



## Washington y Pyongyang bajo la diplomacia de Rice: un peligroso *impasse*

Pablo Bustelo \*

**Tema:** La gira asiática que ha realizado a mediados de marzo la nueva Secretaria de Estado de EEUU, Condoleezza Rice, ha confirmado que no hay cambio alguno de importancia en la política de Washington con respecto a Corea del Norte, pese a ciertas afirmaciones en sentido contrario. Esa continuidad, lejos de ser muestra de coherencia y firmeza, dista mucho de ser positiva, principalmente porque llevará a que se prolongue el peligroso *impasse* actual. Muchos analistas consideran que resulta preciso un giro estratégico en la política de EEUU con respecto a Corea del Norte, de igual alcance que la “opción estratégica” que Rice, ante sus anfitriones japoneses, surcoreanos y chinos, ha reclamado a Pyongyang con miras a que retorne a la mesa de conversaciones y abandone sus ambiciones nucleares

**Resumen:** Se enumeran, en primer lugar, las implicaciones de la declaración norcoreana del 10 de febrero y las primeras reacciones diplomáticas a esa declaración. En segundo término, se valoran las manifestaciones sobre la crisis nuclear realizadas por la nueva Secretaria de Estado de EEUU, Condoleezza Rice, durante su reciente gira asiática. En tercer lugar, se analizan los inconvenientes principales de la inalterada política de Washington con respecto a Corea del Norte. Finalmente, se concluye que resulta imperioso un giro estratégico en esa política, que ha demostrado ser un clamoroso fracaso

**Análisis:** Contrariamente a algunas esperanzas, la gira asiática, realizada a mediados de marzo, de la nueva Secretaria de Estado de EEUU, Condoleezza Rice, no parece haber dado lugar a una respuesta apropiada de Washington a la declaración norcoreana del 10 de febrero, en la que Pyongyang aseguró que tenía armas nucleares y que se retiraba indefinidamente de las conversaciones a seis bandas. Antes al contrario, las declaraciones de Rice en Tokio, Seúl y Pekín han confirmado que la administración Bush se aferra a su política tradicional, que sin embargo ha demostrado ser, a juicio de una gran mayoría de analistas, un fracaso sin paliativos. Esa continuidad demuestra seguramente que Washington ha optado por dejar que se prolongue el *statu quo*, a la espera de un altamente improbable colapso del régimen de Pyongyang y de una no menos improbable pérdida de paciencia por parte de China.

Este análisis resume las implicaciones de la declaración norcoreana del pasado 10 de febrero, valora las declaraciones de la Secretaria de Estado Rice en su gira asiática de mediados de marzo y analiza los inconvenientes de la política de EEUU con respecto a la crisis nuclear. Concluye que urge una mayor flexibilidad por parte de Washington si se quiere evitar que Corea del Norte se convierta en un Estado definitivamente nuclear y

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

que se produzcan las adversas repercusiones que tal situación tendría en el equilibrio estratégico de Asia oriental.

#### *La declaración del 10 de febrero*

El pasado 10 de febrero, Corea del Norte declaró que disponía de armas nucleares, que se proponía fabricar más y que se retiraba indefinidamente de las conversaciones a seis bandas, cuya tercera ronda se había celebrado en junio de 2004 (una cuarta ronda, inicialmente prevista para septiembre, se aplazó sin fecha).

Pese a que se sospechaba desde hacía años que Corea del Norte podía en efecto tener bombas atómicas y a que no era la primera vez que Pyongyang decía que se retiraba de las conversaciones, el anuncio provocó mucha preocupación. En primer lugar, porque podría confirmar definitivamente lo que hasta entonces era una sospecha más o menos fundada sobre la capacidad armamentística nuclear de Corea del Norte. En segundo lugar, porque las conversaciones a seis bandas eran el único foro en el que se estaba tratando, con presencia norcoreana, la crisis nuclear. Se produjo pues un salto cualitativo en la crisis, el más grave hasta el momento.

