

Corea del Norte: ¿hacia la desnuclearización, por fin?

Pablo Bustelo

Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano

Resumen

Aunque no cabe descartar, a la vista de los precedentes, la posibilidad de marcha atrás, todo parece indicar que en 2007 se alcanzó por fin (tras más de cuatro años de grave crisis nuclear) un acuerdo definitivo para la desnuclearización de Corea del Norte y, por tanto, de la península coreana, que quizá deje de ser, en un futuro no muy lejano, uno de los principales focos de tensión en Asia nororiental. Este artículo expone, en primer lugar, el contenido de los acuerdos de febrero y octubre de 2007. En segundo término, intenta indagar las causas del éxito alcanzado en 2007, tras más de cuatro años de fracasos continuados. En tercer lugar, expone las principales conclusiones que se pueden obtener de la cumbre intercoreana de jefes de Estado de octubre de 2007, la segunda en la historia, tras la de 2000. En cuarto lugar, señala algunos desafíos que presentan la desnuclearización (ya que no es nada seguro que se complete exactamente como está previsto) y el acercamiento entre las dos Coreas.

Introducción

Tras un año 2006 cargado de malas noticias (la prueba de misiles de julio y la prueba nuclear de octubre), el año 2007 ha sido mucho mejor. Ha anticipado incluso una solución definitiva a la crisis nuclear iniciada en 2002 y ha sentado quizá también los primeros pasos de una progresiva integración de Corea del Norte en la comunidad internacional, tras decenios de aislamiento.

Aunque en el momento de escribir estas líneas subsisten todavía algunas incógnitas que despejar y pese a que, en el caso de un régimen como el de Pyongyang, no cabe descartar una repentina marcha atrás, todo parece indicar que en 2007 se alcanzó por fin un acuerdo definitivo para la desnuclearización de Corea del Norte y, por tanto, de la península coreana, que quizá deje de ser, en un futuro no muy lejano, uno de los principales focos de tensión en Asia nororiental.

“ En octubre 2007 se celebró la segunda cumbre intercoreana de jefes de Estado (...) que anticipa probablemente una mejoría sustancial entre los dos vecinos y quizá también un mecanismo permanente de paz (...) e incluso una importante asistencia económica de Seúl a Pyongyang.”

Ese acuerdo se produjo en febrero de 2007, cuando la primera sesión de la sexta ronda de las conversaciones a seis bandas (China, las dos Coreas, EEUU, Japón y Rusia) llegó a un acuerdo inicial. El acuerdo de febrero se concretó en octubre, con ocasión de la segunda sesión de la ronda. Los dos acuerdos de 2007 se sustentaban en la declaración conjunta de septiembre de 2005, en virtud de la cual se aceptó por todas las partes una desnuclearización pacífica y comprobable de Corea del Norte a cambio de incentivos otorgados por EEUU y otros países miembros del foro de conversaciones a

seis bandas. Esa declaración no llegó inicialmente a ningún lado, ya que, como es sabido, Pyongyang y Washington hicieron de ella interpretaciones diametralmente opuestas, disenso al que se añadieron las sanciones financieras del Departamento del Tesoro de EEUU, que tuvieron

como consecuencia la congelación de varias cuentas del régimen norcoreano en el Banco Delta Asia (BDA), de Macao, por un importe total que rondaba los 25 millones de dólares.

En octubre 2007 se celebró también la segunda cumbre intercoreana de jefes de Estado, tras la que se produjo en junio de 2000, y que, en un contexto de claro progreso para la desnuclearización del Norte, anticipa probablemente una mejoría sustancial entre los dos vecinos y quizá también un mecanismo permanente de paz (que sustituya al armisticio de 1953, firmado al final de la Guerra de Corea) e incluso una importante asistencia económica de Seúl a Pyongyang. No obstante, hay que tener en cuenta el cambio de gobierno en Corea del Sur tras las elecciones presidenciales del 19 de diciembre de 2007, que otorgaron una amplia victoria al candidato conservador Lee Myung Bak, del Grand National Party (GNP). Lee, que fue alcalde de Seúl y es un antiguo directivo de la división de ingeniería y construcción de Hyundai, seguramente ponga en práctica políticas respecto del Norte distintas en ciertos aspectos a las del presidente saliente Roh Moo Hyun, quien, como es conocido, había continuado la *sunshine policy* de acercamiento al Norte iniciada por su antecesor, Kim Dae Jung.

Este artículo expone, en primer lugar, el contenido de los acuerdos de febrero y octubre de 2007. En segundo término,

no, intenta indagar las causas del éxito alcanzado en 2007, tras más de cuatro años de fracasos continuados. En tercer lugar, expone las principales conclusiones que se pueden obtener de la cumbre intercoreana de octubre de 2007. En cuarto lugar, señala algunos desafíos que presentan la desnuclearización (ya que no es nada seguro que se complete exactamente como está previsto) y el acercamiento entre las dos Coreas.

