



Bush, Kerry y Corea del Norte

Pablo Bustelo *

Tema:

Los dos primeros debates electorales entre el presidente Bush y el senador Kerry han abordado, de manera bastante destacada, la crisis nuclear con Corea del Norte. Bush ha defendido el enfoque desplegado hasta ahora por su administración, política que Kerry ha calificado de ineficaz. El senador por Massachussets ha propuesto combinar las conversaciones a seis bandas con una negociación directa de Washington con Pyongyang. El presidente ha rechazado el diálogo directo y ha calificado la propuesta de Kerry de ingenua y peligrosa.

Resumen:

En primer lugar, este análisis compara las plataformas electorales republicana y demócrata en lo referente a la crisis nuclear con Corea del Norte así como los puntos de vista al respecto expresados por los candidatos en sus dos primeros debates (Miami y St. Louis). En segundo término, evalúa las políticas propugnadas y los argumentos defendidos por Bush y Kerry así como por sus asesores y partidarios. Finalmente, enumera algunas posibles previsiones sobre la política estadounidense respecto de Corea del Norte si Bush es reelegido o, por el contrario, si Kerry se alza con la victoria en las elecciones de noviembre.

Análisis: Los dos primeros debates entre los candidatos Bush y Kerry han puesto de manifiesto que la forma de abordar la crisis nuclear con Corea del Norte se ha convertido en un aspecto destacado de la controversia sobre la política exterior de EEUU ante las elecciones presidenciales del 2 de noviembre. Aunque las plataformas electorales del Partido Republicano y del Partido Demócrata eran ya claramente divergentes en ese punto, los debates de Miami (30 de septiembre) y de St. Louis (8 de octubre) han causado cierta sorpresa por el tiempo y los razonamientos que los candidatos emplearon en tratar la crisis norcoreana. El balance es que existen diferencias notables entre Bush y Kerry, aunque también puntos de acuerdo entre los dos así como algunos detalles insuficientemente aclarados por ambos.

Este análisis compara las plataformas republicana y demócrata así como los puntos de vista expresados por los candidatos en los dos primeros debates. Seguidamente, evalúa las políticas propugnadas y los argumentos defendidos por Bush y Kerry. Finalmente, enumera algunas posibles previsiones sobre la política estadounidense respecto de Corea del Norte si Bush es reelegido o, por el contrario, si Kerry se alza con la victoria.

La crítica de la Plataforma electoral demócrata

Es bien sabido que, desde el inicio de la crisis en octubre de 2002, el Partido Demócrata había criticado el enfoque que la administración Bush estaba dando a la cuestión norcoreana. Por ejemplo, en 2003 los demócratas instaron al gobierno a entablar un

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

diálogo bilateral con Corea del Norte, por recomendación de su recientemente creado Grupo Asesor de Seguridad Nacional (presidido por William J. Perry, el antiguo Secretario de Defensa de Clinton que logró el acuerdo-marco de 1994, y que cuenta entre sus miembros a Madeleine Albright, Samuel L. Berger y los generales Wesley Clark y John Shalikashvili).

La plataforma electoral demócrata se expresa en los siguientes términos: “mientras esta administración ha estado obsesionada con Irak, se han multiplicado los peligros nucleares procedentes de Corea del Norte. Se cree que los norcoreanos ya tienen suficiente combustible nuevo como para fabricar entre seis y nueve bombas nucleares. Deberíamos mantener las conversaciones a seis bandas, pero debemos estar también preparados para hablar directamente con Corea del Norte para negociar un acuerdo amplio que abarque todo el conjunto de cuestiones importantes para nosotros y nuestros aliados. Pero no deberíamos hacernos ilusiones con respecto a Kim Jong Il. Cualquier acuerdo debe tener una comprobación rigurosa y debe conducir a la eliminación completa e irreversible del programa de armas nucleares de Corea del Norte”.

Ese párrafo contiene aparentemente tres afirmaciones: (1) la política de la administración Bush ha sido ineficaz e incluso contraproducente; (2) hay que combinar las conversaciones a seis bandas (esto es, las celebradas, hasta ahora en tres ocasiones, entre Corea del Norte, Corea del Sur, China, EEUU, Japón y Rusia) con un diálogo bilateral; y (3) el objetivo debe ser el desmantelamiento completo, comprobable e irreversible del programa nuclear.

