

La política exterior de Corea del Norte, 2000-2007

Gonzalo Muñoz Bravo

I. Introducción

La República Popular Democrática de Corea (Corea de Norte) es un país pequeño entre grandes potencias del noreste asiático. A su cercanía geográfica con la República Popular China, la Federación Rusa, Japón y la República de Corea del Sur, debe sumársele la constante presencia militar de los Estados Unidos en estos últimos dos países desde los tiempos de la segunda guerra mundial. Si a esto le agregamos las especiales características del gobierno comandado por el líder de los norcoreanos, Kim Jong Il, vemos como las relaciones exteriores de Corea del Norte estarán profundamente condicionadas por su particular status. Dada entonces esta situación, ya visto esto desde el punto de político, económico o netamente geográfico, sus relaciones exteriores estarán muy condicionadas tanto por factores internos como externos, siendo necesario explicitar cuales son estos y en que medida afectan las decisiones que toma el gobierno de Kim Jong Il.

Las acciones que proceden del régimen norcoreano, como por ejemplo el reinicio de su programa nuclear y la crisis que esto trajo consigo, vistas desde afuera pueden parecer a primera vista erráticas e irracionales, pero como ha quedado claro a través de estudios hechos por académicos especialistas en el tema, el líder del régimen de Corea del Norte no es ni loco ni irracional, por lo que tampoco podrá serlo su política exterior regional. Si acaso sostuviéramos que es tal irracionalidad la que mueve las acciones llevadas a cabo por el líder no estaríamos en condiciones de intentar establecer los parámetros dentro de los cuales lleva adelante su política exterior y este tema cabría más dentro del ámbito de la psiquiatría que de las relaciones internacionales. Surge entonces espontáneamente el cuestionamiento respecto a cuales son las características de la política exterior de Corea del Norte hacia los demás países presentes en el noreste asiático, a saber, Corea del Sur, Japón, Estados Unidos, Rusia y China. Con este fin es necesario antes que todo comprender cual es la motivación de la política exterior de Corea del Norte en un ambiente interno e internacional de las características ya enunciadas como así también explicitar los medios con los cuales se vale el régimen de Pyongyang para llevarla adelante.

II. Revisión teórica y estudio de caso.

La teoría de la política internacional, como la propuesta por Kenneth Waltz, intenta explicar los resultados de las interacciones entre los estados, y pese a que incluye algunos supuestos sobre la motivación de los Estados individuales, no pretende explicar su comportamiento en gran detalle o en todos los casos¹. Es a partir de este hecho el por qué es necesario concentrarse en una teoría que busque explicar más particularmente las acciones seguidas por los Estados, esto es, una teoría de la política exterior², que explique lo que tratan de conseguir los Estados en el campo exterior y porqué tratan de alcanzarlo, sin dejar de lado las influencias, en mayor o menor grado, que pueda tener el sistema internacional sobre el comportamiento de las unidades estatales. Y es que en este reconocimiento de que existen factores tanto internos como externos que afectan las políticas exteriores, han surgido autores, como el mismo Waltz, que sostienen que al no constituir la política exterior un "campo autónomo" no podrá ser posible el establecer una explicación teórica de ésta. Sin embargo, quienes no han considerado este obstáculo como un impedimento para desarrollar una teoría general de la política exterior han establecido propuestas que otorgan diversos grados de importancia a la influencia que tienen los factores internos dentro de la política exterior, como así también existen propuestas teóricas que destacan la influencia del sistema internacional dentro del comportamiento de los Estados.

En el caso del llamado "realismo neoclásico" se incorporan tanto variables internas y externas, a la vez que se incorporan muchos elementos del realismo tradicional, actualizándolos a los tiempos actuales. Según esta línea de pensamiento, el alcance y ambición de la política exterior de un país es impulsado en primer lugar por su posición en el sistema internacional y específicamente por su relativa capacidad material de poder. Sin embargo, argumentan que el impacto de dichas capacidades de poder en la política exterior es indirecto y complejo, puesto que las presiones sistémicas deben ser traducidas a través de variables intervinientes al nivel de las unidades³.