Los acuerdos de febrero y octubre de 2007

Tras unas discretas conversaciones bilaterales entre EEUU y Corea del Norte celebradas en Berlín en enero de 2007 (en las que EEUU se comprometió, al parecer, a devolver los fondos congelados del BDA), la sexta ronda de las conversaciones a seis bandas se reunió en Beijing en febrero. El 13 de febrero se publicó el llamado "acuerdo de acciones iniciales", cuyas medidas se concretaron unos meses después en el "acuerdo para la segunda fase", dado a conocer el 3 de octubre, tras la segunda sesión de la sexta ronda, celebrada del 27 al 30 de septiembre, también en Beijing.

Esos acuerdos incluían varios compromisos por parte de Corea del Norte. En primer lugar, Pyongyang se comprometió a paralizar y sellar las instalaciones nucleares de Yongbyon en un plazo de 60 días desde el acuerdo inicial, admitiendo a los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), a los que había expulsado en enero de 2003, para que certificaran el cierre. En segundo término, los norcoreanos aceptaron hacer una declaración completa y correcta de los programas nucleares antes del 31 de diciembre de 2007. En tercer lugar, Corea del Norte se comprometió igualmente a deshabilitar las instalaciones nucleares de Yongbyon (reactor, unidad de reprocesamiento y fábrica de combustible nuclear), también antes del 31 de diciembre de 2007. Finalmente, Pyongyang firmó un compromiso de no proliferación, esto es, de no transferencia de material, tecnología o conocimientos nucleares fuera del país.

La paralización de las instalaciones nucleares de Yongbyon finalmente se produjo en julio, con algún retraso (debido a que los fondos del BDA se desbloquearon en junio). En ese mes, volvieron al país los inspectores del OIEA, tras alcanzar éste un acuerdo con Corea del Norte. En junio, Corea del Sur había reiniciado la ayuda al Norte y enviado las primeras 50.000 toneladas de petróleo.

La declaración de los programas nucleares planteó un problema a finales de 2007 y principios de 2008, ya que, en opinión de EEUU, Corea del Norte no había cumplido como se esperaba, al no reconocer su supuesto programa de enriquecimiento de uranio. Para Washington eso era un incum-

plimiento del acuerdo, mientras que Corea del Norte señaló que había dado explicaciones suficientes a Washington sobre ese programa, del que negaba incluso su existencia. Algunos analistas consideran que es muy posible efectivamente que ese programa nunca existiera como tal, esto es, que nunca pasó de una fase muy incipiente. En cualquier caso, la tesis norcoreana es que EEUU fue informado en noviembre de 2007 de las existencias de material nuclear (30 kg de plutonio) y de que el programa de enriquecimiento de uranio nunca llegó a existir. Esas dos informaciones son plausibles, según diversos expertos.

En cuanto a la deshabilitación de las tres instalaciones de Yongbyon, Corea del Norte tampoco cumplió en plazo el tercer compromiso, pero el retraso se debió, en opinión de Pyongyang, a las exigencias que, por motivos de seguridad, hicieron los inspectores extranjeros. Por tanto, es de suponer que la deshabilitación será efectiva con algún retraso, lo que, en realidad, no tiene mucha importancia. Algunos analistas críticos con el acuerdo han señalado que no cabe descartar que pueda haber instalaciones importantes adicionales en un lugar distinto a Yongbyon, aunque tal cosa no está demostrada y parece, además, poco probable.

En cuanto al compromiso de no proliferación, se consideró muy importante incluirlo en el acuerdo, a la vista del historial de proliferación de misiles de Corea del Norte y de la enorme inquietud de que material nuclear norcoreano pudiese acabar en manos de otros Estados o de grupos terroristas. Esa preocupación se acentuó a principios de septiembre cuando se supo que unas instalaciones nucleares en Siria que fueron atacadas por la fuerza aérea israelí el día 6 de ese mes fueron aparentemente suministradas por Corea del Norte.