Ante la inquietud internacional, China envió a Pyongyang a Wang Jiarui, responsable del departamento internacional del Partido Comunista Chino. Con arreglo a informaciones de la prensa china y coreana, en la reunión de Wang con el máximo dirigente norcoreano Kim Jong Il el 21 de febrero este último habría manifestado que no excluía volver a las conversaciones a seis bandas pero que entendía que debían cumplirse varias condiciones: garantía de que EEUU no atacará a Corea del Norte; compromiso de ayuda energética y económica; retirada de la acusación de ser un “bastión de tiranía”; y voluntad de negociación bilateral entre iguales.

#### *La gira asiática de Condoleezza Rice*

El viaje de la Secretaria de Estado por seis países asiáticos (India, Pakistán, Afganistán, Japón, Corea del Sur y China), que se produjo entre el 14 y el 21 de marzo pasados, tuvo una última parte dedicada casi monográficamente a Corea del Norte. Los únicos otros asuntos de importancia fueron la insistencia de Rice en que la UE no levantara el embargo a sus ventas de armas a China y su valoración negativa (pero expresada con suma moderación) de la reciente “ley antisecesión” de China con respecto a Taiwan.

La gira de Rice vino precedida de cuatro acontecimientos de alcance. El primero fue la acusación de la propia Rice en enero, durante sus comparecencias en el Senado para confirmar su nombramiento, a varios países (entre ellos Corea del Norte) de ser “reductos de tiranía”. Al margen del carácter abiertamente arbitrario de esa lista (de la que estaban clamorosamente ausentes Arabia Saudí, Egipto o Pakistán, por citar sólo algunos países autoritarios amigos de Washington), la expresión no podía sino recordar a la del “eje del mal”, pronunciada, como es bien sabido, tres años antes por el presidente Bush. El segundo acontecimiento fue la denuncia estadounidense, que luego se revelaría falsa, de que Pyongyang había suministrado material nuclear (hexafluoruro de uranio) a Libia. Esa denuncia fue incluso presentada a varios gobiernos asiáticos en febrero por Michael Green, encargado de asuntos asiáticos en el Consejo de Seguridad Nacional, para demostrar que Pyongyang había cruzado la línea roja al exportar ese material, así como para poner de manifiesto que los programas nucleares de Pyongyang (y singularmente el de uranio) estaban más avanzados de lo que se creía. Finalmente, lo

que se demostró fue que quien había vendido ese material a Libia había sido Pakistán, que a su vez lo había comprado en Corea del Norte. El tercer acontecimiento destacado fue la creciente irritación de China ante lo que entendía era el dogmatismo ineficaz de la administración Bush en la crisis nuclear con Corea del Norte. A finales de febrero y principios de marzo, el ministro chino de Asuntos Exteriores, Li Zhaoxing, declaró que la información secreta de EEUU sobre Corea del Norte era “dudosa” y que Washington debería abstenerse de adjudicar a China la responsabilidad principal de la falta de colaboración de Pyongyang y, en su lugar, dar más muestras de flexibilidad. Por último, el cuarto acontecimiento fue un memorando dado a conocer por el Ministerio norcoreano de Asuntos Exteriores el 5 de marzo. En ese texto, inusualmente largo, Pyongyang reclamó varias condiciones para volver a las conversaciones: en primer lugar, disculpas y retractación por EEUU de la acusación de ser un “bastión de tiranía”; en segundo término, renuncia por Washington a su “política hostil encaminada al cambio de régimen” en Corea del Norte; y, en tercer lugar, aclaración definitiva de la voluntad estadounidense de “coexistencia pacífica” con la República Popular Democrática de Corea (RPDC), esto es, con el régimen actual.

