

Andrés González Martín

Los compromisos norteamericanos
con Japón y Corea permanecen,
los debates cambian

Los compromisos norteamericanos con Japón y Corea permanecen, los debates cambian

Resumen

El candidato republicano, durante la campaña a la presidencia, había provocado inquietud en Japón y Corea del Sur al anunciar la posible retirada de las fuerzas norteamericanas y de sus garantías nucleares. Desde la investidura del presidente Donald Trump se han dado los pasos necesarios para asegurar la pervivencia de los compromisos fundamentales y despejar posible temores. No obstante, la clase política y la opinión pública japonesa y surcoreana tendrán que abrir un nuevo y más amplio debate sobre su seguridad y defensa. La presión de la amenaza compartida, que representan los misiles balísticos y el programa nuclear de Corea del Norte, refuerza la cohesión de las alianzas bilaterales, impulsando la necesidad de establecer un acuerdo trilateral entre Estados Unidos, Japón y Corea del Sur. Las nuevas relaciones de los Estados Unidos con China son la clave para reducir el nivel de tensión con Corea del Norte.

Abstract

The Republican candidate during the presidential campaign had raised concerns in Japan and South Korea in announcing the possible withdrawal of US forces and their nuclear warheads. Since the inauguration of President Donald Trump, steps have been taken to ensure the survival of fundamental commitments and to dispel fears. However, the political class and the Japanese and South Korean public opinion will have to open a new and wider debate about their security and defense. The pressure of the shared threat posed by ballistic missiles and North Korea's nuclear program reinforces the

cohesion of bilateral alliances, boosting the need for a trilateral agreement between the United States, Japan and South Korea. The new US relations with China are the key to reducing the level of tension with North Korea.

Palabras clave

Proliferación, misiles balísticos, bases, aumento del gasto militar, visitas de estado, sanciones, Consejo de Seguridad Nacional.

Keywords

Proliferation, ballistic missiles, bases, increased military spending, state visits, sanctions, National Security Council.

La amenaza del Régimen de Kim Jong-Un y el fin de la diplomacia de la hamburguesa

George Friedman a principio de marzo de 2017 escribió un artículo titulado «North Korea Is Approaching the Red Line»¹. El artículo apunta que, en las conversaciones previas al relevo en la Casa Blanca, el presidente Barack Obama avisó al presidente electo Donald Trump que Corea del Norte sería el problema más importante e inmediato al que tendría que enfrentarse y sobre el que sería necesario reevaluar su posición.

El candidato Trump, durante la campaña a la presidencia, había provocado inquietud en Japón y Corea del Sur al anunciar la posible retirada de las fuerzas norteamericanas, en el caso de que estos países no asumiesen el coste del despliegue. También había apuntado la posibilidad de abrir relaciones directas con el líder norcoreano y había cuestionado los tratados bilaterales de seguridad y defensa en los actuales términos, incluso había considerado la conveniencia del desarrollo de programas nucleares propios tanto por parte de Japón como en Corea del Sur. Todas las señales del candidato Trump apuntaban en una nueva dirección respecto a la política norteamericana de los últimos 70 años. De repente, el pilar fundamental de la política de seguridad y defensa de estos aliados se tambaleaba. La administración Obama consideraba que todas estas propuestas era necesario reconducirlas, invitando al nuevo presidente a reevaluar su posición poniéndole delante de la mesa los efectos de sus decisiones.

Varios medios de comunicación se hicieron eco de la prioridad asignada a Corea del Norte en el relevo de las dos administraciones². El equipo del presidente Obama insistió en destacar la prioridad que para la seguridad nacional representaba el régimen de Kim Jong-Un en las entrevistas con los asesores del presidente electo Donald Trump, previas a su toma de posesión.

El *New York Times* avisaba al presidente electo de la necesidad de tomarse en serio la amenaza de Corea del Norte, advirtiéndole que la propia Administración Obama había llegado a la conclusión de que la política de apaciguamiento con el régimen, seguida durante años, no era efectiva. Durante la campaña electoral el candidato Trump había

¹ <https://geopoliticalfutures.com/north-korea-approaching-red-line/>.

² <http://www.npr.org/2017/02/02/512998392/gen-mattis-makes-his-first-foreign-trip-as-defense-secretary>.

llegado a señalar que estaba no solo dispuesto sino encantado de sentarse con Kim Jong-Un y quizá incluso comer juntos una hamburguesa.

Kim Jong-Un estaría encantado de comer una hamburguesa con el presidente Trump siempre que este gesto no afectase al desarrollo de su programa nuclear y de capacidades de misiles balísticos. Durante más de 20 años el régimen de la familia Kim Jong ha concentrado los escasos recursos del país en un objetivo prioritario, disponer de las garantías necesarias para rechazar cualquier intento de cambio de régimen o de líderes en Corea del Norte.

Desde su llegada al poder en 2011, la gran apuesta de Kim Jong-Un es dotarse de misiles balísticos intercontinentales que le permitan amenazar directamente el territorio de Estados Unidos. Lograr esta capacidad permitiría a Corea del Norte negociar con Estados Unidos más desde la lógica del poder y menos desde la ideológica, pudiendo llegar a coexistir sin el temor permanente a un ataque preventivo o a sanciones económicas sin fin. Indudablemente Corea del Norte lo está intentando y de forma progresiva su programa nuclear y de misiles ha ido avanzando. No se sabe cuándo dispondrá de la capacidad de atacar el territorio americano pero posiblemente dentro de cuatro años podrá plantearse cruzar el umbral final que le permita un lanzamiento nuclear capaz de alcanzar Estados Unidos³. Enfrentado a esta amenaza como presidente electo Donald Trump sencillamente dijo que eso no sucederá. Es posible, aunque no muy probable, que Donald Trump algún día pueda comer una hamburguesa con Kim Jong-Un pero no durante los próximos cuatro años.