Además de tener como modelo una teoría de la política exterior, creemos que es necesario el considerar el tamaño de Corea del Norte, Estado que constituye el centro del análisis. Pese a lo poco a que ha sido investigado a nivel teórico, la política exterior de los Estados pequeños es un elemento primordial a considerar dados los fines de este artículo, por lo que es necesario entonces tener presente trabajos que consideren este factor.

Desde esta perspectiva, la política exterior de los Estados considerados pequeños o menores estaría dependiendo de factores tanto a nivel de sistema como a nivel doméstico, siendo cada uno de estos más o menos influyentes según el caso. Si bien se considera que debido a que los Estados pequeños se enfrentan con mayor frecuencia a amenazas externas para su conservación nacional, la política exterior de estos países reflejaría una mayor atención al escenario

internacional, y sus objetivos de política exterior estarían por tanto menos limitadas por el proceso político interno, lo cierto es que de ningún modo podríamos descartar a priori la influencia que los factores domésticos puedan tener frente a los internacionales⁴, como así tampoco de la capacidad de un Estado pequeño para hacer frente a las presiones externas.

En el caso concreto de Corea del Norte, creemos que si bien hay una fuerte presión de elementos a nivel externo que afectan su política exterior, lo cierto es que desde su particular status, el régimen se vale de su posición estratégica en la península coreana para alcanzar sus objetivos de política exterior frente a los demás países presentes en el noreste asiático. Entenderemos la posición estratégica como la posición geográfica en la que se sitúa Corea del Norte y que le permite tener una ventaja geopolítica respecto a los demás Estados presentes en el noreste asiático, la que utiliza con la intención de cumplir con sus objetivos de política exterior. En el caso de Corea del Norte, podemos dividir dichos objetivos de en tres grandes grupos, a saber: corto, mediano y largo plazo. Dentro de los objetivos a corto plazo encontramos la sobrevivencia del régimen y la obtención de ayuda económica externa. En el mediano y largo plazo encontramos como objetivo el reestablecer el balance de poder en la península coreana, esto es, establecer relaciones diplomáticas con Estados Unidos y Japón, como así también promover un sistema bipolar alrededor de la península coreana, donde China y Estados Unidos compitan por la influencia en Corea del Norte y la península coreana como un todo⁵.

Una vez explicitados los objetivos del régimen norcoreano en el plano exterior, creemos necesario enfocarnos en la idea antes presentada respecto al uso que hace el régimen norcoreano de su particular status en la península coreana para hacerle frente a las presiones tanto internas como externas que ponen en peligro la supervivencia misma del régimen, cuestión que está íntimamente ligada a los medios de los que Corea del Norte se vale para llevar a cabo los objetivos ya mencionados.

Samuel S. Kim, en su monografía *North Korean Foreign Relations in the Post Cold War World*, sostiene que tras la muerte de Kim Il Sung, Corea del Norte ha estado sujeta a las mismas presiones externas y dinámicas que son inherentes a un mundo cada vez más interdependiente e interactivo. Por tanto, las relaciones exteriores que definen el lugar de Corea del Norte en la comunidad internacional son el resultado de las trayectorias que Pyongyang ha elegido tomar –o ha sido forzada a tomar— dado sus intereses nacionales y su política⁶. Lo cierto es que, dada su posición geográfica, la península coreana es considerada por los Estados Unidos, China, Rusia y Japón como un punto estratégico clave en la seguridad del noreste asiático, cayendo de esta forma dentro de sus respectivos ámbitos geoestratégicos⁷, siendo de esto último de lo que se vale el régimen norcoreano para asegurar la consecución de sus objetivos de política exterior. Dada la poca extensión del presente artículo, no nos adentraremos en las relaciones particulares de Corea del Norte con cada uno de los Estados presentes en el Noreste asiático

sino que expondremos ciertas ideas de las cuales creemos es posible extraer algunas conclusiones.

