

El efecto 11 de septiembre y los dilemas de la seguridad regional en Asia Pacífico*

Por *Carlos USCANGA***

Introducción

SIN LUGAR A DUDA, los atentados del 11 de septiembre en las Torres Gemelas del World Trade Center de la ciudad de Nueva York y en el Pentágono dieron la pauta para un reajuste de la agenda de seguridad en la región del Pacífico asiático, en el que Washington buscaría el despliegue de acciones para el mantenimiento de su posición geoestratégica como la demostración de su capacidad de respuesta militar a gran escala.

Bajo esta perspectiva, el pronunciamiento del presidente George W. Bush para identificar la existencia del "Eje del mal" —en el que se incluía, en su primera versión, a Corea del Norte— acendrarón las preocupaciones sobre el posible papel desestabilizador de Pyongyang como parte de los Estados promotores del terrorismo.

El presente escrito tiene la intención de ofrecer un breve esbozo de los puntos endebles de la seguridad en el Asia Pacífico para luego identificar por qué se señala a Corea del Norte como actor desestabilizador dentro del escenario político regional.

Actores

EL fin de la posguerra fría y la disolución del bloque socialista generaron severos y profundos impactos. El pregonado "Nuevo Orden Mundial" aceleró el nacimiento de una atmósfera de incertidumbre, modificando sustancialmente la correlación de fuerzas a escala local, regional y global.

Propuesta de análisis basada en el documento inédito de Carlos Uscanga, seguridad regional y estrategias de negociación diplomática en el Asia Pacífico: el problema de Corea del Norte.

**Doctor en cooperación internacional por la Universidad de Nagoya, Japón, Miembro del sistema nacional de investigador del centro de relaciones internacionales de la Facultad de ciencias Políticas y sociales, UNAM Y Profesor de cátedra, IESM, campus ciudad de México.

Dentro de este contexto, la otrora “amenaza comunista” dejó de ser prioridad fundamental dentro de las estrategias de seguridad y aparecieron en el panorama regional tensiones que reflejaban una recomposición de la dinámica de los actores existentes durante el periodo de la posguerra. En el caso del Pacífico asiático van directamente relacionados con el ascenso de China y el declive, en términos políticos, de la influencia de Rusia en el Pacífico. Por su parte, Japón se incorpora en forma activa dentro de espacios de interacción política después del “trauma de la guerra del Golfo Pérsico” y replantea su interés en contribuir a la solución de los emergentes problemas geoestratégicos en el Pacífico asiático. Estados Unidos mantiene su presencia, impulsando un conjunto de acciones para involucrar más a sus socios en temas de seguridad regional, pero manteniendo su capacidad de liderazgo hegemónico para continuar garantizando sus intereses estratégicos.

Este clima de inestabilidad potencial genera la fundación de organismos para la discusión de temas de seguridad como el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (FRA), mismo que constituye un esfuerzo para crear un espacio de diálogo multilateral para resolver los diferendos entre las naciones de la región y generar un clima de estabilidad regional.

En este sentido, los niveles de conectividad entre los diversos actores marcan las pautas de la interacción en las esferas de seguridad regional. Cuando hablamos de actor nos referimos a aquel agente estatal o conjunto de ellos, así como entidades no gubernamentales, cuya proyección política, económica, ideológica etc. genera un conjunto de acciones e impactos permanentes en la estructura de la sociedad internacional y de sus diferentes escenarios regionales. En este sentido se identifican cinco tipos:

1) *Hegemónicos globales*, cuya influencia política y económica se manifiesta a escala planetaria y bajo la definición de áreas directas de control en sus zonas periféricas. Como es ya conocido, durante la guerra fría los principales actores fueron Estados Unidos y la Unión Soviética; al colapso de esta última, el mundo de la posguerra generó una aparente unipolaridad.

2) *Hegemónicos regionales*, en la que su capacidad de incidencia se encuentra delimitada en espacios geográficos específicos, pero en determinados momentos y circunstancias pueden lograr un alcance global. Después de que China se transformó en una nación comunista y accedió a la opción nuclear se transformó en un actor regional de importancia. Japón, que se mantuvo como actor de equilibrio durante

la posguerra, a pesar de que desde los años setenta logró el nivel de potencia económica regional, tuvo siempre una participación marginal en las relaciones políticas regionales y mundiales. Los años noventa marcaron el cambio hacia una participación más decidida en problemas de seguridad en el Pacífico asiático y el inicio de un proceso de transformación para lograr un activismo diplomático y político al interior de la región, transformándose en una potencia que todavía está por desplegar toda su capacidad e influencia en las estructuras de seguridad regional.