A cambio de esos compromisos, los otros países participantes en las conversaciones a seis bandas aceptaron tomar las medidas siguientes:

- EEUU, Japón, Corea del Sur y China acordaron suministrar a Corea del Norte asistencia energética, alimentaria y financiera por un total equivalente a un millón de toneladas de *fuel-oil* pesado (*Heavy Fuel Oil*, HFO). En julio, Seúl entregó las primeras 50.000 toneladas de HFO. En septiembre, China hizo una segunda entrega de otras 50.000 toneladas;
- Washington se comprometió a excluir a Corea del Norte de la lista del Departamento de Estado de países patrocinadores del terrorismo (lo que impedía el acceso de Pyongyang a la ayuda de organismos multilaterales, como el Banco Mundial, el FMI o el Banco Asiático de Desarrollo), a levantar las sanciones económicas impuestas con arreglo a la *Trading with the Enemy Act* (1917) y a iniciar conversaciones bilaterales para normalizar las relaciones y establecer relaciones diplomáticas;

- Japón se comprometió, con arreglo a la Declaración de Pyongyang de 2000, a normalizar igualmente las relaciones bilaterales;

- Los países que participaron en la Guerra de Corea (1950-1953) se comprometieron a crear un foro para transformar el armisticio de 1953 en un tratado de paz y dar así por terminada, de manera formal, la guerra.

Para llevar a cabo esos objetivos, se constituyeron, con arreglo al acuerdo de febrero 2007, cinco grupos de trabajo (sobre aspectos técnicos de la desnuclearización, relaciones Corea del Norte-EEUU, relaciones Corea del Norte-Japón, cooperación económica, y mecanismos de paz y seguridad en Asia nororiental). Todos esos grupos, con la excepción del de Japón-Corea del Norte, tuvieron sus primeras reuniones ya en agosto-septiembre de 2007.

Las razones del éxito diplomático

Las razones principales de que las conversaciones a seis bandas llegaran durante 2007 a los dos acuerdos mencionados, tras varios años de opiniones encontradas, son seguramente las tres siguientes: el cambio de posición de la administración Bush, que abandonó una estrategia radical e ideologizada y adoptó finalmente una política moderada y pragmática; el hecho de que China perdió la paciencia con su discol vecino tras la prueba nuclear de octubre de 2006; y el empeoramiento de la situación económica en Corea del Norte.

Washington, afectado en su política exterior por las enormes dificultades en Irak y por el declive de los ideólogos y políticos neoconservadores, se enfrentó en 2006 a los crecientes desafíos que le planteaba la proliferación nuclear en Irán. Además, los máximos responsables de la administración Bush (o más inequívocamente quienes dentro de ella habían aceptado las posiciones neoconservadoras) se dieron finalmente cuenta de que la idea de que el régimen de Corea del Norte estaba a punto de derrumbarse era ingenua, pues el colapso no tenía visos de producirse, al menos en el corto y medio plazo. Es preciso recalcar que la política hacia Corea del Norte de Bush se basó durante nada menos que cuatro años en esa premisa, lo que hacía que durante ese tiempo

no estuviera nada claro si Washington quería la desnuclearización o el cambio de régimen. Esa posición no sólo era ingenua sino que era también peligrosa, pues incitaba a los dirigentes de Corea del Norte a tomar medidas cada vez más radicales para frenar la amenaza implícita de ataque o invasión y conducía a una escalada del conflicto, como se

vio en 2006 con las pruebas de misiles y el presunto test nuclear. La posición de EEUU, profundamente equivocada y claramente contraproducente, fue muy criticada a diestro y siniestro, especialmente por China, Federación Rusa y Corea del Sur. Por añadidura, también debió influir en el cambio de posición de EEUU el hecho de que finalmente quedó claro para todo el mundo que la crisis con Corea del Norte no tenía nin-

“ Las razones principales de que las conversaciones a seis bandas llegaran durante 2007 [a dar resultados positivos] tras varios años de opiniones encontradas, son seguramente las tres siguientes: el cambio de posición de la administración Bush, que (...) adoptó finalmente una política moderada y pragmática; el hecho de que China perdió la paciencia con su discol vecino tras la prueba nuclear de octubre de 2006; y el empeoramiento de la situación económica en Corea del Norte.”

gún tipo de solución militar. La disuasión que suponen el enorme ejército norcoreano, su capacidad de respuesta (sobre, por ejemplo, las ciudades de Seúl o Tokyo) y un eventual uso de armamento nuclear había sido evidente desde el comienzo de la crisis para todos excepto para un influente sector de la administración Bush, que finalmente se avino a razones, aunque seguramente más por los problemas en Irak que por cualquier otra razón.

