

LA CUESTIÓN COREANA Y EL EQUILIBRIO ESTRATÉGICO EN EL NORESTE DE ASIA

Fernando Delage *

Introducción

El noreste asiático es probablemente la región más compleja del mundo. Sólo allí se entrecruzan las cuatro mayores potencias -Estados Unidos, Rusia, China y Japón- en un escenario caracterizado por rivalidades históricas y diversos conflictos de intereses. Al carácter impredecible de las relaciones entre esas potencias se suman las dos Coreas, actores autónomos cuyos intereses no son siempre compatibles con los de los grandes.

Durante la Guerra Fría, época de los bloques y periodo durante el que la política exterior de Estados Unidos y de sus aliados compartían un propósito común -contener a la Unión Soviética- la diplomacia asiática era estable y predecible. En las circunstancias actuales de multipolaridad, los problemas de seguridad son más complejos. Aunque en los años noventa, el escenario estratégico asiático se ha seguido caracterizando por la estabilidad, diversas fuerzas apuntan hacia la formación de un nuevo equilibrio.

Como consecuencia, entre otros factores, de la evolución de las relaciones entre los países asiáticos, la estructura internacional de la región se está transformando. El acelerado ritmo de la diplomacia regional -bilateral pero también multilateral- y nuevas direcciones en la política de seguridad de las principales potencias contribuirán a la definición de un nuevo orden, de perfiles todavía desconocidos. Pero se trata de un entorno de seguridad sumamente incierto, en el que, a pesar del extraordinario crecimiento económico de las últimas tres décadas, de los avances en el proceso de democratización y de una aparente estabilidad, no han desaparecido -podrían incluso aumentar- las amenazas a la paz.

Diversos factores confirman que en el noreste de Asia se está produciendo un realineamiento estratégico:

El reforzamiento de las capacidades militares. Uno de los efectos del crecimiento económico es que ha permitido a las naciones asiáticas dedicar mayores recursos a su modernización militar. Ha habido una

* Subdirector de la Revista Política Exterior

mejora sustantiva, en particular de las capacidades aéreas y navales a lo largo de toda la cuenca del Pacífico, por parte de países que compran armas de tecnología cada vez más avanzada. Todas las potencias en ascenso de la región (China, Japón, Corea del Sur, Taiwan) están inmersas en una transformación de gran alcance de sus fuerzas armadas.

Un segundo factor deriva del hecho de que la política de seguridad de los gobiernos de la región hace hincapié en misiones y capacidades que van más allá de la mera defensa territorial.¹ La razón es que la planificación de defensa ya no se hace en función de una amenaza única y central: un efecto de la denominada revolución en los asuntos militares es que las fuerzas armadas tienen que prestar atención a nuevos modos de conflicto. (La campaña de EE.UU. en Afganistán es un buen ejemplo de los enfrentamientos de naturaleza asimétrica.) Al mismo tiempo, en la formulación de esas nuevas estrategias el poder militar se contempla en un contexto regional. Ello quiere decir que, aun cuando no se produzca ninguna crisis, la diplomacia regional y la planificación en cuestiones de seguridad estarán cada vez más definidas por la creciente interdependencia asiática.²

Esta inclinación hacia los intereses asiáticos refleja el comienzo de un giro cualitativo en las relaciones regionales de poder, especialmente cuando han desaparecido limitaciones anteriores al poder militar. En el pasado, la capacidad de defensa estaba limitada por razones políticas o constitucionales (como en el caso de Japón); por concentrarse en una amenaza militar inmediata (en el caso de Corea del Sur); o las limitaciones económicas y tecnológicas (caso de China).³ Esos límites ya no existen en los tres casos. Tampoco en el de Corea del Norte que, con sus programas de misiles balísticos y de armas de destrucción masiva, se ha convertido en una amenaza regional e incluso intercontinental.

La conjunción de dinamismo económico y tecnológico, fuerzas militares más capaces y la ausencia de acuerdos multilaterales de seguridad en la región han reforzado el papel de Estados Unidos como factor clave en la seguridad regional. Desde Washington se piensa que mientras mantenga su papel preeminente como garante de la estabilidad en

¹ Jonathan D. Pollack, "The changing political-military environment: Northeast Asia", en Zalmay Khalilzad, David Orletsky et al, *The United States and Asia: Toward a new US strategy and force posture*. Santa Monica, Ca.: The Rand Corporation, 2001, pág. 91.

² Kent E. Calder, "The new face of northeast Asia", *Foreign Affairs*, vol. 80, núm. 1 (enero-febrero 2001), pág. 116.

