que la paciencia de EEUU en la búsqueda de una solución diplomática al conflicto podría agotarse.

Corea del Norte, pese a que había anunciado en diciembre y enero que estaría dispuesta a abandonar sus programas nucleares militares y civiles, se mantuvo en la posición que había defendido durante la mayor parte de 2003. Insistió en que, pese a las informaciones en sentido contrario, no disponía en absoluto de un programa de enriquecimiento de uranio (cuya aparente admisión fue, como es sabido, la que provocó el inicio de la crisis en octubre de 2002) y que no renunciaría a sus actividades nucleares civiles. Exigió que EEUU abandonara su "política hostil" y expuso que eran necesarias medidas simultáneas, empezando por la congelación del programa nuclear militar a cambio de varias compensaciones económicas y de seguridad por parte de los otros países implicados.

Sorprendentemente, la valoración de las conversaciones ha sido inusualmente positiva en Washington, por lo menos de manera oficial, lo que seguramente se explica por el ambiente de precampaña electoral que se vive en EEUU. Así, el secretario de Estado asistente para asuntos de Asia oriental y el Pacífico y jefe de la delegación estadounidense en las conversaciones, James Kelly, señaló, en una comparencia ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado (2 de marzo), que lo importante era que se había producido un acercamiento de China, Corea del Sur y Rusia a la posición de EEUU (esto es, a un objetivo final consistente en el desmantelamiento de todos los programas nucleares norcoreanos) y que se había regularizado e institucionalizado el proceso de conversaciones a seis bandas, proceso que más adelante podría incluso ampliarse eventualmente a otros temas de seguridad regional. El propio secretario de Estado, Colin Powell, tras reunirse con el nuevo ministro surcoreano de Asuntos Exteriores el 4 de marzo, indicó que EEUU estaba "bastante satisfecho con la manera en que se desarrollaron las conversaciones" y que sería paciente en la búsqueda de sus objetivos. En definitiva, EEUU parece contentarse con el resultado de las conversaciones de febrero, porque habrían contribuido mucho, a su juicio, a crear un marco encaminado a alcanzar el desmantelamiento de los programas nucleares norcoreanos.

Corea del Norte, por el contrario, declaró que las conversaciones se habían saldado sin resultados sustanciales y positivos, por la falta de voluntad de EEUU de llegar a ningún tipo de acuerdo.

En definitiva, las conversaciones de febrero, pese al optimismo de Washington, se estancaron en el debate sobre qué programas e instalaciones nucleares habría que desmantelar y de qué manera habría que proceder para comprobar ese desmantelamiento. Conviene tener en cuenta que el desmentido norcoreano sobre la existencia misma del programa de enriquecimiento de uranio no parece creíble, especialmente tras las revelaciones del científico paquistaní A.Q. Khan sobre la venta de esa tecnología a Pyongyang.

Las persistentes diferencias

Las posiciones de todas las partes implicadas se mantienen inalteradas, lo que a todas luces impide progreso alguno.

Washington ha continuado exigiendo un desmantelamiento completo, comprobable e irreversible (que los surcoreanos han llamado la posición CVID, por "*complete, verifiable and irreversible dismantling*") de todos los programas nucleares (incluyendo los civiles y los militares y los de procesamiento de plutonio y de enriquecimiento de uranio) antes de debatir las eventuales garantías de seguridad y la posible ayuda energética y económica. Además, ha señalado que una normalización plena de relaciones tendrá que esperar a que se registren progresos, por parte norcoreana, en asuntos como los misiles, las fuerzas militares convencionales y los derechos humanos.

Pyongyang sigue exigiendo, además del abandono estadounidense de su "política hostil", medidas simultáneas, esto es, la congelación y el posterior desmantelamiento del programa nuclear militar a cambio de diversas compensaciones de seguridad, económicas y políticas. Es más, el 6 de marzo Corea del Norte señaló que, a la vista de la posición "intransigente" de Washington, podría empezar a exigir la salida de las tropas estadounidenses estacionadas en Corea del Sur como contrapartida a su abandono del programa nuclear militar.

En cuanto a las otras partes interesadas, el grupo formado por Corea del Sur, China y Rusia acepta el principio de simultaneidad (por ejemplo, congelación de todos los programas nucleares a cambio de ayuda energética, en el camino hacia el desmantelamiento de esos programas a cambio de garantías de seguridad y ayuda económica). De hecho, Seúl, Pekín y Moscú han pedido más flexibilidad a EEUU. Japón, por su parte, tiene una posición más cercana a la de Washington, aunque con una particularidad debida a su firme interés en incluir en las conversaciones el asunto de los ciudadanos japoneses raptados por Corea del Norte en los años ochenta y noventa, tema muy sensible en la opinión pública nipona.

Perspectivas y posibles escenarios

Tras dieciséis meses de crisis, la falta de resultados de las conversaciones de finales de febrero no es precisamente una buena noticia.