Por el contrario, la plataforma republicana se ha limitado a defender los resultados cosechados: el desmantelamiento de la red de proliferación nuclear del científico pakistaní A.Q. Khan (que, como es sabido, suministró tecnología nuclear a Corea del Norte) y el trabajo desarrollado con los aliados de EEUU para hacer frente a la amenaza norcoreana en el marco de las conversaciones a seis bandas. Así, los republicanos se dan por satisfechos con el marco actual de las conversaciones. Además, cuestión que aparece en la plataforma de manera implícita, piden paciencia en cuanto a los resultados de ese proceso. Es de destacar que se insiste en el desmantelamiento de la red de A.Q. Khan y que nada se dice sobre la acumulación de armamento nuclear en Corea del Norte.

Los debates electorales

Tanto en Miami como en St. Louis, el presidente Bush defendió las conversaciones a seis bandas, de las que dijo que acabarían por dar resultados. En cuanto a Kerry, propuso que EEUU también iniciase, en el marco de esas conversaciones a seis, negociaciones directas con Pyongyang. El candidato demócrata argumentó que lo único que había conseguido hasta la fecha la política de la administración de negarse a hablar directamente con los norcoreanos había sido la expulsión de los inspectores internacionales, la remoción de los sistemas de vigilancia, el reprocesamiento de las barras de combustible y la disponibilidad de más bombas nucleares, cuyo número, siempre según el senador por Massachussets, habría pasado de 1 o 2 en 2002 a 4 o 7 en la actualidad. Señaló, en una acusación directa a la parte de responsabilidad de la administración republicana en el inicio de la crisis (y en una referencia velada a las discrepancias en el entorno de Bush), que el presidente se había equivocado al no escuchar la opinión de su Secretario de Estado, Colin Powell, en 2001, cuando éste propuso mantener la política de Clinton. Concluyó diciendo que la política de la Casa Blanca con Corea de Norte había sido ineficaz y errática.

Bush se opuso tajantemente a las conversaciones bilaterales, para lo que empleó, en el debate de Miami, dos argumentos: que serían una concesión a Kim Jong Il y que destruirían el proceso a seis bandas, lo que haría que Washington perdiese la posibilidad

de contar con la capacidad de influencia de China en Corea del Norte. En el debate de St. Louis, calificó la propuesta de Kerry de ingenua y peligrosa y añadió un tercer argumento: que Clinton tuvo contactos bilaterales con Corea del Norte y que Kim Jong Il contravino el acuerdo consiguiente.

Los candidatos coincidieron en dos aspectos importantes: que el objetivo final era el desmantelamiento completo, comprobable y definitivo de los programas nucleares de Corea del Norte y que los medios para conseguir tal objetivo debían ser diplomáticos o pacíficos.

Implicaciones y evaluación de la controversia

Lo más llamativo fue la oposición total de Bush a unas eventuales conversaciones bilaterales entre Washington y Pyongyang. Por una parte, si bien es cierto que Corea del Norte se ha pasado dos años pidiéndolas, también lo es que Corea del Sur, China y Rusia también las han considerado convenientes (Japón lo ha hecho igualmente, aunque de manera menos explícita). Por otra parte, en la tercera ronda de las conversaciones a seis bandas (junio de 2004), EEUU y Corea del Norte mantuvieron un diálogo directo. En esas conversaciones bilaterales (en un marco multilateral), EEUU además hizo más flexible su posición.

Antes de la tercera ronda, Washington exigía el desmantelamiento completo, comprobable y definitivo de los programas nucleares norcoreanos como un paso previo antes de negociar una garantía multilateral de seguridad y la ayuda energética. En junio pasado, Washington dio un paso adelante, al señalar que aceptaría un proceso en dos fases: (1) congelación de los programas nucleares a cambio de ayuda energética de los otros cuatro países y del estudio de una garantía de seguridad y de las necesidades energéticas a medio plazo de Corea del Norte; (2) desmantelamiento comprobable de los programas a cambio del posterior levantamiento de sanciones, en el camino hacia la normalización de relaciones, que exigiría un diálogo sobre derechos humanos y fuerzas convencionales. En otros términos, Washington aparentemente aceptó el principio de medidas simultáneas (y no sucesivas, como hasta entonces), aunque sólo para la ayuda energética prestada sin su participación directa. Rechazar por completo el principio de simultaneidad era no sólo un freno a la negociación con Pyongyang sino una política contradictoria, por ejemplo, con la utilizada, por la propia administración Bush y con éxito, en el caso de Libia. Muchos especialistas consideran que una forma adecuada de llegar a un acuerdo con Corea del Norte sería a través de "medidas recíprocas unilaterales", como las empleadas para solucionar el contencioso con Libia.