³ Jonathan D. Pollack, op. cit, pág. 93.

Asia, ningún estado estará dispuesto a modificar el statu quo. Sin embargo, y éste es otro factor nuevo, las estrategias de los aliados de EE.UU. de manera creciente apuntan en una doble dirección: hacia una más estrecha colaboración con las fuerzas norteamericanas siempre que sea posible, pero desarrollando al mismo tiempo, y a largo plazo, sus propias capacidades y sus propios objetivos políticos.⁴

Para los aliados asiáticos de EE.UU. no existe ninguna contradicción en esa doble estrategia. Corea del Sur y Japón, por ejemplo, creen que las incertidumbres y riesgos para sus intereses nacionales son demasiado grandes como para descansar tan sólo en el poder norteamericano. Tokio y Seúl también creen que se les debe oír más; que no pueden aceptar automáticamente todas las decisiones de EE.UU. Parece inevitable que ambos vayan asumiendo progresivamente una mayor responsabilidad respecto a la defensa de sus territorios. La creciente divergencia en sus necesidades estratégicas obligarán a un reajuste de la presencia de EE.UU. Todos los actores asiáticos reconocen que Washington tiene intereses estratégicos globales y unos activos militares con los que no puede competir ningún otro estado, ni siquiera una alianza de varios. Reconocen, además, que la presencia militar norteamericana es esencial para su estabilidad y seguridad Pero su creciente autonomía en el marco de la transición estratégica en curso en el noreste de Asia dará paso a una región menos subordinada a EE.UU.

En este nuevo entorno, cuatro cuestiones principales tienen el potencial de modificar el equilibrio diplomático y estratégico en el noreste de Asia:

La emergencia de China. Tanto por la dirección que decidan seguir sus líderes y por la naturaleza de sus ambiciones hegemónicas, como por la manera en que los países vecinos ajusten su política hacia la República Popular. En relación con la emergencia de China hay que incluir, naturalmente, el problema de Taiwan.

El futuro de la alianza EE.UU.-Japón. Tras el fin de la guerra fría, era sólo cuestión de tiempo que Japón se viera obligado a asumir una mayor autonomía en su política de seguridad y defensa.

La evolución de la península coreana. En particular, cómo gestionar las relaciones con el Norte y afrontar, si se produce, las consecuencias de la reunificación.

⁴ Robert A. Manning, *The perils of being No.1: East Asian trends and US policies to 2025*, National Intelligence Council Conference on the US and East Asia in 2010, 17 febrero 2000, págs. 2-3.

El riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva y de misiles balísticos en la región.

Corea, pivote estratégico

Es en Corea donde de manera más evidente chocan las esferas de intereses de las cuatro grandes potencias del Pacífico. Corea ha sido por ello definida por diversos autores como el pivote estratégico de la región.⁵ Y, además, lo ha sido históricamente.

Entre 1894 y 1895, Japón luchó con China por el control de Corea. Una década después lo hizo con Rusia para asegurar su influencia sobre la península. En 1910, Japón acabó con la independencia coreana y tras el fin de su ocupación, en 1945, Corea quedó dividida a los dos lados del paralelo 38. Entre 1950 y 1953, las cuatro potencias se vieron involucradas en una dura guerra, en la que China y EE.UU. se enfrentaron directamente, la Unión Soviética suministraba ayuda a Pyongyang, y Japón ofrecía bases y apoyo logístico a EE UU. Desde el fin de la guerra, el paralelo -también conocido irónicamente como la “zona desmilitarizada”- ha sido la línea divisoria más fortificada del mundo. Así se ha mantenido desde 1953, a pesar del fin del imperio soviético, de la apertura al exterior de la República Popular China y del desarrollo económico experimentado por todo el continente.

La reunificación de las dos Coreas tendría enormes implicaciones para la región y para la estrategia asiática de Estados Unidos. La resolución de la cuestión coreana originaría una reconfiguración de gran alcance de la estructura de las relaciones internacionales en Asia. Pero para que se produzca es necesaria antes la transformación política interna de Corea del Norte. Ese cambio parece hoy posible, pero aún está lejos de poder asegurarse. Pasados más de diez años del fin de la Guerra Fría y a pesar de perder buena parte del apoyo financiero y político que prestaban Moscú y Pekín, Pyongyang ha mantenido su peculiar política dinástica y su régimen autárquico, aun cuando su dependencia del mundo exterior, de energía, alimentos o ayuda humanitaria ha crecido considerablemente. Décadas de rigidez ideológica y de aislamiento han dejado al Norte más pobre, pero también más militarizado. Corea del Norte continúa funcionando de conformidad con unos principios que ya no existen en ningún otro lugar y sus pretensiones de ser el único representante legítimo del nacionalismo coreano son cada vez más absurdas. Pero la