3) *De equilibrio*, son aquellos actores cuya posición geoestratégica, capacidad de negociación y proyección regional es fundamental para generar estabilidad u originar tendencias de ruptura del balance de poder geopoliticoregional. Taiwán y la península coreana han logrado sobrevivir como problemas heredados de la Guerra Fría y todavía representan focos de tensión de suma importancia que pueden ocasionar una fractura de la estabilidad regional. Por su parte, Australia se ha reafirmado como potencia regional en el Pacífico Sur. Además, es necesario identificar los Estados-amenaza y Estados-aliados dentro de la perspectiva de seguridad que el hegemon global identifica en su área de influencia.

4) *Actores periféricos*, son agentes estatales que despliegan un conjunto de acciones políticas y diplomáticas que impactan en forma menos intensa los espacios de seguridad regional, pero pueden tener una función relevante dentro de una situación de coyuntura. Sus redes de nexos se dan no sólo con la hegemonía global y regional, sino con los actores de equilibrio inmediatos a su entorno geográfico inmediato o con los que mantienen vínculos económicos importantes.

5) *Atípicos*, representa a grupos políticos, económicos y sociales organizados cuyas acciones, lícitas o ilícitas, pueden desempeñar un papel coyuntural o permanente en las tendencias que impactan de manera global el ámbito político, político-jurídico, geoestratégico en la sociedad internacional.¹ El crimen organizado y los grupos identificados como terroristas elaboran redes complejas de organización transregional, cuya capacidad puede generar vínculos con actores estatales y en particular con sectores de su élite política y económica.

¹ Dentro de éstos, el presente documento considerará a las ONG de tipo académico que tratan de ser un puente importante para el diálogo sobre temas de seguridad y con esto tener influencia en los circuitos gubernamentales de toma de decisiones de sus respectivos países

Cuadro I
Actores en el entorno de seguridad del Pacífico Asiático

Actores	Hegemonicos globales	Hegemonicos regionales	Equilibrio	Perifericos		
Posguerra	Union Soviética y Estados Unidos	China	Japón Corea del Sur Taiwan Corea del Norte	ASEAN-6 ² Australia Nueva Zelanda Otros países del	Sin proyeccion	Ninguno
Posguerra Fria		China y Japón	Australia y Corea del Sur, TAIWAN, ASEAN-10 ³ (Estados-aliados) ⁴ Corea del Norte (Estado-amenaza)	Nueva Zelanda Otros países del Pacifico	Organizaciones no gubernamentales (ING) ⁵ Crimen organizado Grupos terroristas	Foro Regional del ASEAN

Durante la posguerra la estructura bipolar definiría en forma clara el papel de los actores de la seguridad, Estados Unidos y la entonces Unión Soviética utilizaban a la región como un gran tablero de ajedrez político cuyas piezas fundamentales eran representadas por los actores de equilibrio. Esto había sido claro en el papel asignado a Japón dentro de las estrategias de contención al comunismo a través de la firma del tratado de seguridad militar entre Tokio y Washington, el mismo conflicto en la península coreana en 1950 y el apoyo de la Casa Blanca al régimen de Taipei. Las estrategias de contención y acercamiento diplomático y

² La Asociación de Naciones del sudeste de ASIA (ASEAN por sus siglas en inglés) fue fundada por Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas y Tailandia, posteriormente se incorporó en 1984 a ese mecanismo subregional Brunei Darussalam

³ Integrado por ASEAN-6 más Laos, Birmania, Vietnam y Camboya.

⁴ En la posguerra fría los niveles de relaciones de los Estados-aliados con el hegemon global son diferenciados y se despliega un mayor margen de autonomía relativa o incluso de oposición

⁵ En noviembre de 1992 fue convocada una reunión a la que asistieron varios representantes de centros de investigación sobre asuntos de seguridad, en la que se decidió agrupar esfuerzos para coadyuvar, bajo el perfil de un mecanismo no-gubernamental, en la creación de mecanismos de consulta, diálogo y cooperación para construir y ampliar los espacios de seguridad regional y la creación de consensos para la solución de los problemas que enfrenta la región del Pacífico asiático. El año siguiente, en Kuala Lumpur se fundó el Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) Actualmente participan instituciones de Australia, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Estados Unidos, como miembros fundadores. A éstos se han incorporado Nueva Zelanda, China, Rusia, Corea del Norte, Vietnam, Mongolia y algunos consorcios de investigación de Europa occidental y la India como miembro asociado

económico hacia China fueron parte de las acciones emprendidas por Estados Unidos para acotar la influencia de Beijing en su entorno geográfico inmediato.