Alarmas y sorpresas entre los aliados

El candidato del partido republicano a la presidencia en las elecciones norteamericanas de 2016 dijo que Japón y Corea del Sur no contribuían lo suficiente al gasto militar que sostiene Estados Unidos para defenderles, llegando a sugerir que Tokio y Seúl deberían desarrollar su propio arsenal nuclear⁴.

³ https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-02-13/trump-and-north-korea?cid=nlc-fatoday-20170403&sp_mid=53767416&sp_rid=YWdvbm1hckBlcC5tZGUuZXMS1&spMailingID=53767416&spUserID=MjEwNDg3NTY2MjYwS0&spJobID=1140448743&spReportId=MTE0MDQ0ODc0MwS2.

⁴ http://www.cbsnews.com/news/donald-trump-japan-south-korea-might-need-nuclear-weapons/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%20ASituation%20Report.

Las alarmas en los dos países se dispararon, especialmente en Japón. Además, respecto a este país, el candidato Trump había señalado su frustración por la asimetría de los compromisos entre ambos países en relación a la defensa. Japón recibía mucho pero aportaba poco. El tratado bilateral obliga a los Estados Unidos a defender a Japón pero no obliga a Japón a acudir en la defensa de los Estados Unidos. En agosto, durante la campaña, Trump dijo:

You know we have a treaty with Japan where if Japan is attacked, we have to use the full force and might of the United States. But If we're attacked, Japan doesn't have to do anything. They can sit home and watch Sony television⁵.

En esta línea llegó a señalar que tanto Japón como Corea del Sur deberían pagar el 100% del gasto de las bases norteamericanas en el país si quería que permanecieran allí. El Departamento de Defensa norteamericano gasta unos 10.000 millones de dólares para mantener sus bases en el exterior y más del 70% de este gasto se concentra en tres países Japón, Alemania y Corea del Sur. No obstante, el Pentágono mantiene acuerdos con estos tres países para la financiación conjunta de las bases. Los acuerdos establecidos con Corea del Sur la obligan al sostenimiento del 40% del gasto y en el caso del Japón a más del 33%⁶.

Imponer de repente una completa financiación de las bases a los países anfitriones provocaría un terremoto político que posiblemente terminase con la presencia militar permanente. El resultado sería la pérdida de la ventaja estratégica de una presencia avanzada y la degradación de las garantías de defensa de Estados Unidos, destruyendo los pilares de las alianzas diplomáticas y militares con los aliados que han funcionado durante 70 años.

La nueva situación impondría a estos países una revisión de sus políticas de defensa y obligaría tanto a Corea del Sur como a Japón a considerar la necesidad de dotarse de su propio arsenal nuclear. La retirada de las bases norteamericanas establecería un escenario mucho más peligroso para los propios Estados Unidos, que siempre ha defendido una política de no proliferación. Para los japoneses y surcoreanos sería preceptivo sostener una política de seguridad y defensa autónoma. Los norteamericanos, gastando menos, tendrían menos que decir.

⁵<http://www.japantimes.co.jp/opinion/2016/11/18/reader-mail/trump-may-leave-japan-defenseless/#.WNPq8OQzVXI>.

⁶ <http://www.latimes.com/nation/la-na-trump-allies-20160930-snap-story.html>.

Las relaciones entre Japón, Corea del Sur y Estados Unidos cambiarían drásticamente. La fuerza de una alianza depende de la cohesión y consistencia de las políticas de seguridad y defensa de sus miembros. El impacto de un cambio de estas dimensiones alentaría la desconfianza en toda la región del Pacífico, creando una brecha entre las dos orillas del océano. Las relaciones de los Estados Unidos con todos los países de la zona, que ven con preocupación el reposicionamiento chino cada vez más arrogante, decidido y explícito en sus reclamaciones y aspiraciones hegemónicas regionales, se debilitaría también en el ámbito de la seguridad y defensa. La retirada del proyecto de asociación transpacífico (TPP) y los anunciados cambios estratégicos de Trump durante la campaña convertirían a China en un polo de atracción irresistible para algunos o en una amenaza vital para otros. Aceptando la supervivencia de algún tipo de acuerdo, la influencia americana se difuminaría. Al desprenderse de muchos de sus mecanismos y herramientas de relación, Estados Unidos podría verse forzado a usar la fuerza militar de forma explícita para volver a recuperar el valor de su influencia. La mayor autonomía de los aliados en su seguridad y defensa puede ser más barata para los norteamericanos pero impone más riesgos.

La nueva naturaleza de la relación con unos asociados más activos, con una evaluación de los riesgos y prioridades diferentes, provocarían tensiones entre las partes, obligando a cada cual a asumir decisiones unilaterales de los demás o a cuestionarse el sentido de mantener la relación. El riesgo de escalada de las crisis y conflictos sería mucho más complejo, poniendo en marcha una peligrosa carrera de armamento que aumentaría el peligro de proliferación nuclear en Asia. Durante la campaña electoral en Estados Unidos, algunos miembros del parlamento de Corea del Sur asumían que no había otra opción que el desarrollo de armas nucleares por su parte si Estados Unidos deciden retirar sus fuerzas de la península⁷.

La re-nuclearización de Corea del Sur y de Japón es una de las peores noticias que podrían producirse para la estabilidad de la zona. Corea del Norte está interesada en la retirada de las fuerzas norteamericanas pero no a costa de aceptar un Japón y una Corea del Sur con armas nucleares. En las relaciones entre las dos Coreas en el año 2000 los norcoreanos apostaban no por la retirada completa de los norteamericanos sino por una redefinición de sus capacidades en la zona. El norte no estaba en contra

⁷ <http://www.reuters.com/article/us-usa-election-southkorea-idUSKBN13508O>.

de la presencia americana, estaba en contra de la amenaza, sea americana, surcoreana o japonesa. Corea del Norte, en el año 2000, estaba dispuesta a considerar el mantenimiento transitorio de fuerzas norteamericanas durante diez años, mientras las dos Coreas avanzaban hacia su reunificación. Por otra parte, la reacción China sería inevitable, no es fácil imaginar que China consienta un Japón con capacidad nuclear propia.