⁵ Robert Dujarric et al, *Korea: security pivot in northeast Asia*. Indianapolis: Hudson Institute, 1998.

supervivencia del régimen ha sido prioritaria respecto a cualquier otro objetivo político.⁶

De cara a sus grandes necesidades, el Norte se ha visto obligado a modificar la hostilidad ideológica y militar hacia Corea del Sur que ha mantenido durante medio siglo. Sin embargo, Pyongyang siempre ha tratado a Seúl como una especie de apéndice ilegítimo del poder norteamericano; de hecho, ha intentado fundar su legitimidad en la idea de que Corea del Sur es un estado cliente de EE.UU. Esa actitud ha hecho que la normalidad en la península fuera prácticamente imposible.

La visita a Pyongyang del presidente surcoreano, Kim Dae Jung, el 13 de junio de 2000, marcó el primer cambio en cinco décadas de enfrentamiento entre las dos repúblicas. Posteriormente, el número dos del régimen norcoreano, el vicemariscal Jo Myong Rok fue invitado a Washington en octubre y la secretaria de Estado, Madeleine Albright, visitó por su parte Pyongyang pocas semanas después.

Pero esos gestos, a pesar de su indudable relevancia y simbolismo, no pueden oscurecer la realidad. Kim Jong Il busca una oportunidad para asegurarse una ayuda sustancial del Sur y de otros países para resucitar su economía, pero continúa insistiendo en que el poder militar seguirá siendo el pilar de su régimen. También busca desafiar los fundamentos de la alianza entre EE.UU. y Corea del Sur, insistiendo en que si Washington realmente quiere mejorar las relaciones con Pyongyang, tendrá que dejar de considerar Corea del Norte como una amenaza militar. El primer interrogante es si el proceso de acercamiento entre las dos Coreas se concretará en una reducción verificable de la amenaza militar del Norte a su vecino del Sur y de la amenaza de misiles en la región. En ambos casos hay razones para el escepticismo.

Las tensiones en la península coreana son reflejo de una serie de cuestiones interrelacionadas y extraordinariamente complejas, que nunca podrán resolverse mediante meras reuniones. Aún quedan por concretar las responsabilidades respectivas de Seúl y de Pyongyang de cara a la reunificación, al tiempo que deben tenerse en cuenta los distintos escenarios posibles respecto a la evolución de Corea del Norte, así como el papel de las potencias externas -Japón, China, Rusia, y EE UU- y la cuestión clave de la continuidad de la presencia de fuerzas norteamericanas en Corea del Sur.

⁶ David Reese, *The prospects for North Korea's survival*. Londres: IISS, Adelphi Paper núm. 323, 1998.

Hacia un nuevo equilibrio

Hasta el momento no se ha producido una modificación de la arquitectura de seguridad de la península coreana. EE.UU. aún proporciona el elemento esencial de disuasión a través de su tratado de defensa mutua con Seúl y su presencia militar. A lo largo de cincuenta años, como se ha mencionado, el equilibrio en la península coreana ha sido bastante estable. Los distintos acontecimientos posteriores a la guerra de 1950-53, como el tratado de defensa entre Japón y EE.UU. firmado en los años sesenta y ampliado desde entonces, el acercamiento -también desde los años sesenta entre Seúl y Tokio- y la apertura de Seúl, tras el fin de la guerra fría, a China y Rusia no han modificado el equilibrio estratégico de la península. Pero eso no significa que éste sea eterno.⁷

Diversas fuerzas pueden modificar ese equilibrio. Entre otras: el estado de la economía norcoreana (su hundimiento precipitaría también la caída de su estructura política y del statu quo en la península); el programa norcoreano de armas de destrucción masiva (a pesar del acuerdo de 1994 y del compromiso de 1999 de suspender su lanzamiento de misiles, Pyongyang no ha puesto fin a sus programas ni ha desaparecido, por tanto, la preocupación de las potencias); y las consecuencias de la *sunshine policy* del presidente Kim Dae Jung: su objetivo es el de “desmantelar la estructura de la guerra fría en la península coreana”, pero los resultados han sido contradictorios. La cumbre intercoreana fue un notable éxito personal, pero no puede afirmarse que se haya producido una reducción de la tensión militar.