En cuanto a China, la prueba nuclear de octubre de 2006 seguramente colmó su paciencia, pues planteaba a Beijing dos problemas potenciales muy graves. Por una parte, podía conducir a la nuclearización de Japón, Corea del Sur e incluso Taiwan, lo que hubiese complicado extraordinariamente la política exterior y de defensa de China. Por otra

parte, generaba inestabilidad en el entorno geográfico de China, una situación contraria a los intereses del “ ascenso pacífico ” o “ desarrollo pacífico ” del país, que exige, como primera condición, estabilidad (y desarrollo económico) en el

“ La política hacia Corea del Norte de Bush se basó durante nada menos que cuatro años en [la creencia de el régimen estaba cerca del colapso]. (...) Esa posición no sólo era ingenua sino que era también peligrosa ”

resto de Asia Oriental. China, como es sabido, apoyó las sanciones incluidas en la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas después de la prueba nuclear de octubre. Pero seguramente fue más allá de esas sanciones, que, por lo demás, eran relativamente inofensivas. Es muy posible que en los últimos meses de 2006 Beijing iniciase una diplomacia “ silenciosa ” consistente en aplicar cada vez más presión a Corea del Norte, por ejemplo recortando (o amenazando con hacerlo) los suministros de alimentos y energía a Pyongyang. En los intereses de China no estaba en absoluto un eventual derrumbe del régimen de Kim

Cronología de la crisis con Corea del Norte



Octubre de 2002

Corea del Norte admite que mantiene un programa nuclear secreto, contraviniendo los acuerdos de 1994 para la concesión de ayudas económicas.

Noviembre de 2002

La administración Bush cancela toda ayuda a Corea del Norte.



Enero de 2003

El régimen de Pyongyang expulsa a dos inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y reactiva la central nuclear de Yongbyon. Corea del Norte se retira del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

Abril de 2003

Representantes de China, Estados Unidos y Corea del Norte se reúnen por primera vez en Beijing para abordar la crisis. Al término del encuentro, los representantes de los EEUU declaran que Corea del Norte ha admitido estar en posesión de armamento nuclear.



Agosto de 2003

Pyongyang acepta la puesta en marcha de las llamadas 'Conversaciones a Seis Bandas', un proceso negociador que en el que toman parte los Estados Unidos, Rusia, China, Japón, Corea del Sur y Corea del Norte. Finalizan sin ningún resultado concreto. El presidente Bush califica públicamente a Kim Jong-il de tirano, a lo que Pyongyang responde calificando a Bush de "imbécil que ha superado a Hitler".

Octubre de 2003

Corea del Norte afirma que ha conseguido procesar suficiente material nuclear como para construir seis bombas nucleares.

Junio de 2004

Fracaso de la tercera ronda de las conversaciones a seis bandas. Corea del Norte abandona la mesa negociadora.

Diciembre de 2004

Reunión entre Corea del Norte y Japón para tratar la cuestión de los japoneses secuestrados por el régimen de Pyongyang, un tema recurrente de tensión entre ambos países.



Febrero de 2005

Pyongyang afirma que ya se ha hecho con armamento nuclear y que lo empleará en la autodefensa.

Mayo de 2005

Reinicio de las conversaciones intercoreanas.

Septiembre de 2005

Concluye la quinta ronda de las conversaciones a seis bandas, en esta ocasión, con el compromiso de Corea del Norte de abandonar el programa nuclear a cambio de ayudas financieras y garantías de seguridad. Poco después, Pyongyang exige también un reactor nuclear que dedicará a usos civiles.



Diciembre de 2005

EEUU denuncia públicamente la presunta implicación de Pyongyang en negocios turbios, como el tráfico de drogas y de armas, así como la falsificación de moneda, y califica al régimen de "criminal".



Julio de 2006

Coincidiendo con la celebración del 4 de julio norteamericano, Corea del Norte realiza el lanzamiento de seis misiles Scud y Rodong, y un misil de largo alcance Tepodong II, que presuntamente tienen un radio de actuación de entre 5 y 6 mil kilómetros, y capacidad de transportar armamento nuclear. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas impone sanciones a Corea del Norte, en reacción a la prueba de misiles.

Octubre de 2006

Corea del Norte lleva a cabo lo que afirma públicamente que ha sido una primera prueba nuclear llevada a cabo con éxito. La noticia de que posiblemente Pyongyang ha demostrado al mundo que dispone del potencial atómico, produce una gran conmoción en su entorno inmediato. EEUU confirma que la prueba se ha realizado según lo expresado por Pyongyang, y de nuevo, Naciones Unidas aprueba la imposición de más sanciones.



Febrero de 2007

Se lleva a cabo la sexta ronda de las Conversaciones a Seis Bandas, en Beijing. Corea del Norte accede a poner fin a su programa nuclear.

Marzo de 2007

EEUU levanta el bloqueo que pesaba sobre los fondos norcoreanos retenidos en un banco de Macao.

Junio de 2007

Los inspectores de la OIEA regresan a Corea del Norte por primera vez desde su expulsión en 2003.



Julio de 2007

El régimen de Pyongyang afirma que ha cerrado el reactor nuclear de Yongbyon, un extremo que confirman los inspectores de la OIEA sobre el terreno, pocos días después.

Octubre de 2007

Se alcanza el compromiso de que Pyongyang desmantelará tres reactores antes del fin de año.



