

## LA CRISIS NUCLEAR NORCOREANA Y EL FIN DE LA GUERRA FRÍA EN ASIA

Fernando Delage\*

El reconocimiento, en octubre de 2002, por parte de Corea del Norte de que había mantenido un programa de enriquecimiento de uranio en violación del Acuerdo Marco de 1994, dio paso a una nueva crisis nuclear en el noreste asiático. En muchos sentidos es una repetición de lo que ya ocurrió en 1993-94; como entonces, el problema surge por la decisión de Pyongyang de dotarse de armamento nuclear. Sin embargo, cincuenta años después del fin de la guerra de Corea, la naturaleza del conflicto podría estar cambiando. La evolución del entorno estratégico regional permite pensar que las bases del enfrentamiento con el régimen norcoreano se están moviendo de la guerra fría a la guerra contra el terrorismo global.

En efecto, al analizar el impacto de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos —elaborada como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001— en el contexto asiático, se observan nuevos factores que apuntan en la dirección del desmantelamiento de la estructura de la guerra fría en la región. En el centro de ese orden ha estado, desde el fin de la segunda guerra mundial, el conflicto no resuelto en la península coreana. Pues bien: la crisis nuclear está actuando de catalizador de unas variables que pueden conducir a la transformación de la seguridad regional.

Por un lado, las relaciones de tres grandes potencias del Pacífico —China, Japón y Rusia— con Estados Unidos se han reforzado de manera extraordinaria después de los atentados del 11-S. En particular, la crisis norcoreana muestra un activismo por parte de Pekín que constituye el aspecto probablemente más significativo del actual proceso diplomático dirigido a poner fin a las ambiciones nucleares de Pyongyang. Por otro, parece que Kim Jong Il en vez de unir, separa a surcoreanos y americanos. Hasta ahora, la alianza entre Washington y Seúl era el principal elemento disuasorio frente a Corea del Norte. Hoy, por el contrario, la dificultad de gestionar prioridades y percepciones divergentes de ambos aliados con respecto a Pyongyang, ha creado nuevas tensiones en su relación bilateral.

---

\* Fernando Delage es subdirector de la revista *Política Exterior*.

## Un frente multilateral

Como en 1994, existen tres opciones para afrontar la crisis: aceptar el programa nuclear norcoreano, recurrir al uso de la fuerza o plantear una agresiva estrategia diplomática. El riesgo de las dos primeras obliga a abandonarlas, aunque por razones obvias de credibilidad haya que mantener la posibilidad de una opción militar como último recurso. Pese a las dudas y las profundas divisiones en el seno de la administración norteamericana, no hay más alternativa realista que una estrategia que busque un mensaje y un procedimiento de negociación coordinado y multilateral. Como ha insistido siempre William Perry, ex secretario de Defensa de Estados Unidos y enviado especial del presidente Clinton para la península coreana, “ninguna estrategia norteamericana hacia Corea del Norte puede tener éxito a menos que cuente con la total comprensión y apoyo de nuestros aliados en la región —Corea del Sur y Japón— (...) y consiga que China participe activamente”.<sup>1</sup>

Esa estrategia está dando paso a algo que quizá nadie esperaba: que Corea del Norte se haya convertido en el asunto con mayor potencial para transformar el equilibrio de poder en el noreste asiático. La razón — que también explica la actual cooperación sin precedente entre Pekín, Tokio, Washington y Moscú— se debe en parte a una creciente convergencia en la percepción de la crisis. Es posible que Estados Unidos tuviera una actitud más agresiva que las otras potencias. Washington parece querer una solución permanente —incluyendo probablemente el cambio de régimen— mientras que los demás aspiraban más bien a una mera gestión controlada del conflicto. Pero las circunstancias han cambiado y ya no basta con gestionar el problema: el status quo en la península coreana es cada vez menos sostenible.

Corea del Norte se encuentra en una situación desesperada —sobre todo en términos económicos— y su programa de armas de destrucción masiva plantea un grave riesgo a la estabilidad regional, mientras que Corea del Sur se ha convertido en una de las mayores economías del mundo y concluido con éxito su transición a la democracia. A medida que el equilibrio interno en la península se inclina hacia el Sur, el conflicto con Pyongyang ha adquirido un nuevo perfil, planteando un dilema a los

---

<sup>1</sup> William Perry, “Crisis on the Korean peninsula: Implications for US policy in northeast Asia”, The Brookings Institution, Washington, 24 enero 2003.

países vecinos.<sup>2</sup> En ese nuevo contexto, debe destacarse en particular el ya mencionado giro en la política china: Pekín ha abandonado su política de equidistancia hacia ambas repúblicas de los años noventa, para acercarse a Seúl. La crisis nuclear no sólo confirma ese cambio en la orientación exterior de la República Popular, sino que al mismo tiempo ha creado un nuevo papel diplomático para China con respecto a sus vecinos coreanos y con respecto a Estados Unidos.

Puede que de su intervención en la crisis dependa de hecho la emergencia de China como un actor activo en las relaciones internacionales, abandonando su característica tendencia a la pasividad en política exterior.<sup>3</sup> Según cómo se resuelva la crisis, habrá una China más fuerte o más debilitada en la región. Pekín, como el resto de las potencias vecinas, ha entendido que su política coreana no gira tan sólo en torno a la península, sino que tiene una relación directa con el futuro del orden regional de seguridad. Se trata, por tanto, de un nuevo punto de partida para la diplomacia china, que marca su aportación activa e indispensable a la estabilidad del noreste asiático.<sup>4</sup>

Un efecto de este activismo chino es un reforzamiento de sus relaciones con Estados Unidos. Otro es que China se convierte en una variable de creciente peso en un complejo triángulo: el que suma a los dos —Pekín y Washington— con Seúl. Este triángulo, cada vez más decisivo en la dirección futura de la seguridad asiática, es un factor que contribuye a explicar las actuales tensiones en la alianza entre Estados Unidos y Corea del Sur.

## El papel de China

¿A qué se debe y cómo se ha producido ese cambio en la política china? Como consecuencia de la evolución de la crisis nuclear durante los últimos meses, Pekín no cree que la situación en la península y en Corea del Norte sea estable y favorezca sus intereses estratégicos o económicos. Los últimos pasos dados por Pyongyang (el reconocimiento de su programa de enriquecimiento de uranio, la retirada del tratado de no

---

<sup>2</sup> Scott Snyder y Ah-Young Kim, “China-ROK-US relations and regional security in northeast Asia”, *Comparative Connections*, Special Annual Issue (julio 2003), pág. 1.

<sup>3</sup> Fernando Delage, “La política exterior china en la era de la globalización”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 63 (septiembre-octubre 2003), págs. 67-81.

<sup>4</sup> Véase David Shambaugh, “China and the Korean peninsula: Playing for the long term”, *The Washington Quarterly*, vol. 26, núm. 2 (Primavera 2003), págs. 43-56.

proliferación nuclear en enero de 2003, y sus amenazas en abril de realizar una “demostración física” de sus armas nucleares) han propiciado el alejamiento de Pekín de su antiguo aliado. Su relación bilateral, en otros tiempos descrita tan “estrecha como labios y dientes”, se ha convertido en una en la que los dientes chinos parecen cada vez más dispuestos a morder los labios norcoreanos.<sup>5</sup>

Así ocurrió a principios de 2003, cuando China interrumpió temporalmente el envío de petróleo a Corea del Norte, y en septiembre, cuando se sustituyó a fuerzas de policía por 150.000 soldados en la frontera. Asimismo, Pekín ha enviado a Pyongyang a una serie de emisarios al más alto nivel para transmitir el desacuerdo con su actitud. En marzo, el todavía viceprimer ministro —y jefe de la diplomacia china durante la última década— Qian Qichen, viajó a Pyongyang a fin de presionar al régimen para dialogar con Washington. A mediados de julio, el viceministro de Asuntos Exteriores, Dai Bingguo, entregó personalmente en Pyongyang una carta del presidente Hu Jintao a Kim Jong Il. A finales de octubre fue el turno de Wu Bangguo, presidente del comité permanente de la Asamblea Popular Nacional. El gobierno chino informó de este modo a las autoridades norcoreanas que, de seguir por el camino de las amenazas, se encontrarían con grandes dificultades y Pekín no podría protegerles de las consecuencias.

Como resultado de la intervención china, Corea del Norte no ha realizado ninguna “demostración física” de su armamento y ha cambiado algunas de sus posiciones. Insistían antes, por ejemplo, en mantener conversaciones bilaterales directas con Estados Unidos, para posteriormente dar su visto bueno al actual formato multilateral. También China pensaba que el asunto debía resolverse mediante discusiones directas entre Washington y Pyongyang, pero gradualmente reconocieron que tenían que desempeñar un papel más activo y así lo hicieron al anunciar, por sorpresa, el encuentro del 23 al 25 de abril en Pekín (con representantes norteamericanos, norcoreanos y chinos). Aunque se especulaba si Pekín era un mero anfitrión o un participante más en las conversaciones, las dudas quedarían pronto despejadas. Cuando, durante la reunión, el jefe de la delegación norcoreana, Ri Gun, confirmó que Corea del Norte poseía armas nucleares y podría probarlas o exportarlas, China vio colmada su paciencia: sólo días antes el presidente Hu Jintao

---

<sup>5</sup> David M. Lampton, “The stealth normalization of US-China relations”, *The National Interest*, núm. 73 (Otoño 2003), pág. 40.

había tratado de convencer al general Cho Myung Rok, número dos del régimen norcoreano, de poner fin a su programa nuclear.<sup>6</sup> Con su participación activa, el gobierno chino venía a reconocer que no podía mantener su viejo discurso sobre la coexistencia pacífica y la no interferencia si realmente quería mantener la estabilidad regional, evitar la proliferación nuclear en Corea del Sur, Japón, y quizá incluso Taiwan, y evitar también la posibilidad de otro Irak en su vecindad. La intervención angloamericana en Irak, en efecto, fue probablemente otro factor decisivo en el cambio de actitud de Pekín. Los chinos, que antes parecían preocupados en primer lugar por el hundimiento del régimen de Kim Jong Il y, en segundo lugar, por el problema nuclear, empezaron a tomarse este último más en serio; o quizá se dieron cuenta de que los dos están directamente relacionados.

En un contexto en el que Estados Unidos parece dispuesto a recurrir al uso de la fuerza, China no quiere que eso ocurra. Dados sus intereses estratégicos, China da la mayor prioridad a la estabilidad de la península. Washington y Pekín comparten el objetivo de una península libre de armamento nuclear, pero lo que más teme China es lo que algunos miembros de la administración Bush parecen querer: el estrangulamiento del régimen norcoreano; lo que provocaría una crisis humanitaria y un flujo de refugiados en la frontera nororiental china que pondría en peligro su estabilidad política y su crecimiento económico. Así, el riesgo de proliferación y el deseo de evitar tanto un conflicto armado como el hundimiento de Corea del Norte hacían ver a China que hay unos límites a las pérdidas que puede aceptar como resultado de su antigua relación con Corea del Norte. En otros tiempos considerado como un “activo estratégico” y un colchón (*buffer*) que les protegía de amenazas externas, los analistas chinos comienzan a considerar la inestabilidad y agresividad de Pyongyang como una “carga”. Esa nueva percepción del problema condujo a Pekín a considerar un abanico más amplio de opciones; entre ellas, el actual proceso multilateral.

Al impulsar un proceso de diálogo, resulta posible introducir a otros actores y habrá mayores posibilidades de llegar a una solución, dada la inmovilidad de las posiciones de Washington y de Pyongyang. Esto es lo que ocurrió a partir de agosto, con la celebración en Pekín (los días 27 a 29) de las primeras conversaciones a seis bandas (las dos Coreas, Estados Unidos y China, además de Japón y Rusia). Al mismo tiempo,

---

<sup>6</sup> Scott Snyder, “A turning point for China?”, *Comparative Connections*, 2<sup>nd</sup> quarter 2003, pág. 2-3.

con su liderazgo, China se asegura un papel como el actor indispensable en todo lo relacionado con el futuro de la península y con los problemas de seguridad en el noreste asiático.

La mera continuación del proceso —está prevista una nueva ronda a mediados de diciembre, aunque según las últimas noticias podría retrasarse a enero o febrero de 2004— es un éxito diplomático al haber evitado el escenario de una confrontación abierta entre Corea del Norte y Estados Unidos. Pero todavía queda mucho por hacer y China sólo mantendrá su activismo en la conducción del proceso y su presión sobre Pyongyang si confía en la voluntad de la Administración Bush de llegar a un acuerdo.<sup>7</sup> Si Washington —además, naturalmente, de Pyongyang— no se compromete genuinamente en la búsqueda de una solución diplomática, existe el riesgo de que las conversaciones concluyan como el proceso “dos más dos” que, a finales de los años noventa, ya intentó inútilmente resolver el problema norcoreano.

### Estados Unidos y Corea del Sur

La crisis nuclear es en realidad tanto sobre las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Sur como sobre sus relaciones con Pyongyang. La razón es que Corea del Norte se ha convertido en un obstáculo —más que en el cimiento— de la alianza entre Washington y Seúl, justamente cuando se cumple su 50 aniversario.<sup>8</sup>

El contexto de la alianza ha cambiado por razones tanto internas como externas. La prosperidad y la democratización de Corea del Sur ha creado una nueva actitud en relación con Estados Unidos. Por un lado, se busca un mayor equilibrio en una relación que ha sido tradicionalmente asimétrica y de dependencia. Por otro, durante la guerra fría las advertencias sobre el Norte estaban tan vinculadas a la represión interna que, con el fin del autoritarismo, se tiende a mantener una percepción menos alarmista sobre el régimen norcoreano.

Pero a esos factores hay que añadir también una variable externa. Aunque Corea del Norte continúa siendo una amenaza a la seguridad de Corea del Sur, los cambios en la configuración estratégica de la región -

---

<sup>7</sup> Robert Madsen, “China holds the key to North Korea”, *International Herald Tribune*, 28 noviembre 2003.

<sup>8</sup> Jae Ho Chung, “How America views China-South Korea bilateralism”, Center for Northeast Asian Policy Studies Working Paper. Washington: The Brookings Institution, julio 2003, pág. 5.

evidentes desde la normalización de las relaciones diplomáticas de Seúl con Pekín y Moscú (bajo el presidente Roh Tae Woo, 1988-92) - necesariamente tenían que afectar a la alianza con Estados Unidos. Tras su democratización y el fin de la guerra fría, Corea del Sur debe plantear sus cálculos estratégicos más allá de su relación con Washington, para lo que cuenta además con un mayor margen de maniobra diplomática.

Como ya se ha señalado, esas divergencias entre los dos aliados contrastan con la mejora de las relaciones de Washington con todos los vecinos de Seúl después del 11-S. Las diferencias se deben a que la política norcoreana de Estados Unidos parece contradictoria con la del gobierno surcoreano. Puesto que la *sunshine policy* del presidente Kim Dae Jung (1998-2002) trataba a Pyongyang no como un enemigo sino como un socio para lograr la paz en la península, era natural que esa política chocara con la definición que la administración Bush tiene de Corea del Norte: un estado delincuente incluido en el eje del mal. La manera en que Washington ha actuado frente al régimen de Kim Jong Il ha reducido la confianza surcoreana en Estados Unidos. Éste, por su parte, duda de una política que busca la coexistencia y de que mediante incentivos políticos y económicos pueda moderarse el comportamiento de Pyongyang.

El actual gobierno surcoreano podrá ser más escéptico de su vecino después de todo lo ocurrido desde la cumbre de junio de 2000 y de una situación en la que la beligerancia del Norte afecta gravemente a su propia economía, pero su política —ahora denominada “política de paz y prosperidad”— sigue siendo contraria a toda medida coercitiva o militar por parte de Washington. Según indican diversos sondeos, muchos surcoreanos piensan que la estrategia americana ha agravado la crisis al reforzar la percepción de aislamiento de Corea del Norte y al torpedear los intentos de Seúl de mejorar sus relaciones con Pyongyang. Es natural que ello haya provocado una reacción nacionalista.

Por otro lado, hay una preocupación americana por el creciente acercamiento entre Seúl y Pekín. La transformación de su relación bilateral —visible sobre todo en el crecimiento extraordinario del comercio y las inversiones— es uno de los más importantes factores de cambio en el equilibrio estratégico de la región. Y el desafío norcoreano, como ya se mencionó, está reforzando el perfil de China frente al de Estados Unidos en el noreste asiático. Algunos se preguntan sobre la

posibilidad de una Corea del Sur cada vez más cercana a China y más alejada de Estados Unidos, dejando a Japón como único aliado regional.<sup>9</sup> Probablemente eso no vaya a ocurrir a corto-medio plazo, pero es inevitable preguntarse si Corea del Sur puede, simultáneamente, mirar hacia China como motor de su crecimiento económico y mantener a Estados Unidos como garante de su seguridad.<sup>10</sup> Otro interrogante que no puede perderse de vista es éste: ¿qué ocurrirá si las dos Coreas resuelven un día sus diferencias? La presencia militar de Estados Unidos en Corea del Sur se debe a la existencia de la amenaza militar que supone Corea del Norte. Cuando desaparezca esa amenaza, también lo hará la lógica de su alianza defensiva.<sup>11</sup>

Para su mantenimiento, es necesario pues definir la alianza sobre las bases de una nueva identidad que vaya más allá de la guerra fría y de Corea del Norte como su único objeto. Una opción es la de orientarla hacia el objetivo del “mantenimiento de la estabilidad regional”, pero esa idea —ya planteada por Estados Unidos— deja sin responder la pregunta de si los surcoreanos realmente quieren verse involucrados en asuntos como Taiwan o en una crisis de seguridad en el sureste asiático. Otra alternativa consiste en fijar el fundamento de la alianza en una serie de principios: democracia, derechos humanos, no proliferación, antiterrorismo, etc. La cuestión en este caso es si esos principios realmente exigen una alianza militar.

### ¿Hacia un sistema regional de seguridad?

No hay más solución posible a la crisis nuclear que el desarme “completo, verificable e irreversible” de Corea del Norte. Pero las conversaciones multilaterales tienen que ofrecer una salida al régimen norcoreano: ese desarme sólo ocurrirá si Pyongyang reconoce que su seguridad a largo plazo —si no la propia supervivencia del régimen— depende de su voluntad de renunciar a sus aspiraciones nucleares a cambio de una garantía de no hostilidad. Esta última puede consistir, formalmente, en un pacto de no agresión firmado por los seis

<sup>9</sup> Véase Eric A. McVadon, “China’s goals and strategies for the Korean peninsula”, en Henry D. Sokolski (ed), *Planning for a peaceful Korea*. Carlisle, Penn.: Strategic Studies Institute, 2001, págs. 149, 169.

<sup>10</sup> Scott Snyder y Ah-Young Kim, *op. cit.*, pág. 2.

<sup>11</sup> Nicholas Eberstadt, “Our other Korea problem”, *The National Interest*, núm. 69 (Otoño 2002), págs. 110-118.



participantes en las conversaciones o, incluso, en un tratado de paz que sustituya definitivamente al armisticio de 1953.

Las conversaciones y su continuidad suponen un paso adelante. Estados Unidos y China han conseguido sentar a todas las partes relevantes en la mesa de negociación y establecer un proceso para avanzar.<sup>12</sup> Este diálogo canaliza las políticas respectivas de Washington y Pyongyang en un foro reconocido y legítimo, que permite albergar esperanzas en el logro de una solución.

El foro multilateral proporciona a Estados Unidos un margen de maniobra que no tendría en el caso de una negociación bilateral con Corea del Norte. Por un lado, permite a Washington aprovechar sus buenas relaciones con otras potencias para aislar diplomáticamente a Pyongyang. Ésta, por ejemplo, ya no puede recurrir a China contra Estados Unidos en su estrategia. De esta forma quedaría probado —como sugería el informe Armitage de 1999— que se ha intentado una solución diplomática y que su fracaso, de producirse, sería sólo responsabilidad de Corea del Norte.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, aunque Estados Unidos rechaza la concesión de incentivos materiales a Pyongyang hasta que éste no abandone su programa nuclear, otros estados presentes en la mesa de negociaciones sí podrían proporcionarlos. La presencia de Moscú, por otro lado, podría ser de considerable ayuda a la hora de dismantelar ese programa, ya que sería más fácil para Pyongyang aceptar a inspectores rusos que norteamericanos o del Organismo Internacional de la Energía Atómica.

Aunque aún no conocemos sus resultados, las conversaciones indican en cualquier caso la aparición de una nueva dinámica diplomática en la región. No hay precedente de un foro que reúna a todos los estados relevantes en el noreste asiático con el fin de resolver, o al menos gestionar, un asunto clave para la seguridad de todos ellos. Durante años, uno o varios de estos estados habían rechazado este tipo de fórmulas. Las conversaciones a seis sobre Corea del Norte podrían dar paso a un foro permanente sobre seguridad en el noreste asiático una vez que se resuelva la crisis. Significaría por tanto que las potencias regionales pasan página sobre sus divisiones históricas e ideológicas, abriendo el camino a

---

<sup>12</sup> Para una opinión contraria, véase Peter Hayes, “Bush’s bipolar disorder and the looming failure of multilateral talks with North Korea”, *Arms Control Today*, vol. 33, núm. 8 (octubre 2003).

<sup>13</sup> Victor D. Cha, “Korea’s place in the axis”, *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 3 (mayo/junio 2002), pág. 83.

la institucionalización de un mecanismo de seguridad en la región, hasta ahora ausente (el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático —ARF— carece de la capacidad para involucrarse en los problemas del noreste asiático). Una solución pacífica a la crisis norcoreana exigirá un largo seguimiento porque no se trata sólo de adoptar una resolución, sino que habrá que ejecutar y vigilar su puesta en marcha, de ahí la posibilidad de institucionalización del proceso.

De este modo, aunque el objeto del actual diálogo multilateral es el de conseguir la desnuclearización de Corea del Norte, las conversaciones a seis podrán abrir una nueva etapa en la seguridad regional, desmantelando definitivamente el orden de la guerra fría en Asia.