No es el objeto de esta ponencia tratar la perspectiva intercoreana⁸, sino centrarse en la dimensión de las potencias externas.

Rusia

De las cuatro grandes potencias, Rusia es probablemente quien menos oposición puede tener a la reunificación. Desde su perspectiva, una Corea unida será un contrapeso a las aspiraciones hegemónicas tanto de China como de Japón en la región.

⁷ Nicholas Eberstadt, “Korea”, en Richard J. Ellings y Aaron L. Friedberg, *Strategic Asia 2001-02: Power and purpose*. Seattle, Wa.: National Bureau of Asian Research, 2001, pág. 131.

⁸ Al respecto, puede verse, entre otros, Jonathan Pollack y Chung Min Lee, *Preparing for Korean unification: Scenarios and implications*. Santa Monica, Ca.: The Rand Corporation, 1999.

Por otro lado, Corea es uno de esos asuntos en los que Moscú puede jugar a gran potencia y desplegar la impresión de tener cierta influencia diplomática. Sólo semanas después de la cumbre intercoreana, el presidente Vladimir Putin visitó Pyongyang y Pekín. Después de la cumbre del G-7 en Okinawa, en julio, visitó de nuevo Japón en septiembre y luego invitó a Kim Jong Il a Vladivostok. El líder norcoreano visitó Moscú el pasado verano. Rusia es consciente de que Siberia y su región extremo-oriental rusa podrían beneficiarse de las necesidades coreanas de energía y materias primas, permitiendo intercambios comerciales a distintos niveles. Es un activo que intentará hacer valer.

Desde el punto de vista ruso, la cooperación intercoreana podría transformar a Corea del Norte en un puente, más que una barrera, hacia el Sur, pero también hacia China y Japón. La falta de recursos propios junto a una creciente demanda de energía, dan a las dos Coreas un incentivo común para desarrollar gasoductos hacia Siberia.

China

Para Pekín, la reconciliación coreana tiene implicaciones más complejas. China contribuyó a la celebración de la cumbre, presionando a Kim Jong Il para que adoptara una actitud más pragmática hacia sus vecinos del sur. De hecho, las reuniones preparatorias de la cumbre se celebraron en Shanghai y Pekín y el propio Kim Jong Il visitó Pekín dos semanas antes de la cumbre. En enero de este año volvió a visitar China.

Pero la perspectiva de la reunificación, por un lado, puede reavivar la larga rivalidad chino-japonesa por la influencia en la península; y, por otro, está el problema de EE.UU. y sus bases militares. Hay indicios de que Seúl actúa de manera crecientemente autónoma y se ha producido un cierto acercamiento a Pekín. Recuérdese la importante visita de seis días de Jiang Zemin a Seúl en 1995 y, más recientemente, la visita de Chi Haotian, ministro de Defensa chino, a Seúl en enero del pasado año. Seúl podría querer tranquilizar a Pekín sobre el futuro de la presencia norteamericana.

Aun manteniendo una relación estable con Washington, Pekín no contemplará con entusiasmo la perspectiva de una Corea unida y democrática, con fuerzas norteamericanas al otro lado de la frontera. Parece claro que la actual coincidencia de intereses chinos y norteamericanos en la península —evitar el estallido de un conflicto, el hundimiento repentino del Norte y la proliferación nuclear— difícilmente sobrevivirá a la reunificación.

Japón

La potencia más afectada por la transición estratégica que vive el continente asiático es probablemente Japón. Como isla en la periferia del noreste de Asia, no tiene con la región los intercambios comerciales que sí posee con el sureste asiático. Por consiguiente, quizá Japón no recibirá de manera directa los beneficios económicos derivados de la relajación de la tensión en la península coreana, mientras que, por el contrario, como principal potencia económica, tendrá que afrontar buena parte de los costes. Tokio percibe, por otra parte, que sus intereses y los de Seúl divergen sobre cuestiones como la ayuda económica y los misiles de Corea del Norte. Muchos japoneses se sienten inquietos por el creciente grado de colaboración entre las dos Coreas.

Pocos asuntos son tan sensibles para Japón. Conscientes del resentimiento coreano por su larga ocupación del país, Tokio sabe que un principio esencial de la política exterior de Corea es el de evitar un control japonés del noreste asiático. Al mismo tiempo, Japón considera esencial para su seguridad que Corea no tenga una vinculación excesivamente estrecha a ninguna otra potencia. También la preocupa la emergencia de Corea como competidor económico, por no hablar de su diplomacia cada vez más enérgica y, aunque rara vez se admita, de sus relaciones con EE.UU.