Noviembre de 2007

Se celebra una cumbre intercoreana de alto nivel. Los primeros ministros de Corea del Norte y Corea del Sur se reúnen, por primera vez después de 56 años.

Diciembre de 2007

Lee Myung-bak, con un perfil más duro hacia el vecino del norte, es elegido nuevo presidente de Corea del Sur.

Febrero de 2008

La Filarmónica de Nueva York vactúa en Pyongyang.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de BBC y El País.*

Jong Il, que hubiese conducido a una reunificación de la península coreana en términos dictados por Corea del Sur y por EEUU y que hubiera llevado a las tropas estadounidenses hoy estacionadas en el Sur hasta la frontera oriental de China. La nuclearización de Pyongyang aumentaba las posibilidades de conflicto armado y, por tanto, de posible colapso del régimen norcoreano.

Lo curioso de la situación desde finales de 2006 es que se invirtieron los papeles desempeñados hasta entonces por unos y otros: EEUU pasó a defender una posición proclive a una negociación mientras que China, que hasta entonces se había puesto del lado de Pyongyang, empezó a criticar y presionar intensamente a su vecino.

Finalmente, una tercera causa del éxito alcanzado en 2007 fue un claro empeoramiento de la situación económica de Corea del Norte. Todo parece indicar que en 2006 la tasa de variación del PIB se hizo negativa por vez primera desde 1999 (el Banco de Corea, el banco central del Sur, estima que disminuyó el 1,1%, la primera caída desde 1998), como consecuencia de diversos factores, entre los que cabe destacar las sanciones tras las pruebas de misiles y nuclear, los efectos de la congelación de los fondos del BDA en el acceso del país a la financiación privada internacional, el recorte en la ayuda alimentaria y de emergencia, y las repercusiones del mayor esfuerzo de la comunidad internacional por frenar las actividades de contrabando de drogas y de falsificación de moneda de Corea del Norte. El deterioro de la situación económica se manifestó en una menor disponibilidad de alimentos: en marzo de 2007 el Programa Mundial de Alimentos, de Naciones Unidas indicó que el déficit de cereales del país rondaba el millón de toneladas y que no cabía descartar que se produjeran de nuevo hambrunas, aunque no en la escala masiva de mediados de los años noventa.

Todos esos factores influyeron sin duda en que las conversaciones a seis bandas empezaran por fin a ser productivas, después de más de tres años de ineficacia. La comunidad internacional respiró aliviada pues la crisis nuclear con Corea del Norte era un asunto de la mayor gravedad. En efecto, la nuclearización de Pyongyang planteaba serios problemas a la seguridad regional y mundial. Suponía un grave desafío al régimen internacional de no proliferación, ya bastante debilitado. Podía generar, en un efecto dominó,

“ Todo parece indicar que [en Corea del Norte] en 2006, la tasa de variación del PIB se hizo negativa por vez primera desde 1999 (...) debido a las sanciones tras las pruebas de misiles y nuclear, los efectos de la congelación de los fondos del BDA en el acceso del país a la financiación privada internacional, el recorte en la ayuda alimentaria y de emergencia, y las repercusiones del mayor esfuerzo de la comunidad internacional por frenar las actividades de contrabando de drogas y de falsificación de moneda de Corea del Norte.”

una carrera de armamentos nucleares en Asia nororiental. Complicaba mucho la búsqueda de estabilidad y paz en la península coreana, esenciales para el desarrollo económico de China y Japón y, por tanto, del mundo. Planteaba un asunto muy grave de seguridad colectiva, pues podía dar lugar a una proliferación directa o activa si miembros del gobierno de Corea del Norte (o elementos incontrolados de su régimen) empezaban a transferir armamento o conocimientos nucleares a otros Estados o a grupos terroristas. Finalmente, creaba un estricto problema de seguridad nuclear, ya que las vetustas instalaciones del país o un control inadecuado de las mismas podían dar lugar a graves accidentes.

La cumbre Roh-Kim de octubre de 2007

La cumbre entre el presidente surcoreano Roh Moo Hyun y el líder norcoreano Kim Jong Il (cuyo título oficial es presidente de la Comisión Nacional de Defensa), celebrada a principios de octubre de 2007 en Pyongyang, revistió una gran importancia. No sólo porque fue la segunda de la historia,

tras la que se celebró en junio de 2000 con la visita a Pyongyang de Kim Dae Jung (quien, por su *sunshine policy*, de acercamiento al Norte, recibió el Premio Nobel de la Paz), sino también porque acordó un programa muy ambicioso de cooperación económica entre las dos Coreas, orientado esta vez a aspectos empresariales y prácticos.