El aumento del gasto militar y la nueva política de defensa de un Japón y una Corea del Sur desasistidas de las garantías de seguridad de Estados Unidos alimentarían el nacionalismo chino. China tendría que tratar directamente con más actores rearmados con diferentes sensibilidades y urgencias. Corea del Norte es una grave amenaza para los Estados Unidos, Japón y Corea del Sur pero la amenaza no es igualmente grave para los tres. El desarrollo tecnológico de Japón especialmente, pero también de Corea del Sur, les permitiría dotarse en muy poco tiempo de su propio arsenal nuclear. Esta situación plantearía a China un grave dilema de seguridad que implicaría una política más agresiva.

La percepción norcoreana puede no estar fundada pero es racional

El acuerdo marco del año 1994 entre Corea del Norte y Estados Unidos fue un intento del presidente Clinton y el líder norcoreano Kim Jong-Il de normalizar las relaciones entre los dos países. El principal objetivo entonces de Kim Jon-II era reestablecer las relaciones políticas y económicas con Estados Unidos y llegar a un acuerdo de paz que pusiera fin a la guerra de Corea. Desde la firma del alto el fuego en 1953, entre los generales chinos y norcoreanos con el general norteamericano Mark Clark, formalmente la guerra no ha terminado.

En 1994 recién llegado al poder, con el desplome de la Unión Soviética y el fin de sus ayudas, con una China con crecientes relaciones comerciales con Corea del Sur y viviendo el país una grave crisis alimentaria para Kim Jon-II era imprescindible recibir ayuda del exterior, no solo de los Estados Unidos sino también de Japón, Europa Occidental y el Banco Mundial, eliminando las sanciones que se mantenían sobre el país desde la firma del armisticio pero además salir de su aislamiento y buscar un nuevo horizonte. Por otra parte el presidente Clinton buscaba congelar el avance del programa nuclear de Corea del Norte.

Sin embargo, el presidente Clinton se encontró con la oposición del congreso, dominado por los republicanos, que le impidió cumplir los acuerdos alcanzados. Stephen Bosworth, diplomático norteamericano que sería el primer director de la agencia Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO), creada para implementar los acuerdos firmados, que posteriormente sería embajador en Seúl y representante especial para Corea del Norte durante el primer mandato del presidente Obama, declaró años después que el acuerdo marco entre Estados Unidos y Corea del Norte del año 1994 había quedado huérfano dos semanas después de su firma⁸.

El acuerdo era muy interesante para la Corea del Norte de entonces porque garantizaba el suministro gratuito de 500.000 toneladas de combustible, la financiación de un reactor nuclear para producir energía eléctrica, el levantamiento de algunas sanciones, el compromiso norteamericano de no usar armas nucleares contra el país y finalmente la promesa de normalizar las relaciones.

El presidente Clinton no pudo cumplir la mayor parte del acuerdo, a pesar de ello Corea del Norte mantuvo sus compromisos. En 1998 para forzar el cumplimiento de los acuerdos o firmar uno nuevo, Corea del Norte lanzó un misil balístico. Los Estados Unidos reaccionaron enviando a su secretario de defensa William Perry a Pyongyang para reconducir la situación, no solo respecto al desarrollo de armas nucleares sino también a los vectores de lanzamiento. En septiembre del 1999 se llegó a un nuevo compromiso que establecía una moratoria sobre las pruebas de misiles a cambio del levantamiento de la mayoría de las sanciones norteamericanas. Nuevamente el congreso bloqueó las negociaciones que se suspendieron en marzo de 2000.

Kim Jon-Il ante los incumplimientos norteamericanos buscó un acercamiento a Corea del Sur y en junio del 2000 se celebró por primera vez desde el comienzo de la guerra de Corea un encuentro entre los líderes del Norte y del Sur en Pyongyang. Esta primera visita se consideró que podía ser el primer paso para una futura confederación que terminase con la definitiva unificación de la península en un solo Estado. Las expectativas que generaron esta visita fueron tan grandes como para que en *Foreign Affairs* en 2001 se publicara un artículo titulado: Time to leave Korea?⁹

⁸ PACHECO PARDO, Ramón. «North Korea U.S. relations under Kim Jong-Il». (2014) Routledge, Nueva York.

⁹ <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2001-03-01/time-leave-korea>.

El artículo escrito por Selig Harrison señalaba que el resultado de las negociaciones entre las dos Coreas dependía en gran parte de la postura norteamericana y su disposición a modificar su papel en la península, especialmente en lo relativo a la naturaleza y tamaño de su presencia militar. La abrumadora ventaja militar del Sur apoyado por Estados Unidos condicionaba todos los posibles arreglos entre las dos Coreas. El secretario de Defensa Perry había señalado que la razón por la que los coreanos del norte desarrollaban sus programas nuclear y de misiles era la necesidad de disuadir a los Estados Unidos. *I truly believe that they consider us a threat to them*¹⁰. No obstante, el secretario Perry también señalaba que aunque se alcanzara un acuerdo válido con Corea del Norte las fuerzas estadounidenses deberían permanecer en el Sur para en el previsible futuro promover la estabilidad en la región¹¹. El secretario Terry asumía una vieja consideración de su departamento que ha entendido que una de las misiones de las tropas estadounidenses desplegadas en el exterior es configurar el entorno.