Si pudiéramos establecer un común denominador entre los intereses a largo plazo de los 5 Estados que se encuentran alrededor de Corea del Norte, tendríamos necesariamente que concluir que estos desean alcanzar una prosperidad económica que sea resultado de una península coreana estable y segura, mientras que buscan evitar que un solo Estado tenga un rol dominante dentro de esta. Corea del Norte está consciente de tal interés y puede utilizar la llamada "carta del colapso" para obtener beneficios económicos dado el alto costo que un colapso del régimen puede significar por ejemplo, a China. Entiéndanse con esto, un masivo flujo de refugiados hacia su territorio, la instalación de un clima de inestabilidad con potenciales pugnas de poder entre militares con acceso material nuclear, armas químicas y biológicas. Todo esto podría traer consigo un conflicto bélico a sólo kilómetros de su frontera, dada la excusa inmejorable que a Estados Unidos se le presentaría, para aumentar su influencia en la región e incrementar su presencia militar debido a una modificación del *status quo* en la península.

Cabe mencionar además, el alto costo económico que para Corea del Sur traería una reunificación por absorción con su vecino del norte, hecho que hace al primero preferir una reunificación que avance gradualmente y que permita a Corea del Norte de alguna forma acortar la brecha que existe en el ámbito económico respecto a su par del Sur. Si consideramos estos factores, no sorprende cómo Corea del Norte logra obtener beneficios económicos por parte de China y Corea del Sur para asegurar la supervivencia del régimen, considerando el alto costo que su colapso significaría de otro modo para estos Estados. Es así como, paradójicamente, ha sido la misma amenaza de colapso del régimen lo que ha aportado a su supervivencia, puesto que tanto para China como para Corea del Sur (y en menor medida pero igualmente para Rusia y Japón) es más conveniente un debilitado, pero aún vivo, gobierno de Kim Jong Il que un catastrófico colapso de su régimen totalitario.

III. El programa nuclear Norcoreano como instrumento de política exterior

En octubre de 2002, Corea del Norte dio cuenta de la existencia en su territorio de un programa no declarado destinado al enriquecimiento de Uranio, el cual, para Estados Unidos, tal como de hecho se demostró posteriormente, estaba destinado a desarrollar armas nucleares y significaba además una abierta violación al marco acordado firmado entre estos dos países en 1994⁸. Dicho acuerdo había frenado un intento anterior por parte de Corea del Norte de llevar a cabo un programa nuclear. Bajo este contexto, el gobierno de Kim Jong Il removió los sellos y cámaras que el Organismo Internacional de Energía Atómica tenía en las instalaciones congeladas tras el acuerdo de 1994 y expulsó a los inspectores del OIEA en diciembre de 2002. Estos hechos son los que darán inicio a la llamada segunda crisis nuclear norcoreana, la cual ha estado marcada por las

conversaciones a seis partes⁹, que se llevan cabo hasta hoy, y que han estado interrumpidas por una serie de hechos —entre ellos una detonación nuclear norcoreana en octubre de 2006— que han dificultado su avance, pese a que en febrero de 2007 se logró un acuerdo que desafortunadamente hasta hoy no ha sido cumplido a cabalidad.

Dadas las intenciones del presente trabajo más que adentrarnos en los hechos mismos de la crisis nuclear norcoreana y las conversaciones a seis partes, pretendemos esbozar algunas ideas respecto a que subyace tras estos acontecimientos y que es lo efectivamente espera el gobierno de Kim Jong Il con su programa nuclear, o más bien, que es lo que pretende lograr renunciando o no dicho programa.

Ante el reconocimiento por parte de Estados Unidos de que el colapso del régimen no es una posibilidad cercana dado el apoyo que China, Corea del Sur y Rusia otorgan a Corea del Norte, el gobierno de Estados Unidos ha debido aceptar la negociación como la mejor solución posible¹⁰. Esto ha mejorado la capacidad de Corea del Norte para alcanzar sus objetivos de política exterior, ya que ha sido exitosamente capaz de transformar su programa nuclear una inmejorable herramienta de política exterior. Si recordamos los objetivos en materia de política exterior del régimen, esto es, supervivencia, obtención de ayuda económica externa y restauración del balance de poder en la península coreana, vemos como a través de los acuerdos logrados en las conversaciones a seis partes se asegura la consecución de sus intereses a corto plazo y con un eventual establecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos se acercaría a los objetivos a largo plazo.