La cumbre acordó hacer pública una “ Declaración para el desarrollo de las relaciones intercoreanas, la paz y prosperidad”, más detallada que la declaración de la cumbre anterior, de 15 de junio de 2000.

La declaración de 2007 abarca temas de seguridad, como la puesta en marcha de medidas de creación de confianza, entre las que destaca la creación de una zona especial para la paz y la cooperación en el Mar del Oeste o Mar Amarillo. Además, aboga por el final del armisticio de 1953 y la constitución de un “ régimen permanente de paz”, con un acuerdo entre los países implicados en la Guerra de Corea. La declaración incluye también una breve mención a la crisis nuclear, al señalar que las dos partes se comprometen a favorecer medidas de acercamiento y cooperar, sobre la base de las conversaciones a seis bandas, en la desnuclearización de la península coreana.

Pero es en temas de cooperación económica donde la cumbre tuvo resultados más importantes. Se acordó, entre otros aspectos, desarrollar un "distrito económico especial" en el puerto suroccidental de Haeju, crear dos astilleros conjuntos en Nampo, en el oeste, y Anbyon, en el este, propiciar un progreso más rápido que hasta ahora en el complejo industrial de Kaesong (en el que han invertido ya decenas de empresas surcoreanas), dar un impulso al transporte ferroviario en la línea occidental entre Munsan y Bongdong, e implicar a empresas del Sur en las reparaciones de la línea ferroviaria y de la autopista Kaesong-Pyongyang.

Esos acuerdos económicos son concretos, esto es, no se limitan, como en el pasado, a la entrega de ayuda en alimentos y, sobre todo, en dinero por parte de Seúl, y han sido saludados por muchos analistas como un progreso indudable –por su orientación eminentemente práctica– en las relaciones Norte-Sur.

Entre los resultados más sobresalientes de la cumbre destaca el fortalecimiento del complejo industrial de Gaesong, en el que, según estimaciones oficiales surcoreanas, han invertido ya más de treinta empresas surcoreanas, dando empleo a unas 13.000 personas. Las previsiones son que ese complejo, que presenta ciertas similitudes con las zonas económicas especiales que se abrieron en China en los años ochenta del siglo pasado, acoga hacia 2012 a 2.000 empresas y genere nada menos que 500.000 puestos de trabajo.

Además, la creación de una zona de paz en el Mar Amarillo, junto con la constitución de un "distrito económico especial" en el puerto de Haeju, en el límite de la frontera marítima entre las dos Coreas, pueden ser fundamentales para resolver la disputa fronteriza en la línea del límite septentrional (NLL en sus siglas en inglés, que corresponden a Northern Limit Line), establecida por Naciones Unidas en 1953 y nunca reconocida por Corea del Norte. La razón es que el uso pacífico de las aguas en disputa por navíos de las dos Coreas reducirá sin duda mucho las tensiones militares en esa región, en la que hubo incidentes graves en años tan recientes como 1999 y 2002.

Como continuación de la cumbre de jefes de Estado, a mediados de noviembre se celebró una cumbre de primeros ministros, en la que se dio contenido a la declaración de octubre. Entre otros aspectos, se decidió iniciar un servicio de transporte ferroviario de mercancías entre Munsan, en el Sur, y Bondong, cerca del complejo de Gaesong, en el Norte. También se aprobó que Seúl ayudaría a mejorar la línea

de ferrocarril entre Pyongyang y la zona especial de Sinuiju, al noroeste, en la frontera con China, así como que se iniciaría otro proyecto turístico en el monte Baekdu, el pico más alto de la península, adicional al ya existente en el monte Kumgang.

Para Corea del Sur, las cumbres de Pyongyang y Seúl tuvieron sin duda una motivación electoral (mejorar las perspectivas del partido gobernante en las elecciones presidenciales de diciembre, lo que finalmente no tuvo ningún éxito, a la vista de la aplastante victoria del candidato opositor) pero obedeció también a un cálculo estratégico: contribuir al proceso de desnuclearización y hacer frente a la creciente hegemonía económica de China en Corea del Norte.

Desafíos de la desnuclearización y del acercamiento Norte-Sur

El progreso hacia la desnuclearización de Corea del Norte, en ausencia de marcha atrás (lo que no cabe descartar, especialmente por parte de Pyongyang), será en cualquier caso lento y progresivo y no estará seguramente exento de perturbaciones de diversa índole.

Como ha señalado, entre otros, Robert L. Gallucci (quien dirigió el equipo estadounidense que negoció el Acuerdo

" Entre los resultados más sobresalientes de la cumbre [intercoreana] destaca el fortalecimiento del complejo industrial de Kaesong (...) Las previsiones son que ese complejo, que presenta ciertas similitudes con las zonas económicas especiales que se abrieron en China en los años ochenta del siglo pasado, acoga hacia 2012 a 2.000 empresas y genere nada menos que 500.000 puestos de trabajo."