Durante el año 2000 es muy posible que Corea del Norte estuviera dispuesta a limitar e incluso poner fin a su programa de misiles si Estados Unidos retirase gran parte de sus fuerzas en la península de Corea. El Norte podía aceptar la presencia norteamericana pero no la amenaza. En aquellos años de hegemonía indiscutida de Estados Unidos, antes de los ataques del 11 de septiembre, el régimen norcoreano no dudaba del peligro que para su seguridad suponía un posible ataque preventivo de Estados Unidos. Más tarde el presidente Bush incluyó a Corea del Norte en el eje del mal.

La llegada del presidente Obama generó muchas expectativas sobre la posibilidad de abrir una definitiva ronda de negociaciones directas. Lo cierto es que Corea continuó con sus pruebas y ensayos obligando a Estados Unidos y sus aliados a imponer nuevas sanciones, a las que también se ha sumado China. El resultado de la política aplicada, denominada por la secretaria de Estado Clinton como paciencia estratégica¹², es una Corea del Norte más aislada pero también más agresiva. De las cinco pruebas nucleares de Corea del Norte cuatro han sido bajo el mandato del presidente Obama y las pruebas de cohetes y misiles han aumentado. En el año 2016 se realizaron más de

¹⁰ <https://www.northernexpress.com/news/opinion/article-7480-north-koreas-war-talk/>.

¹¹ https://www.jstor.org/stable/40209700?seq=11#page_scan_tab_contents.

Even if we could get satisfactory term for that, we will probably want to keep our forces in Korea for the foreseeable future to promote stability in the region.

¹² *Strategic patience in close consultations with our six party allies.*

veinte ejercicios de lanzamiento de misiles y dos pruebas nucleares. Nunca antes se había desplegado tanta actividad.

Desde el fin de la guerra de Corea y con más intensidad desde 1994 Corea del Norte ha podido comprobar que la política norteamericana, respecto al futuro de su país y sus relaciones, son erráticas e imprevisibles, teniendo poco que hacer para reconducirla. Realmente, en una democracia tan poderosa como la norteamericana los intereses nacionales siguen siendo los que los norteamericanos decidan. La posible esquizofrenia de la política exterior y de seguridad norteamericana es consecuencia de una deliberación pública, donde las preocupaciones domésticas son más fuertes que los imperativos de una política exterior consistente. El resultado puede ser contradictorio sobre todo cuando la cultura política de los otros actores no tiene que ver con las prácticas democráticas de un sistema de controles y equilibrios de poder.

Por tanto, es muy probable que lo que desde fuera se entiende como una política errática, que no ofrece seguridades, es frecuentemente una respuesta a los grupos de presión internos. El Congreso no solo legisla las tácticas que se deben aplicar en la política exterior, limitando el poder del presidente, sino que además busca imponer un código de conducta a otras naciones utilizando todo tipo de sanciones. El resultado es que a diferencia de la acción diplomática, que generalmente promueve un dialogo que sutilmente marca los límites de la relación con los demás, se impone la acción legislativa, más propensa a imponer prescripciones, que en algunos casos se transforman en un ultimátum.

El poder ejecutivo se ha plegado en demasiadas ocasiones a las imposiciones del congreso porque los riesgos exteriores no son lo suficientemente graves como para afectar a la política doméstica. El resultado es que Estados Unidos no dispone de una estrategia a largo plazo acompañada de una suave insinuación ideológica y tiene que conformarse con respuestas parciales improvisadas sobre la marcha en función de las presiones internas de la opinión pública y de los grupos de presión. Esta realidad se complica si añadimos el gran espectáculo de las campañas electorales, donde los mensajes de los candidatos van dirigidos a votantes poco conscientes de la relevancia que para el mundo tienen sus decisiones electorales. Las campañas electorales no favorecen una discusión seria de la política exterior del país por los candidatos pero

pueden generar inquietud, alarma y desconfianza en el resto del mundo, no solo entre los aliados¹³.

Las elecciones a la presidencia de los Estados Unidos son unas elecciones donde todo el mundo tiene sus propias preferencias y su propio candidato pero en ellas los únicos que deciden son los norteamericanos. En esta ocasión además, el presidente Trump ha utilizado un estilo propio muy directo y poco convencional. El propio presidente en una reciente entrevista en la revista *Time* reconoce que él es una persona que se deja llevar por su intuición y, no solo eso, está convencido de que su intuición es una herramienta poderosa para anticiparse a los resultados¹⁴.

El valor de la intuición en el largo plazo en la política exterior es relativo y puede ser insuficiente y contradictorio, fruto de ideas proyectadas automáticamente, que etiquetan con unos pocos diagnósticos del pasado acontecimientos actuales para aplicar recetas preestablecidas. Lo óptimo es poner en relación la intuición con procesos analíticos y deliberativos que permitan modular políticas y agendas para no romper la continuidad y generar un grado de inestabilidad no calculada. Si el equipo del presidente siempre ha sido importante, en esta ocasión puede ser más.

El choque en el Consejo de Seguridad Nacional, consecuencia de la aprobación de memorándum presidencial de seguridad nacional de 28 de enero, entre el general McMaster y Stephen Bannon, jefe de estrategia del presidente, estaba anunciado¹⁵. El resultado de la primera batalla se ha decidido. El bando de la ortodoxia se ha impuesto, aunque llamar ortodoxo al general McMaster es solo consecuencia de la posición relativa de otros personajes. El señor Bannon ha dejado de ser miembro del Consejo

¹³ <http://nationalinterest.org/print/article/america-at-the-apex-1196>.

Congress not only legislates the tactics of foreign policy but also seeks to impose a code of conduct on other nations by a plethora of sanctions. Scores of nations now find themselves under such sanctions. Successive administrations have acquiesced, in part as a compromise to gain approval for other programs, in part because, absent an immediate outside danger, domestic politics has become more important to political survival than the handling of foreign policy.