La posguerra fría generó un conjunto de modificaciones en la región del Pacífico, lo más importante es la incorporación del grupo subregional del ASEA como actor de equilibrio fundamental para generar espacios de discusión y de negociación sobre temas de seguridad. Se incrementa el papel de Australia como eje fundamental en el Pacífico sur y sobre todo se mantiene el papel de la península coreana y Taiwán como espacios vitales en los que se define la endeble estabilidad regional.

Entorno de (in)seguridad regional

UNA de las muchas paradojas existentes en la sociedad internacional en el inicio de este nuevo milenio es la permanencia en el Asia Pacífico de tres legados que han sobrevivido, hasta ahora, a las vertiginosas transformaciones económicas y políticas observadas en esa región en las últimas cinco décadas. Una de ellas es la falta de firma de un tratado de paz entre la actual Rusia y Japón debido al diferendo fronterizo bilateral por los territorios del norte o islas Kuriles. El segundo es el problema de China con Taiwán, no habiendo decidido entre las posibilidades del reconocimiento como nación independiente o la reintegración bajo la fórmula adoptada para Hong Kong, un país dos sistemas. En tercer lugar, la existencia de otra nación dividida como resultado de la Guerra Fría: no sólo la partición geográfica de la península coreana, sino la polarización de dos modelos políticos, económicos y sociales, aunque con una base cultural común.

Esos problemas se insertan dentro de un escenario de suma fragilidad de la seguridad en el Pacífico asiático, en la que los actores despliegan acciones para mantener o ganar espacios geoestratégicos de acuerdo con sus intereses nacionales. A la par de las estrategias de las grandes potencias, las economías del este y sudeste de Asia están desarrollando las propias para contener las amenazas potenciales que se ciernen dentro del panorama regional.

En particular, en la década de los noventa se observaron profundas transformaciones en el Pacífico asiático, que reflejaron en el terreno de la seguridad regional las siguientes tendencias:

1) El despliegue de una nueva concepción de la seguridad de los Estados Unidos con base en la reducción y modernización de sus dispositivos de defensa.

2) El inicio de una doble estrategia de Beijing: por un lado, alienta la modernización de sus dispositivos de defensa y tecnología militar; y, por el otro, el avance en áreas consideradas de alto valor geoestratégico, generando tensiones diplomáticas con sus vecinos regionales.

3) El desarrollo económico regional, que permite a los países de la zona una acelerada carrera armamentista cuyos principales beneficiarios son los complejos militar-industrial de Estados Unidos, Rusia y los países europeos. A pesar de la crisis económica de 1997, se mantiene en lo general el interés de los países de la región por mantener sus gastos de defensa y la adquisición de equipo militar.

4) Un conjunto de acciones diplomáticas, por parte de Japón, como potencia regional para participar en forma más activa dentro de los problemas políticos y de seguridad, abandona su tradicional reticencia en participar en esos temas ante la exigencia de armonizar su presencia como potencia económica regional y mundial, en la que tenía que desplegar un mayor activismo en las relaciones políticas internacionales y en particular en su área geográfica de influencia que represente el este y sudeste de Asia.

5) La conversión de Corea del Norte en principal punto de tensión potencial dentro de la perspectiva de seguridad de los países del este de Asia y Estados Unidos.

Corea del Norte como agent provocateur

LA península coreana se ha mantenido como un foco rojo dentro de la estructura de seguridad regional desde 1950. Sin embargo, durante los momentos más álgidos de la Guerra Fría y las posteriores políticas de distensión, los crecientes incidentes entre Seúl y Pyongyang, así como con otros países vecinos, no derivaron, como ahora, de un ambiente de incertidumbre ante las sospechas de que Corea del Norte ha logrado la opción nuclear. Esto, aunado al abierto desarrollo de sus sistemas de misiles de mediano y largo alcance, han sido dos vectores cuyos puntos de contacto se han traducido en el desarrollo de estrategias de negociación diplomática que han potenciado su capacidad para el cumplimiento exitoso de sus objetivos estratégicos.

En efecto, como resultado de la virtual cerrazón de Corea del Norte poco se sabía de las estrategias de Pyongyang para el desarrollo de dispositivos nucleares. A raíz de información de desertores y las acciones de inteligencia sudcoreana y estadounidense, se logró entrever la posibilidad potencial de que ese país hubiera logrado su membresía al

exclusivo club de países poseedores de armas nucleares. Japón mostró su inmediata preocupación, misma que se profundizó con las pruebas realizadas de los misiles Rondong I, con un alcance de mil kilómetros, así como Taepo Dong I y II, con un rango de impacto de mil 500 y 4 mil kilómetros en forma respectiva. De igual forma el Pentágono urgió a la Casa Blanca la atención de ese problema como una parte sensitiva de su seguridad nacional.