Y es que en definitiva, tal como lo sostiene Samuel Kim, Corea del Norte ha sido capaz de adquirir un poder negociador desproporcionado a su poder estructural agregado a través de la combinación de factores tales como una particular posición estratégica, un alto grado de apuesta en su actuar, resolución, control, su relativa capacidad militar asimétrica y una estrategia coercitiva para ganar influencia¹¹, logrando así mantener su alicaído régimen a flote.

Conclusiones

Para cualquiera que dude de la capacidad de un Estado pequeño de lograr una cierta influencia sobre los gigantes que lo rodean Corea del Norte es el ejemplo perfecto de que esto es posible. Si bien son pocos los que se atreven a justificar abiertamente los métodos de los que se vale el régimen norcoreano dado el alto costo que para su población tienen las medidas que toma este Estado militarista obsesionado—con razón o sin ella—por su seguridad y la estabilidad del régimen. Lo cierto es que tras la muerte de Kim Il Sung se presagiaba un rápido colapso del régimen y las preguntas que se hacían no iban orientadas a como el gobierno norcoreano pensaba lograr sus objetivos sino que más bien a cuando ocurría tal colapso. Pero el líder norcoreano demostró con su política exterior una gran

habilidad para mantener su gobierno con vida, mientras sigue aprovechándose de elementos como la localización estratégica de Corea del Norte para establecer avances en sus objetivos de política exterior.

Esta estrategia le ha dado frutos en lo que respecta a sus objetivos de corto plazo, puesto que tal como ha quedado de manifiesto, no sólo a podido mantenerse en el poder sino que ha logrado obtener ayuda económica para lograr este cometido, eso sí, no sin grandes sufrimientos para el pueblo norcoreano. En el caso de los objetivos a mediano a largo plazo, ha sido la misma estrategia seguida por Kim Jong Il, la de maximizar beneficios extraídos a los demás Estados mientras se compromete lo menos posible y luego patea el tablero para volver a repactar en condiciones más beneficiosas, lo que ha impedido avanzar en esta materia. Además, debemos considerar el hecho de que Estados Unidos no va a normalizar relaciones a menos que Corea del Norte desmantele de manera efectiva su programa nuclear, cuestión que este país obviamente nunca querrá hacer del todo debido a que ha sido esta la carta que más rédito –pero también más riesgos— le ha traído. (20/03/2008)

¹ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, vol. 51 (October 1998). p. 145.

² Como "política exterior" entenderemos el conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos cursos de acción (comportamientos), en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas. En, Pearson, F y Rochester, J. Relaciones Internacionales. Situación Global en el siglo XXI. McGraw-Hill, Colombia, 2004. p. 113.

³ Gideon, Rose. Op.cit. p.146

⁴ Elman, Miriam. "The foreign policies of small states: challenging neorealism in its own backyard", *British Journal of Political Science* 25 (2) April 1995.

⁵ Liou, To-hai. "North Korea's diplomatic strategies in the post-cold war era: fishing in troubled waters", *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 10 (2), 2001, pp. 79-103.

⁶ Kim, Samuel S. North Korean Foreign Relations in the Post-cold War World, Strategic Studies Institute, 2007. p. vii. <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>. (traducción del autor)

⁷ Ibid. p. 5.

⁸ El marco acordado de 1994 firmado entre los gobiernos de Corea del Norte y EE.UU (aunque el gestor del acuerdo fue el ex presidente Jimmy Carter), prometía una serie de beneficios a Corea del Norte tales como la construcción de dos reactores livianos de agua para suministrar energía eléctrica, 500 mil toneladas de combustible, si este país congelaba su programa nuclear y desistía de abandonar el TNP.

⁹ Integradas por China, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón, Rusia y Corea del Norte.

¹⁰ Pacheco, Ramón. "North Korea: Shaping relations with the US through stronger bargaining possibilities", Paper presented at the 6th Pan-European Conference on International Relations of the European Consortium for Political Research Standing Group on International Relations. University of Turin, 12-15 September 2007. <<http://www.sgir.org/archive/turin>>.

¹¹ Kim, Samuel S. Op.cit. p.88