¹⁴ <http://time.com/4710456/donald-trump-time-interview-truth-falsehood/?xid=homepage>.

I'm a very instinctual person, but my instinct turns out to be right. When everyone said I wasn't going to win the election, I said well I think I would. You know it is interesting, somebody came up to me and said the other day, gee whiz, the New York Times and other people, you know other groups, had you down at one percent, well, I said no I think I am going to win, and people smiled, George Stephanopoulos laughed, you remember. He thought it was very cute, and very funny. Other people smiled. And some people, the smart people or the people that know me didn't laugh at all... But you take a look and guess what, I won, and I won easily. I predicted Brexit. Remember they said there was no way to get to? Well I ended up at.... Brexit, I predicted Brexit, you remember that, the day before the event. I said, no, Brexit is going to happen, and everybody laughed, and Brexit happened.

¹⁵ <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/03/DIEEEA17-2017.html>.

de Seguridad Nacional por decisión del presidente. Stephen Bannon, que ha utilizado como tarjeta de presentación su carácter opuesto al *establishment* y su permanente disposición a combatir los procesos establecidos, ha sido derrotado en la primera batalla¹⁶.

El memorándum presidencial de Seguridad Nacional de 4 de abril deshace el movimiento del mes de enero¹⁷. La restauración del Consejo de Seguridad Nacional deja fuera al jefe de estrategia política del presidente. El cambio es un signo de madurez del sistema y un cambio importante para el presidente, que ha tomado la decisión de deshacer el camino andado, buscando con ello consolidar sus soportes institucionales al tiempo que reduce la influencia de ideólogos mediáticos de su círculo íntimo.

La posición del general McMaster como Consejo de Seguridad Nacional se ha consolidado no solo por el cese de Steven Bannon sino también por la reconstitución de la estructura del Consejo. El presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y el director nacional de Inteligencia, que habían quedado marginados en el memorándum del mes de enero, han recuperado su estatus y capacidad de influir en el Consejo de Seguridad Nacional. Además, el general McMaster ha conseguido poner bajo su control al Homeland Security Council (HSC) y abrir la puerta a la próxima salida de la *deputy* del consejo, Kathleen T. McFarland, heredara del equipo inicial del general Flynn. El presidente Trump ha ofrecido a Kathleen McFarland la embajada en Singapur, permitiendo con su salida elegir al general McMaster quien será su segundo.

Los cambios del memorándum presidencial de Seguridad Nacional de 4 de abril deshacen los primeros movimientos que puso en marcha el presidente y vuelven a poner las cosas en su sitio. Es un cambio significativo al recomponer tan rápidamente la estructura del Consejo de Seguridad Nacional, consecuencia del reconocimiento por

¹⁶https://www.nytimes.com/2017/04/05/us/politics/national-security-council-stephen-bannon.html?emc=edit_mbe_20170406&nl=morning-briefing-europe&nid=56754854&te=1.

In a move that was widely seen as a sign of changing fortunes, Mr. Trump removed Mr. Bannon, his chief strategist, from the National Security Council's cabinet-level "principals committee" on Wednesday. The shift was orchestrated by Lt. Gen. H. R. McMaster, Mr. Trump's national security adviser, who insisted on purging a political adviser from the Situation Room where decisions about war and peace are made.

¹⁷<https://www.federalregister.gov/documents/2017/04/06/2017-07064/organization-of-the-national-security-council-the-homeland-security-council-and-subcommittees>.

parte del presidente de que sus decisiones iniciales generaban importantes desajustes en la independencia y funcionamiento de un órgano tan relevante.

No obstante, el destacado papel del yerno del presidente, Jared Kushner, especialmente en el ámbito del secretario de Estado, es un asunto que merece la pena seguir de cerca. La mayoría de las nuevas Administraciones norteamericanas se tienen que enfrentar en los primeros meses del mandato presidencial a la complejidad de los desafíos que plantea la política exterior y de seguridad y defensa de la nación más poderosa del mundo. El problema puede todavía ser más complicado cuando aparecen acontecimientos de impacto estratégico imprevistos o cisnes negros que pueden terminar siendo elefantes o diplodocus negros. En medio de la confusión inicial es cuando dentro del equipo del presidente surgen los líderes que asumen la responsabilidad de conformar una respuesta lo más consistente posible al desafío de diseñar el panorama estratégico mundial. En estos momentos poco a poco van emergiendo esos líderes, aunque falta por terminar de definir la doctrina que terminará aplicándose.

Los más reticentes y críticos están convencidos que, incluso cuando los primeros meses han pasado y las posiciones se han consolidado, los proyectos son menos coherentes de lo que los políticos y analistas quieren reconocer. Los gobiernos con frecuencia no tienen ni tiempo ni ganas de fijar todas las piezas del mecano. Al final, si sale con barba san Antón y sino la Purísima Concepción, eso sí, con mucha parafernalia de velas, mantos, palios, bordados y demás adornos. Una política exterior de un segundo mandato puede terminar definiéndose con una sencilla frase que todo lo resume, en el caso del presidente Obama, él mismo la acuñó, *Don't do stupid shit*¹⁸.

Helmuth von Moltke después de mucho estudiar la guerra llegó a la conclusión de que la niebla de la guerra, la fricción, el azar, el peligro, el valor y muchos otros de los conceptos del maestro Clausewitz son parte de la naturaleza del juego. Esta gramática parda que es la guerra estudiada por Moltke, que nunca mandó una unidad de combate, le llevó a concluir que no hay plan que resista el contacto pero también dijo

¹⁸<http://foreignpolicy.com/2014/06/04/obamas-dont-do-stupid-shit-foreign-policy/>.