En ese contexto se produjo la gira asiática de la Secretaria Rice. En sus diversas declaraciones a los medios de comunicación en Tokio, Seúl y Pekín y especialmente en su conferencia en la Sophia University (Tokio) el 19 de marzo, Rice señaló lo siguiente:

- En relación con las garantías de seguridad reclamadas por Pyongyang: “Corea del Norte es un país soberano. No tenemos intenciones de atacar o invadir Corea del Norte” y “estamos preparados para ofrecer a Corea del Norte garantías de seguridad en el contexto de las conversaciones a seis bandas”.
- En lo relativo a la solicitud de ayuda económica: “estaríamos preparados para considerar las necesidades energéticas de Corea del Norte”.
- En lo que atañe a la acusación de “reducto de tiranía”: “no entraré en un debate semántico con Corea del Norte” y “creo que todo el mundo conoce cuál es la naturaleza del régimen norcoreano”.
- En cuanto a la posibilidad de un diálogo bilateral: “éste no es un contencioso entre EEUU y Corea del Norte, sino uno que afecta a los países vecinos y que está relacionado con el tipo de península coreana que queremos tener”.

Además, la Secretaria de Estado indicó también que si Corea del Norte tomaba la “decisión estratégica” de abandonar sus ambiciones atómicas y de proceder a un desmantelamiento comprobable de todos sus programas nucleares, Pyongyang podría recibir “el respeto que quiere y la ayuda que necesita”. Rice también dijo: “necesitamos resolver esta cuestión. No puede alargarse indefinidamente” y, en el caso de que Corea del Norte siguiera sin volver a las conversaciones, “tendremos que considerar otras opciones”.

En definitiva, Rice dio una de cal y otra de arena. Reconoció la soberanía de Corea del Norte y declaró que EEUU está dispuesto a discutir, en el marco de las conversaciones a seis, todas las cuestiones que preocupan a Corea del Norte. Sin embargo, también dio a entender que la paciencia de Washington podía agotarse y que EEUU podría entonces considerar otras opciones, que se negó a detallar, aunque cabe suponer que se refería a posibles sanciones.

Adviértase que las diversas afirmaciones de Rice parecían una respuesta a los requisitos exigidos por Kim Jong Il a finales de febrero y no tanto a las exigencias del memorando del Ministerio de Asuntos Exteriores de principios de marzo. Por ejemplo, en ningún momento Rice dijo que EEUU no buscara el cambio de régimen en Pyongyang ni que Washington aceptara la coexistencia pacífica con Corea del Norte. Algunos analistas han señalado que tal cosa podría haberse expresado de la siguiente manera: “no tenemos intenciones hostiles con respecto a la RPDC”.

#### *Los inconvenientes de la política de EEUU*

La política de EEUU con respecto a Corea del Norte continúa inalterada en sus aspectos esenciales. Tal cosa es negativa, porque la declaración norcoreana del 10 de febrero demostró claramente que esa política había sido un fracaso. Es una política que no ha funcionado porque no ha sido capaz de impedir la nuclearización de Corea del Norte. Basta comparar la situación que había antes de octubre de 2002 con la actual. Antes del estallido de la crisis lo que Corea del Norte tenía, en el peor de los casos, era una o dos armas nucleares, un programa paralizado y vigilado de reprocesamiento de plutonio y un programa incipiente de enriquecimiento de plutonio. Lo que tiene hoy es seguramente un arsenal de 8 a 10 bombas, un programa reactivado (desde hace más de dos años) de plutonio y un programa relativamente avanzado de uranio. Es una política ineficaz porque, en el mejor de los casos, va a mantener el *statu quo*, esto es, totalmente estancada la situación, a la espera de un muy improbable derrumbe del régimen, de que China pierda la paciencia o incluso de que pasen los años y se acabe por trasladar el asunto a una nueva administración en Washington. Conviene recordar que la pretensión del derrumbe inminente es ingenua, que el propio gobierno chino ha insistido en que hay que tener mucha paciencia y que han transcurrido ya nada menos que treinta meses desde el inicio de la crisis en octubre de 2002. Además, las amenazas (del tipo “se nos acaba la paciencia” o “podemos considerar otras opciones”) de poco sirven, primero porque las sanciones son altamente improbables (exigirían el concurso de China y Rusia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) y, en segundo lugar, porque, de llevarse a la práctica, podrían ser ineficaces (por ejemplo, si Corea del Sur no colabora). El comercio exterior de Corea del Norte es pequeño (apenas unos 3.000 millones de dólares en 2004) y su población está indoctrinada con la ideología de la “*juche*” o autosuficiencia y acostumbrada a una austeridad extrema. De hecho, es mucho más probable que el resultado de unas eventuales sanciones (que Pyongyang ha dicho además que considerará un acto de guerra) sea, no el de doblegar a Kim Jong Il, sino el de aumentar mucho las posibilidades de una reacción militar agresiva.