Marco de 1994 y fue embajador especial para asuntos de proliferación entre 1998 y 2001), la naturaleza misma del acuerdo y, más concretamente, de los compromisos por ambas partes deja margen para eventuales problemas, sobre, por ejemplo, el alcance de la declaración sobre el material y las instalaciones nucleares, la transparencia, la comprobación (y

las inspecciones), la forma de desprenderse del material nuclear, el ritmo de la ayuda energética, la coordinación de EEUU con sus aliados en la zona (Corea del Sur y Japón) o la prevención de los riesgos de proliferación activa.

Por ejemplo, Washington puede mostrarse impaciente, especialmente si el presidente Bush desea cerrar su presidencia con un importante éxito de política exterior. En enero de 2008, la irritación de EEUU ante el retraso en la deshabilitación de Yongbyon y ante una supuestamente incompleta declaración sobre el material, las instalaciones y los programas nucleares por parte de Corea del Norte fue un ejemplo de esa impaciencia. Se acusó a Pyongyang de no cumplir el plazo del 31 de diciembre, cuando lo cierto es el retraso en la deshabilitación de las instalaciones nucleares tiene mucho

que ver con las exigencias hechas, debido a razones de cautela, por los inspectores internacionales y a pesar de que Corea del Norte ya se había comunicado en noviembre con Washington, señalando que disponía de 30 kilos de plutonio y que el programa de enriquecimiento de uranio no existía. Lo que ocurrió, en realidad, fue que esa declaración no fue muy del agrado de Washington, que esperaba información sobre el número de bombas nucleares, una cantidad mayor de plutonio (los 30 kilos, aunque plausibles, están en la franja inferior de las estimaciones hechas hasta la fecha), el reconocimiento de que existía o había existido un programa de uranio enriquecido e incluso un informe sobre las actividades pasadas de proliferación, en particular con Siria.

Con todo, muchos especialistas independientes consideran que la declaración ha existido y que es creíble. Por ejemplo, en un artículo publicado en *The Washington Post* el 24 de enero de 2008, David Albright y Jacqueline Shire, del Institute for Science and International Security (ISIS), señalaron que *"no hay ninguna indicación de que Corea del Norte esté dando marcha atrás en sus compromisos para deshabilitar sus principales instalaciones nucleares y si muchas razones para anticipar que ese proceso se va a producir lentamente, con Corea del Norte tomando medidas pequeñas e incrementales a cambio de los movimientos correspondientes de EEUU y de los otros países presentes en las conversaciones a seis bandas"*.

Parece que la administración Bush no quiere dar su brazo a torcer sobre el supuesto programa de enriquecimiento de uranio, que, como se recordará, fue en 2002 el detonante último de la crisis nuclear, pues EEUU acusó a Corea del Norte de incumplir el Acuerdo Marco de 1994 al estar desarrollando un programa secreto de ese tipo. Hoy en día, la mayor parte de los especialistas opina que la información sobre dicho programa que llegó a manos de Washington era muy incompleta o incluso falsa y que, con casi total seguridad, Pyongyang, aunque obtuvo componentes para fabricar centrifugadoras (de la red del científico pakistaní A. Q. Khan), no llegó a producir uranio enriquecido o a desarrollar su capacidad de enriquecimiento, al menos en la manera que EEUU creyó en su momento. Por ejemplo, el europarlamentario Glyn Ford, miembro de la Delegación del Parlamento Europeo para la Relaciones con la Península de Corea, considera que Pyongyang nunca llegó a tener un programa de enriquecimiento de uranio, sino únicamente algunos componentes iniciales de ese proceso.

No hay que olvidar que buena parte de la clase política de Japón y EEUU ha tendido desde los años ochenta a exage-

rar la amenaza militar norcoreana, en el primer caso para justificar una revisión de la pacifista Constitución nipona y en el segundo para desarrollar, a la vista de que existe un enemigo con capacidad nuclear y de misiles, por muy rudimentaria que tal capacidad fuese, la Iniciativa de Defensa Estratégica y el escudo de defensa antimisiles.

Por tanto, no cabe descartar que Washington ponga pegas a la declaración norcoreana sobre sus materiales nucleares, por considerarla tardía, incompleta o incluso inexistente.

Por añadidura, parece incluso que continúa la división en el seno de la administración Bush sobre la política a seguir con respecto a Corea del Norte. Los "halcones" de la oficina del vicepresidente Cheney, entre otros, siguen pensando que es precisa una política más agresiva y que los acuerdos de 2007

pueden ser ineficaces. Basten dos ejemplos de que esa corriente de opinión sigue estando presente.