According to multiple reliable sources, on Air Force One during President Barack Obama's recent Asia trip, he spent some time talking with his traveling press corps about his approach to foreign policy. He was defensive and, by one account, «fuming». He felt that the criticism of his approach was unfair. He had clear ideas about how to manage America's global interests. In his own words, they centered on a single concept: «Don't do stupid shit».

que la suerte se decide a apoyar al mejor preparado. Al final, como destaca Kissinger en su libro *Diplomacia*, haciéndose eco de unas palabras de Hindenburg, un político lo único que hace es asir el manto de Dios y caminar con él unos pocos pasos.

Con el presidente Trump en la Casa Blanca y su Administración tomando sus primeras decisiones, la tensión se ha disparado en el noreste de Asia. Los medios de comunicación no dejan de informar de los continuos ejercicios militares y pruebas con misiles balísticos de Corea del Norte y de las reacciones por parte de los aliados. Corea del Norte considera que los planes de contingencia de las fuerzas norteamericanas y de Corea del Sur y las maniobras militares anuales que se organizan en primavera, reflejan la intención de sus enemigos de lanzar un ataque preventivo. Como respuesta, Corea del Norte está desarrollando una doctrina militar para el uso a gran escala de armas nucleares en las primeras fases del conflicto para desactivar las acciones de guerra de Estados Unidos y Corea del Sur. Los objetivos de los misiles del Norte son ahora las bases americanas en Japón y los puertos de acceso a la península de Corea. El propósito de estos ataques es imponer un coste inaceptable a Estados Unidos y a sus aliados si deciden lanzar un ataque preventivo contra Corea del Norte.

El riesgo de escalada es ahora mucho mayor porque las dos partes tienen en mente planes de ataque preventivo y posiblemente las dos partes tienen capacidad para realizarlos. La presión sobre las partes será creciente. Ante esta situación es importante analizar en qué medida las fuerzas militares y los planes de ambas partes pueden estar preparando un escenario donde la guerra abierta sea más probable o menos. El temor de Corea del Norte a un ataque preventivo por parte de Estados Unidos puede no estar justificado pero no es irracional, aunque su respuesta puede impulsarlo más que disuadirlo.

La distancia puede aportar perspectiva

Para Japón la libertad de navegación en el mar del Sur de China y en el de China Oriental es vital. El suministro de petróleo para Japón se vería amenazado si no se mantuviesen abiertas las rutas marítimas. Japón consume más de cuatro millones de barriles diarios de petróleo, el 60% pasa por los mares de China. Las reservas estratégicas estimadas con las que cuenta Japón son de 500 a 600 millones de

barriles, lo que significa que dispone de petróleo para unos cuatro meses en el caso de que se bloquearan sus suministros. La dependencia de Corea del Sur es mayor que la de Japón, cerca del 70% de los suministros energéticos de Corea del Sur navegan por los mares de China. El cierre de los suministros de gas y petróleo para Japón y Corea del Sur sería una amenaza existencial¹⁹.

Las reivindicaciones chinas en las islas Spratly, las Paracelso y como consecuencia la reclamación de la línea de delimitación de las aguas de su zona económica exclusiva (*9-line dash*) suponen el control de prácticamente todo el mar del Sur de China. La alternativa para evitar las rutas por el mar del Sur de China, utilizando los estrechos de Lombok y el de Makassar para navegar por el mar de Filipinas, supondría aumentar en varios miles de millas de navegación el transporte de cualquier mercancía destinada a Japón o Corea.

La disputa de la soberanía de las islas Senkaku en el mar de China Oriental, actualmente bajo control de Japón pero reclamadas por las dos Chinas, complica las relaciones entre los países. El tratado bilateral con Estados Unidos garantiza la seguridad de estas islas. Un repliegue norteamericano aumentaría la presión China sobre estas islas. En noviembre de 2013 la República Popular China estableció de forma unilateral una zona de identificación de defensa aérea (ADIZ) que impone normas de identificación de los vuelos que utilizasen el espacio aéreo de la zona, advirtiendo que se establecerían medidas defensivas de emergencia en el caso de que alguna aeronave no respetase las indicaciones establecidas. La zona definida incluye el espacio aéreo de las islas Senkaku de soberanía japonesa.

La decisión China provocó reacciones por parte de Japón y Estados Unidos por entender que esta postura favorece malos entendidos que aumentan el riesgo potencial de choque entre las fuerzas aéreas de los países con intereses en la zona. Al día siguiente de la declaración de la ADIZ por parte de China, dos F-15 de las fuerzas de autodefensa japonesas salieron de sus bases para interceptar dos aviones chinos que volaban sobre el espacio aéreo de las islas Senkoku, situadas a 330 kilómetros de la China continental y a 170 kilómetros de las islas más cercanas del archipiélago japonés de Ryukyu, en el que se encuentra la isla de Okinawa donde ahora se concentran un importante número de instalaciones militares norteamericanas.

¹⁹ <http://www.businessinsider.com/why-the-south-china-sea-is-so-crucial-2015-2>.<https://amti.csis.org/atlas/>.

En relación con China, Donald Trump señaló que se podría revisar la política de «One China» que mantienen los Estados Unidos desde los años 70. Washington reconoce un solo Gobierno chino el de Beijing, a pesar de sus buenas relaciones con la República China de Taiwán. Poner en cuestión este asunto es incendiario porque la República Popular China siempre ha insistido en destacar que la independencia de Taiwán o el reconocimiento de dos Estados chinos sería causa de guerra abierta. Para China las relaciones norteamericanas con Taiwán ha sido un factor de estabilidad que ha impedido que los partidos favorables a la independencia en Formosa, integrados en la coalición pan verde, puedan, a pesar de sus éxitos electorales, constituir un Estado propio. En la actualidad, la presidenta de la República China de Taiwán Tsai Ing-wen es miembro del partido democrático progresista, favorable a la independencia.