En este contexto se observan las siguientes estrategias desplegadas por Corea del Norte:

1) El régimen de Pyongyang negó la utilización de reactores nucleares con fines diferentes a la generación de energía para usos civiles. Sin embargo, dejaba entrever la posibilidad de haber llegado a la opción nuclear.

2) La *diplomacia de la incertidumbre* norcoreana se centraba en otorgar a sus contrapartes el beneficio de la duda sobre si técnicamente había desarrollado su capacidad nuclear o si estaba a punto de lograrlo. Incluso, en un escenario extremo, su incapacidad de haber continuado su proyecto original. Dentro de este diverso escenario de posibilidades, Corea del Norte buscó ampliar su capacidad de negociación en momentos de una severa fragilidad de su economía y el aparente vacío después de la muerte de su líder Kim Il Sung y dentro del largo proceso de transición de poderes a su heredero Kim Jong Il.

3) Corea del Norte orilló a Japón a no apoyar ningún tipo de sanciones. Para Tokio, era vital inhibir cualquier proceso para una drástica desestabilización del país y por ende la diplomacia japonesa optó por un acercamiento constructivo. Washington, Seúl y Beijing se incorporaron a los trabajos de negociación.

Conclusiones

EL escenario anterior a los acontecimientos del 11 de septiembre fue favorable en términos absolutos al régimen de Pyongyang, las estrategias de negociación de la diplomacia de la incertidumbre habían derramado beneficios para Corea del Norte, mismos que han logrado satisfacer sus necesidades económicas prioritarias y el rompimiento del aislamiento internacional, obteniéndose:

1) Apoyo a las necesidades de abastecimiento de energía para su planta industrial. Por este medio, ha logrado abastecimientos de petróleo y carbón.

2) Solución a los problemas de su sector agrícola y reactivación de la producción de alimentos. A través de negociaciones, ha conseguido aprovisionamiento de fertilizantes y apoyos para la producción.

3) No sólo la normalización de sus relaciones internacionales con Rusia y China, sino también el rompimiento del cerco estadounidense para evitar su reconocimiento internacional en el Occidente, logrando el de Italia, Gran Bretaña y Canadá.

4) Como producto de la política del presidente sudcoreano *Brillo de Sol* y la voluntad de Pyongyang, encuentros de alto nivel como la visita de Kim Dae Jung a Corea del Norte.

5) El ingreso en el FRA, mismo que representará un espacio único para el despliegue de Corea del Norte de una estrategia de acercamiento con los países del Sudeste de Asia.

Sin embargo, la inclusión de Corea del Norte dentro de los países *per te necientesal* "Eje del mal" redujo sus espacios de negociación al considerarse, en forma abierta, al régimen de Kim Jung Il como un Estado promotor y generador de acciones terroristas.

Esta declaración apuntaba hacia dos direcciones:

1) Reducir los márgenes de maniobra que le había permitido el juego de la opción nuclear en la que Estados Unidos había privilegiado la acción diplomática. Sin embargo, el mensaje de la administración Bush apuntaba que los grados de tolerancia hacia Corea del Norte se reducían en forma drástica y que no se dudaría en la utilización de la fuerza militar.

2) Evitar la proliferación de los posibles nexos con grupos definidos como terroristas que pudieran capitalizar el *know how* tecnológico-militar norcoreano, lo que le permitía a la Casa Blanca cubrir un frente de peligro potencial para su seguridad nacional.

En suma, la potencia hegemónica global buscaba agrupar su posición dentro de las cambiantes condiciones de seguridad regional. Por un lado, su estrategia se orientó a acotar las acciones de los Estados-amenaza ubicados en la zona de equilibrio y reagrupar a los actores regionales aliados para la construcción de un frente contra el llamado terrorismo internacional bajo su visión *neomaniquea* en la que la ausencia de pronunciamientos a favor de su proyecto unilateral de seguridad nacional-global significaba estar con los enemigos.

BIBLIOGRAFÍA

- Allcock, John B., *Border and territorial disputes*, 3ª ed., Gran Bretaña, Longman Current Affairs, 1992.
- Calder, Kent, *Asia's deadly triangle. how arms, energy and growth threaten to destabilize Asia-Pacific*, Nicholas Brealey Publishing, 1997
- Eberstadt, Nicholas, *The end of North Korea*, American Enterprise Initiative, 1999.
- Jacquin-Berda, Dominique, *Culture in world politics*, MacMillan Press, 1998
- The National Institute for Defense Studies, *East Asian Strategic Review 2000*, The Japan Times, 2000.
- Weeks, Stanley B., y Charles A. Meconis, *The armed forces of the USA in the Asia-Pacific region*, I.B. Tauris, The armed forces of Asia Series, 1999