Así, EEUU debería contemplar seriamente la posibilidad de cambiar de estrategia. Debería afirmar que no alberga “intenciones hostiles” con respecto al régimen y que podría “coexistir pacíficamente” con él. Debería igualmente aceptar que pueden desarrollarse contactos bilaterales (aunque sean informales y en el marco de las conversaciones a seis) y poner sobre la mesa incentivos más concretos (garantías escritas de seguridad, ayuda energética importante, asistencia económica masiva, etc.) a cambio de la congelación de los programas nucleares, así como mostrar una mayor flexibilidad para negociar medidas simultáneas.

**Conclusiones:** De todo lo anterior se desprenden algunas conclusiones generales.

La primera conclusión es que, a diferencia de lo que quiere dar a entender Washington, no se están agotando en absoluto todas las posibilidades diplomáticas. Si EEUU realmente quiere resolver pacíficamente la crisis en el marco de las conversaciones a seis bandas y si de veras tiene como objetivo último una península coreana sin armas nucleares, debería probar una estrategia distinta a la que ha empleado hasta ahora y que no ha tenido resultado alguno.

La segunda conclusión es que es ingenuo pensar que, en las condiciones actuales, los socios de Washington en la región se van a reconvertir en una "coalición de castigo", simplemente porque Corea del Norte no vuelva a las conversaciones. De ahí que las amenazas de sanciones no sean creíbles. Lo serían si EEUU pudiera demostrar a China y Rusia que se han agotado realmente todas las posibilidades de resolver el conflicto sin recurrir a medidas de fuerza. Ése, naturalmente, no es en absoluto el caso. Pero si Corea del Norte se negase a aceptar un acuerdo razonable, no cabe descartar que unas sanciones cuidadosamente diseñadas entre todos los vecinos puedan dar resultados, esto es, hacer daño al régimen sin perjudicar mucho a la población.

La tercera conclusión es que es aún más improbable que se produzca el colapso o el derrumbe a corto plazo del régimen de Pyongyang. Esa pretensión es ingenua y a la vez peligrosa. Es ingenua porque el régimen ha aguantado y seguramente aguantará más de lo que parecía y parece. Es peligrosa porque el estrangulamiento silencioso que practica la administración Bush (a través de la *Proliferation Security Initiative*, la *North Korea Human Rights Act* o, por vía intermedia, las restricciones comerciales de Japón) puede provocar reacciones agresivas.

Finalmente, la última conclusión es que debería quedar patente que EEUU no va a aceptar, como un *fait accompli*, la existencia de una Corea del Norte nuclear. Treinta meses después de iniciada la crisis, el objetivo y los medios para alcanzarlo deben seguir siendo los mismos que a finales de 2002: la desnuclearización a cambio de garantías de seguridad, ayuda económica y reconocimiento diplomático. Si se consolida una Corea del Norte permanentemente nuclear, los riesgos de que se alteren los delicados equilibrios estratégicos en Asia oriental son inaceptablemente altos.

*Pablo Bustelo*

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