La proximidad y una actitud aparentemente amenazadora afectan a la forma en que reaccionan los países. El Lejano Oriente está lleno de contenciosos entre las diferentes partes. Las reclamaciones territoriales por las islas, atolones y plataformas en los mares de China, Meridional y Oriental, en el mar del Japón y el mar de Ojotsk, afectan a las dos Chinas, Japón, Filipinas, Vietnam, Brunei, Malasia, Rusia, Corea. Las tensiones pueden aparecer por cualquier parte. En Asia los Estados Unidos se benefician de su separación geográfica porque para algunos países de la zona puede parecer menos peligroso que China o Japón. La distancia puede aportar perspectiva. Si algún día Corea se unificase, lo más lógico sería que buscara una alianza con Estados Unidos para compensar la presión de sus dos vecinos gigantes. La presencia militar de Estados Unidos en la zona puede moderar las tensiones entre los actores regionales y es fundamental para defender sus intereses frente a China, siempre que responda a una política exterior consistente con objetivos y compromisos a largo plazo. La campaña del candidato Trump y su victoria electoral ha provocado inquietud, que posiblemente, si se conduce con acierto, permita abrir un debate político mejor informado en los países aliados sobre sus políticas de seguridad y defensa, al tiempo que puede animar a China a jugar un papel colaborador.

El reajuste del discurso. La política es el arte de lo posible

Doce días después de su toma de posesión, el secretario de Defensa de Estados Unidos, el general de cuatro estrellas de la Infantería de Marina James Mattis, visitó

Corea del Sur y Japón. El propósito del viaje era claro, reafirmar los compromisos de seguridad y defensa con los dos países para deshacer las inquietudes que provocaron las declaraciones durante la campaña del ya presidente Donald Trump. La retórica política de las elecciones debía quedar atrás y durante su visita, el secretario de Estado insistió en asegurar el mantenimiento de los compromisos, escuchando las consideraciones de sus interlocutores y olvidándose de presionar en el asunto de compartir los gastos²⁰. La nueva Administración reconoce la importancia de sus aliados en el Lejano Oriente y se prepara para afrontar el desafío de Corea del Norte y las negociaciones con China que están por venir.

El general Mattis reiteró las promesas de asistencia a Japón al 100%, incluyendo como hasta ahora la defensa de las islas Senkaku. Aunque Estados Unidos no han terminado de pronunciarse sobre la soberanía de las islas, actualmente bajo administración japonesa pero reclamadas por China, están bajo el paraguas de seguridad de los tratados bilaterales. Mattis, al aclarar esta cuestión despeja las dudas sobre uno de los asuntos más críticos que en Japón había generado inquietud.

El primer despliegue permanente en el exterior de un escuadrón del ultra moderno avión F-35 se ha completado durante los primeros meses de 2017 en la base norteamericana de Iwakuni en Japón. El escuadrón desplegado es el VMFA-121, el primero que en julio de 2015 estuvo plenamente operativo con los F-35. El próximo despliegue exterior de un escuadrón con este tipo de aviones está previsto para no antes del 2020 en la base de la RAF en Lakenheath en Inglaterra²¹. Esta decisión es un dato que añadido al despliegue del nuevo escudo de misiles THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) a principios del mes de marzo en Corea del Sur demuestra que no son solo palabras lo que había detrás de esta visita. El sistema antimisil THAAD es también la primera vez que se despliega fuera de territorio norteamericano.

La visita simultánea a Corea del Sur y Japón y el despliegue del sistema THAAD con capacidad de integración tanto con el sistema embarcado AEGIS como con el sistema Patriot instalado en Japón demuestra el interés por desarrollar no solo relaciones bilaterales por parte de Estados Unidos, sino también implementar acuerdos trilaterales para responder a la amenaza de los misiles balísticos de Corea del Norte.

²⁰ <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2017-02-08/how-trump-can-reassure-asian-allies>.

²¹ <http://www.defensenews.com/articles/first-f-35b-squadron-moves-to-japan>.

Menos de una semana después del regreso del secretario de Defensa a Estados Unidos, el primer ministro japonés Shinzo Abe visitaba al presidente Trump. El primer ministro Abe fue el primer mandatario que en noviembre de 2016 visitó al presidente electo Trump. Ahora se convertía, después de la primera ministra británica Theresa May, en la segunda visita oficial al nuevo presidente. Japón, de esta manera seguía presentándose delante del mundo, de forma evidente, como un aliado preferencial de Estados Unidos. Abe, en su visita, consiguió lo que se proponía. El presidente Trump cambió su punto de vista y dejó claro que Estados Unidos estaban comprometidos con la seguridad de Japón en todas las áreas, reafirmando la fuerza de su alianza.

A mediados de marzo el secretario de Estado, Rex Tillerson, visitó Japón, Corea del Sur y China, insistiendo en destacar que es necesaria una nueva aproximación a la escalada nuclear de Corea del Norte²². La paciencia se ha terminado porque los esfuerzos diplomáticos, las sanciones y las ayudas no han funcionado durante los últimos 20 años. Se estima que Estados Unidos ha proporcionado asistencia a Corea del Norte por valor de 1.350 millones de dólares²³. La advertencia de que todas las opciones están sobre la mesa, incluido un posible ataque preventivo, no era nueva. Desde la Casa Blanca algunos asesores lo habían apuntado, pero en este caso era el propio secretario de Estado el que la hacía en su viaje. El secretario de Estado insistió en profundizar las relaciones trilaterales entre Corea del Sur, Japón y Estados Unidos para afrontar el peligro de los ataques norcoreanos.

Por otra parte, en su visita a China, el secretario de Estado ha empleado un tono, unos términos y unas ideas en total sintonía con la visión China de las relaciones entre las dos potencias.

El discurso de Rex Tillerson sintoniza con la doctrina del nuevo modelo de relaciones entre las dos potencias, presentada por el presidente Xi en la cumbre de 2013 con el presidente Obama²⁴. El propósito chino ha sido fijar entre las dos potencias los límites que definen los intereses vitales de los dos grandes para poder establecer un campo

²²https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-03-22/vision-trump-war?cid=nlc-fatoday-20170322&sp_mid=53680654&sp_rid=YWdvbm1hcckBldC5tZGUuZXMS1&spMailingID=53680654&spUserID=MjEwNDg3NTY2MjYwS0&spJobID=1123789538&spReportId=MTEyMzc4OTUzOAS2

Let me be very clear: The policy of strategic patience has ended.

²³ <https://www.nytimes.com/2017/03/16/world/asia/rex-tillerson-asia-trump-us-japan.html>.

²⁴ *Since the historic opening of relations between our two countries more than 40 years ago, the U.S.-China relationship has been guided by an understanding of non-conflict, non-confrontation, mutual respect, and win-win cooperation.*

de relación estable, cooperativa, sin aristas que amenacen la seguridad de las partes. Suavemente y con inteligencia, los chinos ofrecen un espacio de colaboración siempre que se aseguren sus intereses, entre los que se encuentran el futuro de la unificación de las dos Chinas, la soberanía China en sus regiones del oeste, Tibet y Xinjiang y el control del mar del Sur de China.

La impresión que traslada el tono de la visita es que posiblemente Estados Unidos esté considerando la posibilidad de establecer un marco de relaciones con China más colaborativo y abierto al integrar sus aspiraciones geopolíticas, mientras al tiempo exige un mayor compromiso chino con la resolución del problema de la proliferación nuclear y de misiles en Corea del Norte y el problema del ajuste de las relaciones económicas y comerciales entre los dos países.

No obstante, es demasiado pronto para anticipar cómo terminará definiéndose la relación en el medio y largo plazo²⁵. La visita del presidente chino Xi Jinping la segunda semana de abril a Estados Unidos puede que aclare algún punto, pero lo que cabe esperar es que cada una de las partes diga lo que la otra quiere oír.

Conclusiones

La alarma y el nerviosismo generado por la elección del presidente Donald Trump en Japón, Corea del Sur y otros países aliados, como consecuencia de sus declaraciones durante la campaña electoral, se están reconduciendo y disipando. No obstante, el nerviosismo, que generó el imaginar un escenario en el que Estados Unidos decidía hacer las maletas y volver a casa, ha obligado a todos los aliados a pensar. Imaginar la seguridad nacional y regional sin Estados Unidos a muchos les ha permitido descubrir que cualquier alternativa a los compromisos con la mayor potencia militar del mundo puede ser mucho más peligrosa y cara.

La nueva Administración norteamericana ha reaccionado con rapidez, reafirmando las garantías de seguridad y defensa a Japón, Corea del Sur y otros aliados.

Los fundamentos vuelven a ser los mismos pero algunas costumbres tienen que cambiar. La nueva disposición de la Administración norteamericana obliga a los aliados a abrir el debate de la seguridad nacional, regional y global implicando a la opinión

²⁵ <http://foreignpolicy.com/2017/04/05/trumps-team-has-no-idea-what-its-doing-on-china/>.

pública y dejando de lado los estereotipos que hasta ahora se utilizaban para eludir un compromiso más equilibrado y firme.

Claramente en la clase política japonesa y también, pero en menor medida, en la de Corea del Sur se impone la vieja tesis de que una de las misiones de las tropas estadounidenses desplegadas en el exterior es configurar el entorno.

El rápido despliegue del sistema antimisiles THAAD en Corea del Sur seguramente cerrará el debate sobre la cuestión en este país. Los hechos consumados tienen mucho peso. La oposición ha movilizó la crítica al despliegue, pero si gana las elecciones de este año, es muy probable que lo haga, no es fácil que ponga en cuestión el tema. Además, el intento de acercamiento a China, que se infiere del tono de la visita del secretario de Estado norteamericano, puede reducir el peso de las restricciones comerciales que ahora China han impuesto a Corea por aceptar el despliegue del sistema de armas THAAD.

Las relaciones de Estados Unidos con China son la clave de todos los demás asuntos, no solo en la región sino probablemente en el mundo. La política de la Administración norteamericana respecto a China no está todavía definida del todo.

La amenaza de los misiles balísticos de Corea del Norte es una cuestión importante y urgente para los Estados Unidos y las relaciones comerciales también, resolver estos temas posiblemente termine traducándose en una postura más comprensiva con los intereses chinos en el mar del Sur de China y algún tipo de avance en la política de unificación de China. Lo cierto es que tanto la división de Corea como la de China son cuestiones sin resolver desde el final de la Guerra Fría y solo pueden abordarse desde la completa confianza de las dos partes en la necesidad y posibilidad cierta de establecer un escenario donde las dos partes ganen.

La lucha interna en la Administración norteamericana por alcanzar una posición de ventaja, con capacidad de influir con peso en la política del presidente, está librándose. El general McMaster ha conseguido un gran éxito con la modificación de la composición del Consejo de Seguridad Nacional provocando la salida de Stephen Bannon, director de estrategia política del presidente, y la recuperación del papel del jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor y el director de la Agencia Nacional de Inteligencia.

El resultado será un consejo más independiente y una política exterior y de defensa más coherente. El peso futuro del cuñado del presidente Jared Kushner está por determinar.

*Andrés González Martín
Teniente coronel de Artillería (DEM)
Analista del IEEE*