EEUU y Japón parecen confiar en que la presión adicional ejercida sobre Corea del Norte hará capitular finalmente a Pyongyang. Esa presión se ejerce actualmente con el intento de controlar de manera exhaustiva la exportación de misiles, tecnología nuclear, drogas y moneda falsa (a través de la *Proliferation Security Initiative*, PSI, y de otras medidas) y podría ampliarse con la posible restricción de las remesas financieras que Corea del Norte recibe de la comunidad coreana instalada en Japón y partidaria de Pyongyang (200.000 personas, que envían anualmente unos 80 millones de dólares). Por ejemplo, EEUU y Japón paralizaron a finales de enero un intento de venta de tecnología de misiles balísticos de Corea del Norte a Nigeria. En cuanto a las remesas, Tokio parece dispuesto a aplicar sanciones económicas (incluyendo la suspensión de las transferencias financieras) a Corea del Norte, en caso de que no hubiese progreso en lo relativo a los ciudadanos japoneses secuestrados, a la vista del apoyo que las sanciones tienen en la opinión pública y con los ojos puestos en las próximas elecciones a la cámara alta de la Dieta en julio. El problema es que la capitulación de Corea del Norte es altamente improbable, puesto que la capacidad de resistencia del régimen es seguramente bastante mayor que la que se presume.

Así las cosas, hay dos escenarios posibles. El primero es pesimista y se basa en la hipótesis de que se mantengan las posiciones actuales. Es un escenario ciertamente

plausible. Las elecciones presidenciales de noviembre en EEUU juegan a favor del *statu quo*, puesto que la administración Bush seguramente no correrá el riesgo de llegar a un acuerdo que pueda ser percibido como una concesión excesiva e innecesaria ni de llegar a una confrontación que pueda desembocar en una guerra. Colin Powell ha desmentido que haya impaciencia en la administración estadounidense por obtener resultados y ha pedido paciencia ante un proceso que se presume largo, lo que indica que confía en que tal proceso tendrá resultados antes o después. Sin embargo, de mantenerse la situación actual, el tiempo correría a favor de Pyongyang, que podría consolidar sus programas nucleares. Aunque no se conoce a ciencia cierta qué resultados han cosechado hasta la fecha esos programas, algunos analistas consideran que Corea del Norte dispone ya de dos bombas nucleares, que podría fabricar entre cuatro y seis más con el reprocesamiento de las 8.000 barras de combustible (en paradero desconocido) obtenidas de las instalaciones de Yongbyon y que podría obtener una docena más en los próximos años con su programa de reprocesamiento de plutonio, así como dos más anuales mediante el enriquecimiento de uranio. No cabe descartar que ese aumento de capacidad nuclear se traduzca en más intentos de exportación de material fisible y de tecnología de fabricación de bombas e, incluso, en el peor de los casos, en un riesgo creciente de conflicto bélico por errores de cálculo o de comunicación. Otro efecto negativo del mantenimiento del *statu quo* es un eventual deterioro de las relaciones entre EEUU y China, a la que Washington podría empezar a acusar de falta de colaboración sincera si mantiene su asistencia energética y alimentaria a Corea del Norte. Si la crisis se prolonga mucho tiempo más, no cabe descartar que Corea del Sur o Japón empiecen a replantearse su política nuclear.

El segundo escenario es más optimista. Si EEUU acepta el principio de medidas simultáneas, aunque sea parcialmente, y si Corea del Norte muestra menos intransigencia, la situación podría desbloquearse. No cabe descartar tampoco esa posibilidad, aunque parece menos probable que la anterior. Por ejemplo, un paso positivo y significativo ha sido que, con arreglo al *Wall Street Journal*, el Departamento de Estado habría recientemente manifestado que EEUU podría aceptar un proceso en dos fases: (1) ayuda de Corea del Sur, China y Rusia (sin participación de EEUU y Japón) en caso de congelación de los programas nucleares; y (2) asistencia de EEUU y Japón si se comprueba esa congelación y una disposición clara al desmantelamiento total de los programas. Corea del Norte, por su parte, debería reconocer que dispone de un programa de enriquecimiento de uranio y que está dispuesta, como ya dijo en diciembre y enero, a renunciar a todos los programas nucleares, tanto militares como civiles.

Conclusiones: Del análisis anterior se desprenden por lo menos cuatro conclusiones generales. En primer lugar, la segunda ronda de conversaciones a seis bandas se ha saldado con un sonado fracaso, pese al intento de Washington de presentar un balance optimista de la misma.

En segundo lugar, la causa principal de ese fracaso es que subsisten 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 sigue diciendo que es 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 pide medidas simultáneas y pretende mantener su programa nuclear civil. Por su parte, Corea del Sur, China y Rusia aceptan el principio de simultaneidad pero con miras a desmantelar todos los programas nucleares.

En tercer lugar, la estrategia de Washington, apoyada parcialmente por Tokio, en virtud de la cual la "presión silenciosa" (control del comercio ilegal y quizá también de las remesas en divisas procedentes de Japón) acabará por ahogar económicamente a Corea del Norte y por hacer capitular a Kim Jong Il, está probablemente condenada al fracaso.

La razón principal es que la capacidad de resistencia del régimen norcoreano es seguramente mucho mayor de la estimada por el gobierno estadounidense.

La cuarta conclusión es que se impone, por tanto, un cambio de actitud en la posición de EEUU y de Corea del Norte. Washington debería aceptar el principio de medidas simultáneas (aunque no contribuya inicialmente a la ayuda exterior, que podría ser suministrada en primera instancia sólo por Corea del Sur, China y Rusia), mientras que Pyongyang debería aceptar ya que tendrá que renunciar a todos sus programas nucleares.

Pablo Bustelo

Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano

Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid