

LA CRISIS NUCLEAR CON COREA DEL NORTE: ORIGEN, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DE RESOLUCIÓN

Pablo Bustelo*

1. Introducción

La nuclearización de Corea del Norte debe ser rechazada y combatida por la comunidad internacional. Hay al menos tres razones, relacionadas con lo que representa la opción nuclear de Pyongyang: (1) contraviene varios compromisos internacionales firmados por Corea del Norte; (2) pone en cuestión la integridad del régimen internacional de no proliferación; y (3) supone un chantaje (o una intimidación) de tipo nuclear totalmente inaceptable.

A esas tres razones se pueden sumar otras, relativas a lo que podría suponer una Corea del Norte dotada de armamento nuclear: (1) la eventual exportación de armas nucleares o de su tecnología de fabricación a otros Estados; (2) la posible entrega de armas, componentes o *know-how* de tipo nuclear a grupos terroristas; (3) el fortalecimiento de la capacidad militar de un régimen impredecible y peligroso; y (4) la aceleración de la carrera de armamentos en Asia oriental, incluyendo una eventual nuclearización de Corea del Sur, Japón y Taiwan.

Los objetivos de la comunidad internacional deben ser por tanto la destrucción de las armas nucleares, la paralización y el desmantelamiento (completo, comprobable e irreversible) de los programas nucleares (el desvelado de enriquecimiento de uranio y el reactivado de reprocesamiento de plutonio), el regreso de Corea del Norte al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y la vuelta de los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA).

La cuestión estriba, por tanto, en cómo conseguir esos objetivos. La posición de EEUU durante el último año ha sido criticada por muchos analistas, que consideran que ha reflejado diferencias de opinión dentro de la administración Bush, que ha sido incoherente e incluso que ha estado desencaminada. Una buena muestra de que la posición de Washington es controvertida es que EEUU no ha conseguido el apoyo completo y sin fisuras de los otros países afectados (Corea del Sur, China, Japón y Rusia).

* Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid e investigador principal para Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. E-mail: bustelop@ccee.ucm.es

1. Origen de la crisis

El inicio de la crisis se produjo en octubre de 2002 cuando Corea del Norte reconoció estar desarrollando un programa secreto de enriquecimiento de uranio. Ese programa era una clara contravención del TNP y de varios acuerdos internacionales firmados por Pyongyang: la declaración inter-coreana sobre desnuclearización de la península (diciembre de 1991), el acuerdo de garantías con el OIEA (enero de 1992), al acuerdo-marco con EEUU (octubre de 1994) y la declaración Corea del Norte-Japón (septiembre de 2002).

Esa admisión fue en parte forzada por las pruebas aportadas por EEUU sobre la recepción de tecnología nuclear desde Pakistán (a cambio de misiles) y en parte deliberada, por el malestar que el nuevo enfoque de la administración Bush (críticas a la *sunshine policy* de Corea del Sur, nueva doctrina nuclear, discurso sobre el “eje del mal”, etc.) había generado en Pyongyang.

Se trataba de la segunda crisis nuclear en menos de un decenio, ya que hubo otra en 1993-94, que se desactivó con el acuerdo-marco de 1994 entre EEUU y Corea del Norte, en virtud del cual Pyongyang se comprometió a abandonar su programa nuclear a cambio del levantamiento progresivo de las sanciones económicas de EEUU así como de la construcción de dos reactores de agua ligera y de la entrega de medio millón de toneladas de petróleo anuales, ambas cosas a cargo del consorcio KEDO (*Korean Peninsula Energy Development Organization*).

2. Desarrollo de la crisis

Los acontecimientos se desarrollaron rápidamente desde octubre de 2002: expulsión de los inspectores del OIEA y suspensión de los envíos de petróleo (diciembre de 2002); denuncia, por Corea del Norte, del TNP (enero de 2003); reactivación de la central nuclear de Yongbyon (febrero de 2003); inicio del reprocesamiento de barras de combustible nuclear (marzo de 2003), etc.

En abril de 2003 se celebraron conversaciones bilaterales (entre Washington y Pyongyang) en Pekín, en las que Corea del Norte señaló que disponía de armas nucleares y exigió un pacto de no agresión para congelar sus programas nucleares. Washington, por su parte, exigió un

desmantelamiento “completo, comprobable e irreversible” de los programas nucleares como condición previa a cualquier negociación. Corea del Norte amenazó incluso con exportar material nuclear.

En agosto de 2003 se produjeron las primeras conversaciones multilaterales (EEUU, Corea del Norte, Corea del Sur, China, Japón y Rusia) en Pekín, que se cerraron sin resultados, puesto que Pyongyang y Washington mantuvieron sus posiciones. Corea del Norte llegó incluso a amenazar con efectuar una prueba nuclear y declaró que consideraba inútiles nuevas conversaciones.

Desde entonces, la evolución de la crisis ha sido ambivalente. Por una parte, las posiciones de ambas partes se han mantenido inalteradas. Washington ha seguido insistiendo en que el desmantelamiento “completo, comprobable e irreversible” del programa de armamento nuclear es una condición previa a cualquier negociación sobre seguridad y otros aspectos. Corea del Norte se mantuvo firme en su exigencia de un pacto de no agresión.

Por otra parte, sin embargo, se han registrado algunos cambios que podrían indicar una mayor flexibilidad por ambas partes. El 10 de octubre el Secretario de Estado Colin Powell declaró que EEUU estaba trabajando con sus aliados en algún tipo de garantía multilateral de seguridad. Según Powell, esa garantía, que sería pública y escrita, “daría [a Corea del Norte] unas garantías mayores que las que se le dieron durante la administración anterior, que eran fundamentalmente cartas y declaraciones”. Ese ofrecimiento fue reiterado, días después, por el presidente Bush durante su gira asiática, aunque descartó absolutamente un pacto de no agresión.

En particular, el comunicado conjunto de la reunión del 20 de octubre entre el presidente Roh Moo-hyun y el presidente George W. Bush, señalaba que “el presidente Bush ha reiterado que EEUU no tiene intención de invadir Corea del Norte y que EEUU espera que Corea del Norte abandone sus ambiciones en lo relativo a las armas nucleares. El presidente Bush explicó que podrían suministrarse garantías de seguridad en un contexto multilateral, condicionadas al progreso de Corea del Norte en el desmantelamiento nuclear. El presidente Roh agradeció los esfuerzos del presidente Bush para resolver el problema”.

El 25 de octubre Corea del Norte declaró que podría aceptar las garantías escritas de no agresión si permiten la coexistencia pacífica y si dan lugar a una solución conjunta basada en la aplicación de medidas simultáneas. El 30 de octubre, tras la visita a Pyongyang del presidente de la Asamblea Popular china, Wu Bangguo, Corea del Norte declaró que

estaba dispuesta a participar en una segunda ronda de conversaciones a seis bandas.. Esa segunda ronda podría celebrarse en diciembre de 2003. A finales de noviembre, KEDO decidió suspender, durante un año, la construcción de las centrales nucleares en Corea del Norte.

3. Perspectivas de resolución

La posición de EEUU ha sido incoherente a lo largo del último año. De hecho, sigue si saberse si Washington quiere negociar o fomentar el colapso del régimen. Tampoco está claro del todo si Corea del Norte quiere dotarse a toda costa de un potencial nuclear o si lo que pretende es simplemente tener más bazas negociadoras con miras a obtener mayores concesiones de la comunidad internacional. En ese contexto, siguen existiendo, en teoría, tres vías de resolución de la crisis: (1) la “solución” militar; (2) el estrangulamiento del régimen, con miras a conseguir su derrumbe; (3) las negociaciones.

La opción militar

La opción militar (ataque quirúrgico contra las instalaciones nucleares de Yongbyon, bombardeos selectivos o invasión completa), que suscitaría el rechazo de Corea del Sur, China, Japón y Rusia (que desean una solución pacífica), es técnicamente complicada y extremadamente arriesgada. Es complicada porque no se sabe exactamente donde están almacenadas las armas nucleares y porque un ataque “quirúrgico” no eliminaría todas las barras de combustible nuclear ni evitaría una eventual fuga de material radiactivo. Es extremadamente arriesgada porque la respuesta de Corea del Norte tendría unos costes muy elevados en vidas humanas. Una eventual invasión se enfrentaría a un ejército de más de un millón de soldados, 3.500 tanques, 13.000 piezas de artillería (la mayor fuerza de artillería del mundo) y entre 600 y 800 aviones de combate. Un ataque debería tener en cuenta que Seúl, con diez millones de habitantes, está al alcance de la artillería norcoreana y que los misiles Scud y Nodong podrían alcanzar cualquier punto de Corea del Sur y de Japón.

El colapso del régimen

El estrangulamiento del régimen con objeto de provocar su colapso es una opción rechazada de plano por Corea del Sur, que tendría que gestionar una reunificación descontrolada (la reunificación podría costar a Seúl nada menos que el 300% de su PIB), y por China, que no quiere perder el “tampón” que supone Corea del Norte entre su frontera oriental y las tropas estadounidenses estacionadas en Corea del Sur. Además, el colapso del régimen a corto plazo es una pretensión ingenua y peligrosa. Es ingenua porque el régimen de Kim Jong Il no se está tambaleando. Ha soportado hambrunas e inundaciones y una crisis económica muy intensa. No hay oposición organizada, ni protestas sociales generalizadas, ni se han registrado (que se sepa) intentos de golpes de Estado. Tampoco predomina el caos en el ejército ni ha habido purgas masivas de oficiales de alta graduación. Es peligrosa porque puede provocar reacciones cada vez más agresivas por parte de Pyongyang y porque puede conducir inevitablemente a una iniciativa militar.

El estrangulamiento podría instrumentarse a través de eventuales sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante la Proliferation Security Initiative (PSI) o con la restricción de las transferencias financieras que Corea del Norte recibe desde el exterior (principalmente desde Japón), un embargo comercial total con un bloqueo naval, etc.

Las sanciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no suscitan precisamente consenso (China y Rusia probablemente las vetarían; de hecho se han opuesto ya a que se discutan).

La PSI, en la que participan 11 países (Alemania, Australia, España, EEUU, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido), está encaminada a impedir el tráfico de armas de destrucción masiva, sus componentes o sus vehículos. En principio, permitiría la interceptación de barcos norcoreanos que transporten armas ilegales, drogas o moneda falsa y la confiscación de su carga. La PSI, a juicio de algunos analistas, podría ser no sólo ineficaz en el caso de Corea del Norte sino incluso de dudosa legalidad.

Las negociaciones

Por tanto, las negociaciones deberían imponerse. Esas negociaciones deberían ser amplias y abarcar tanto la cuestión nuclear como las preocupaciones de seguridad y las necesidades económicas de Corea del Norte.

De entrada, esas negociaciones deberían partir de la premisa de que lo esencial es conseguir el desmantelamiento del programa nuclear. EEUU debería asegurar formalmente a Pyongyang que no pretende amenazar o atacar a Corea del Norte ni propiciar un cambio de su régimen.

Además, habría que ofrecer a Corea del Norte garantías de seguridad (de tipo multilateral, puesto de Washington rechaza un tratado bilateral de no agresión), asistencia económica y reconocimiento diplomático (de EEUU y Japón).

Finalmente, habría que aplicar medidas sincronizadas y paralelas (con arreglo al principio de simultaneidad). Por ejemplo, congelación comprobable y completa de los programas nucleares a cambio de una garantía formal de seguridad; regreso al TNP y admisión de inspectores del OIEA a cambio de cooperación económica; abandono definitivo de los programas nucleares a cambio de reconocimiento diplomático.

En definitiva, Washington haría bien en escuchar con más atención las opiniones de China y, sobre todo, de Corea del Sur así como en coordinar mejor su política con esos dos países.

Selección de referencias bibliográficas

- ABRAMOVITZ, M. I. y J. T. LANEY (dirs.) (2003), *Meeting the North Korean Nuclear Challenge. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, Council on Foreign Relations, Nueva York.
- BUSTELO, P. (2003a), “La crisis nuclear con Corea del Norte: antecedentes, desarrollo y opciones”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 13 de enero [versión actualizada con el título “Crisis con Corea del Norte. Desnuclearización por ayudas económicas, *Política Exterior*, vol. 17, nº 93, mayo-junio, pp. 87-94].

- BUSTELO, P. (2003b), “Japón y la crisis nuclear con Corea del Norte: ¿una tercera vía?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 18 de marzo.
- BUSTELO, P. (2003c), “Estados Unidos y la crisis nuclear con Corea del Norte: ¿falta de rumbo o rumbo de colisión?”, *Documento de trabajo*, nº 2003/13, Real Instituto Elcano, 16 de junio.
- BUSTELO, P. (2003d), “La crisis nuclear con Corea del Norte tras las conversaciones de Pekín: ¿escalada, distensión o continuismo?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 22 de octubre.
- CARTER, A. B. (2003), “*Alternatives to Letting North Korea Go Nuclear*”, *Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos*, 6 de marzo.
- CHA, V. D. y D. C. KANG (2003), “The Korea Crisis”, *Foreign Policy*, nº 136, mayo-junio, pp. 20-28.
- HARRISON, S. S. (dir.) (2003), *Turning Point in Korea. New Dangers and New Opportunities for the United States*, The Center for International Policy and The Center for East Asian Studies, University of Chicago, CIP, Washington DC.
- HONG, S.-J. (2003), “North Korean Nuclear Crisis: Prospects and Policy Directions”, *East Asian Review*, vol. 15, nº 3, otoño, pp. 23-38.
- MINISTRY OF UNIFICATION (2003), *The Policy for Peace and Prosperity*, Ministerio de Unificación de la República de Corea, Seúl.
- NIKSCH, L. A. (2003), “North Korea’s Nuclear Weapons Program”, *Issue Brief for Congress*, nº IB91141, Congressional Research Service, 27 de agosto.
- O’HANLON, M. y M. MOCHIZUKI (2003), “Toward a Grain Bargain with North Korea”, *The Washington Quarterly*, vol. 26, nº 4, otoño, pp. 7-18.

- SAUNDERS, P. C. (2003), “Military Options for Dealing with the North Korean Nuclear Program”, *Center for Nonproliferation Studies, Monterey, CA*, 27 de enero.
- VALENCIA, M. J. (2003), “Why Interdiction Could Fail”, *Far Eastern Economic Review*, 28 de agosto.
- YOO, H.-Y. (2003), “Turning Back the Clock: North Korea’s Nuclear Program”, *East Asian Review*, vol. 15, nº 2, verano, pp. 105-119.
- YOON, Y.-K. (2003), “The North Korean Nuclear Issue and the Settlement of Peace in and around the Korean Peninsula”, conferencia del Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Corea, Asia Society, Nueva York, 26 de septiembre.