Es bien conocido que Corea del Norte rechazó el ofrecimiento de junio, argumentando que quería mantener un programa nuclear civil, mientras seguía sin reconocer que tenía un programa de enriquecimiento de uranio. Además, durante el verano Pyongyang insistió en que sólo negociaría la suspensión o congelación del programa militar de reprocesamiento de plutonio si EEUU abandonaba su "política hostil" y ofrecía levantar las sanciones, entregar "compensaciones" energéticas y eliminar a Corea del Norte de la lista de países patrocinadores del terrorismo publicada por el Departamento de Estado.

Es más, a finales de septiembre, Pyongyang subió el tono. Su viceministro de Asuntos Exteriores afirmó en la ONU que Corea del Norte había acabado de reprocesar las 8.000 barras de combustible y obtenido un material que ya había convertido en armas nucleares. Esa afirmación fue el primer reconocimiento oficial de Pyongyang de que ya disponía de armamento nuclear.

Los defensores de la posición de Bush, contraria al diálogo directo bilateral, argumentan que ese diálogo ya se intentó durante la presidencia de Clinton y que fracasó miserablemente. El acuerdo-marco de 1994 entre Washington y Pyongyang fue uno de

los compromisos internacionales que Corea del Norte contravino al reconocer en 2002 que tenía un programa secreto de enriquecimiento de uranio. Además, los partidarios del presidente señalan igualmente que existe una contradicción en la posición de Kerry, defensora del multilateralismo en general y singularmente en Irak y, por el contrario, partidaria del unilateralismo con Corea del Norte.

La respuesta del campo demócrata ha sido que el acuerdo-marco funcionó aceptablemente bien entre 1994 y 2002 y que lo que defiende realmente Kerry es la combinación, en un mismo foro, de las conversaciones a seis bandas con un diálogo bilateral entre Washington y Pyongyang. En cuanto a lo primero, en el primer debate Kerry señaló que Bush hizo mal en no hacer caso a las recomendaciones de Colin Powell en 2001, en desmarcarse de la posición de Corea del Sur y en elevar el tono contra Corea del Norte. Esa acusación equivale a afirmar que el cambio de política de EEUU respecto del problema coreano con la llegada de la administración republicana tuvo algo que ver con el órdago de Pyongyang en 2002. En cuanto a que Kerry no se opone al mantenimiento de las conversaciones a seis bandas y de hecho propone un diálogo directo en el marco de esas conversaciones, Rand Beers, asesor del candidato demócrata para temas de seguridad nacional, lo dejó bien claro en una entrevista para el *Council on Foreign Relations* en agosto pasado: “[el diálogo directo con Corea del Norte] se produciría en el contexto de las conversaciones a seis bandas”.

Otro aspecto llamativo de los debates (que figura también en la Plataforma demócrata) es la afirmación de Kerry de que el eventual diálogo bilateral con Pyongyang debería incluir todos los aspectos conflictivos en la relación bilateral. Según la enumeración del senador en el debate de Miami, esos aspectos serían los relacionados con la economía, los derechos humanos, la artillería, la zona desmilitarizada y la cuestión nuclear.

Esa afirmación puede resultar confusa ya que muchos analistas consideran que habría que distinguir claramente la cuestión nuclear de las restantes, puesto que una negociación muy general (que incluya la reforma económica, los derechos humanos o las fuerzas convencionales) podría hacer imposible el acuerdo sobre la cuestión nuclear.