Todo ello explica la doble política japonesa. Tokio quiere que las tropas norteamericanas permanezcan en Corea como variable esencial del equilibrio asiático; sobre todo, porque su retirada haría muy difícil mantener esa misma presencia norteamericana en Japón, creando toda una diversidad de problemas de seguridad para toda Asia. Pero, por otro lado, Japón quiere al mismo tiempo mantener una influencia propia en la península. Dubitativo ante la reunificación, porque Corea se convertirá en un notable competidor, tanto política como económicamente, Japón contribuye en parte a la supervivencia económica del Norte, al permitir las transferencias de la diáspora coreana residente en Japón. Desde la perspectiva estricta de la seguridad, la capacidad nuclear y de misiles del Norte —y la posibilidad de que esa capacidad la mantenga una Corea reunificada— es uno de los principales factores que explica el rearme japonés, el desarrollo de un sistema de defensa antimisiles y que mantenga abierta la opción nuclear.

Estados Unidos

Corea es la última frontera de la Guerra Fría. Es donde la amenaza de un conflicto armado a gran escala que involucraría directamente a fuerzas de EE.UU. no ha disminuido durante las últimas décadas. La amenaza norcoreana, tanto convencional, como por su programa de armas de destrucción masiva, sigue definiendo la planificación militar de EE.UU.

Después de dominar la diplomacia coreana durante más de cinco décadas, EE.UU. se quedó atrás tras la cumbre (por primera vez fueron Seúl y Pyongyang los impulsores, y no Washington, Moscú o Pekín). La iniciativa ha pasado en buena parte a las dos Coreas, pero esto no significa que EE.UU. haya perdido su influencia: no sólo por su presencia militar, sino también por su peso en organismos que serán cruciales para la reconstrucción del Norte, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Asiático de Desarrollo.

Sucesivas administraciones norteamericanas han sido fieles a dos principios. Primero, que la alianza de EE.UU. con Corea del Sur es la clave de la estabilidad en la península coreana. Segundo, que la fórmula para una mejora en las relaciones con Pyongyang pasa por que se avance en las relaciones entre el Norte y el Sur a través de sus conversaciones bilaterales.⁹

En el nuevo escenario, el interés esencial de EE.UU. consiste en que sea Seúl quien desempeñe el papel central en las negociaciones con el Norte. Washington quiere dejar bien claro a Pyongyang que el camino a EE.UU. pasa necesariamente por Seúl. ¿Por qué? Porque hay indicios de que Pyongyang ha pretendido utilizar la *sunshine policy* del presidente Kim Dae Jung para separar a Washington y a Corea del Sur; ha querido aislar a Seúl y negociar directamente con Washington un acuerdo de paz. EE.UU. rechaza de manera rotunda ese intento de marginar a Seúl.

Estados Unidos no tiene motivos para oponerse a la reunificación coreana. Pero lo que complica el problema es que, para Washington, es mucho más que el futuro de Corea lo que está en juego. Lo que ocurra con las fuerzas norteamericanas desplegadas a lo largo del paralelo 38 es algo que afectará al conjunto de la seguridad asiática.

Se ha dicho que Kim Jong Il no se opondría al mantenimiento de la presencia militar norteamericana, pero esa no es base suficiente para elaborar una política a largo plazo. Por un lado, porque hay que tener en cuenta la opinión de las otras potencias. Pero también porque es una

⁹ Henry Kissinger, *Does America need a foreign policy? Towards a new diplomacy for the 21st century*. Nueva York: Simon and Schuster, 2001, pág. 131.

cuestión que no depende tan sólo de los líderes de las dos Coreas. Consolidada su democracia, en Corea del Sur la opinión ciudadana se pronuncia hoy sobre las cuestiones de seguridad y no tiene por qué coincidir con los deseos de un determinado presidente.

Kim Dae Jung ha insistido en la idea de que Corea querrá mantener unos estrechos lazos de seguridad con Washington después de la reunificación. Pero no está claro a qué tipo de alianza se refiere. Su naturaleza dependerá no sólo de los intereses y preferencias de ambos países, sino sobre todo de la evolución del escenario estratégico en el noreste de Asia y de las posiciones de las grandes potencias. Ésta es la principal conclusión a la que puede llegarse hoy por hoy sobre las perspectivas de la reunificación en el contexto regional.