Escenarios

Si Bush es reelegido, cabe esperar, por tanto, que se mantenga únicamente el marco de conversaciones a seis bandas. El rechazo categórico del presidente al diálogo bilateral podría indicar dos cosas simultáneas. En primer lugar, que su administración (o quizá sería mejor decir el sector mayoritario de la misma) sigue apostando por el colapso a medio plazo del régimen norcoreano, es decir, por un derrumbe más o menos propiciado desde fuera y por un cambio de régimen. En segundo lugar, que Washington quizá podría dar marcha atrás en el ofrecimiento que hizo en junio, a la vista además de la tajante negativa de Corea del Norte a aceptar ese acuerdo.

Algunos analistas señalan que un Bush reelegido, que vería reforzada su posición (enfrentamiento al “eje del mal”, preferencia por la acción frente a la diplomacia, desprecio olímpico por Kim Jong Il, al que en alguna ocasión llamó “pigmeo”, etc.), podría tomar medidas militares contra Corea del Norte. Tales medidas, que en teoría podrían ir desde un ataque quirúrgico contra las instalaciones nucleares de Yongbyon hasta una invasión completa, parecen sin embargo muy poco probables, dados los grandes inconvenientes que presenta la solución militar. Entre esos inconvenientes destacan el muy elevado coste humano y material para EEUU, la casi segura respuesta de Pyongyang con artillería contra Seúl y con misiles contra el resto de Corea del Sur y contra Japón, la oposición rotunda de China, Rusia, Japón y Corea del Sur, los riesgos de fuga de material radiactivo, etc.

Si, por el contrario, Kerry gana las elecciones, lo que cabe esperar es la apertura de negociaciones directas y quizá el ofrecimiento de más incentivos a Corea del Norte (más medidas simultáneas, por ejemplo, o más “zanahorias” en una primera fase, como una garantía de seguridad o ayuda energética de EEUU). También es posible que Kerry nombrase un coordinador general sobre Corea del Norte (el puesto que ocupó William Perry en los últimos años de la presidencia de Clinton).

Conclusiones: Los debates electorales entre el presidente Bush y el candidato Kerry permiten concluir que hay dos puntos de acuerdo claros: (1) el objetivo final debe ser el desmantelamiento completo, comprobable e irreversible de todos los programas nucleares de Corea del Norte; y (2) tal cosa debe alcanzarse por medios pacíficos o diplomáticos.

Las discrepancias se sitúan precisamente en los medios. Bush quiere limitarse a proseguir con las conversaciones a seis bandas mientras que Kerry quiere iniciar un diálogo directo con Pyongyang en el marco de esas conversaciones a seis.

Por otra parte, si ganara Bush, cabe esperar que EEUU no ofrezca más a Corea del Norte y que pueda incluso ofrecerle menos de lo que Washington planteó en la tercera ronda de conversaciones en junio pasado. EEUU seguirá probablemente insistiendo en el principio de medidas sucesivas, principio que Pyongyang rechaza de plano. Por tanto, cabe anticipar una prolongación de la crisis, lo que podría ser aceptable para el sector más duro de la nueva administración Bush (especialmente si, como parece, el secretario de Estado Colin Powell no continúa), que seguiría confiando en un eventual (pero altamente improbable) colapso a medio plazo del régimen norcoreano.

Si venciese Kerry, cabe esperar que Washington pueda aceptar el principio de simultaneidad, que los otros cuatro participantes en las conversaciones a seis consideran imprescindible para acabar con la crisis. Por ejemplo, podría ofrecer una garantía multilateral de seguridad y ayuda energética directa a cambio de la congelación de los programas nucleares y, posteriormente, una normalización de relaciones a cambio de un desmantelamiento estrictamente comprobado.

El balance que cabe hacer es que Bush promete más de lo mismo (lo que hasta ahora no ha servido para desactivar una crisis que ya lleva nada menos que dos años) y que la propuesta de Kerry parece razonable, pero algo confusa en ciertos detalles importantes.

En cualquier caso, Corea del Norte se equivoca si cree que, en caso de que Kerry gane las elecciones, podría mantener algún tipo de programa nuclear (el civil o el de enriquecimiento de uranio). Kerry, al igual que Bush y que la comunidad internacional, sabe muy bien que el objetivo debe ser el desmantelamiento completo, comprobable e irreversible de todos los programas nucleares de Corea del Norte. La posesión (y no digamos la amenaza de venta o de uso) de armamento nuclear por parte de Pyongyang es sencillamente inaceptable.

Pablo Bustelo

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