El primer ejemplo es un artículo de John R. Bolton, antiguo embajador en Naciones Unidas, publicado en el *Wall Street Journal* el 31 de octubre de

2007, en el que se criticaba el giro de 180 grados de la política con Corea del Norte de ser ineficaz, porque el acuerdo sería seguramente incumplido por Pyongyang, lo que perpetuaría la crisis, en lugar de resolverla. El artículo decía incluso lo siguiente: *"al perpetuar el régimen de Kim Jong Il y su persistente amenaza, en realidad es la política del Departamento de Estado la que supone un riesgo mayor para la paz y la seguridad internacionales"*. Bolton abogaba por "mantener la presión de manera continua y consistente" y recomendaba al presidente Bush que hiciera una relectura de las declaraciones sobre Corea del Norte que hizo durante su primer mandato.

El segundo ejemplo es el del embajador especial del presidente para los derechos humanos en Corea del Norte, Jay Lefkowitz, quien dijo en enero de 2008 que la política actual de EEUU sería incapaz de alcanzar la desnuclearización y que era necesario un nuevo enfoque. Lefkowitz fue inmediatamente desautorizado por la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, quien dijo que sus palabras no reflejaban la posición de la Casa Blanca y del Departamento de Estado.

Parece altamente improbable que las posiciones más favorables a la confrontación se impongan, especialmente durante los últimos meses de la presidencia de Bush, pero los ejemplos anteriores demuestran que continúan las diferencias dentro de la administración y del Partido Republicano y que, si no hubiera progresos tangibles relativamente pron-

to, la presión sobre la nueva política oficial podría hacerse más intensa.

Además, la normalización de las relaciones comerciales con EEUU que Pyongyang espera y que es una de las contrapartidas de los acuerdos de 2007 deberá hacerse en Washington con la aprobación del Congreso, lo que indica que, por ser 2008 año electoral, se podría demorar. En cuanto a la normalización de las relaciones políticas, se enfrentará sin duda a un obstáculo importante: la voluntad de buena parte de la clase política de EEUU de condicionarla a un progreso sustancial de la situación de derechos humanos en Corea del Norte.

En lo que atañe a Pyongyang, no sería de extrañar, dado su historial, especialmente en los últimos años, que intente obtener más contrapartidas que las acordadas, por ejemplo paralizando y frenando el proceso con el argumento, más o menos fundado, de que EEUU se retrasa en sus compromisos, como el suministro del petróleo o la eliminación de Corea del Norte de la lista de países patrocinadores del terrorismo. Tampoco cabe descartar que Kim Jong Il y sus generales arrastren los pies, en la idea (seguramente peregrina) de que pueden mejorar las concesiones de Washington con el sucesor de Bush, tras las elecciones presidenciales estadounidenses de noviembre de 2008.

En lo que se refiere a Corea del Sur, la llegada al poder de un presidente conservador, Lee Myung Bak, tras dos administraciones seguidas de *sunshine policy* y de "política de paz y prosperidad" (las de Kim Dae Jung y Roh Moo Hyun) anticipa que Seúl empezará a condicionar la ayuda que presta al Norte a progresos efectivos en desnuclearización, la reforma económica y la reducción de la tensión militar. Es más, no está del todo claro en el momento de redactar estas líneas (enero de 2008) si el presidente Lee aceptará todos los extremos del comunicado conjunto Norte-Sur de octubre de 2007, aunque quizá su pragmatismo le impulse a hacerlo, a la vista, por ejemplo, de que las iniciativas de cooperación económica están llenas de sentido y se alejan de la simple entrega de dinero que Corea del Sur hizo en el pasado.

El programa electoral de Lee, en lo referente a las relaciones con Corea del Norte, se basó en las ideas de reciprocidad y de desincentivos. Por una parte, considerando que los 10.000 millones de dólares entregados por Seúl a Pyongyang entre 1997 y 2007 habían servido de poco, aseguró que, en su administración, la ayuda estaría condicionada a progresos efectivos en desnuclearización, cambios económicos y relajación militar. Por otro lado, durante la campa-

ña Lee señaló que, en caso de que Corea del Norte no cooperase, podría limitar o incluso eliminar algunos de los proyectos que son vitales para la economía del Norte, como el turismo al monte Kumgang (que atrajo a 350.000 visitantes en 2007), la actividad de empresas del Sur en la zona especial de Gaesong o incluso los intercambios comerciales bilaterales. El comercio intercoreano ha crecido mucho en los últimos años: en 2007 aumentó el 33%, hasta 1.790 millones de dólares, un aumento muy significativo desde los apenas 300 millones registrados en 1999.

Además, Lee se ha propuesto reconstruir la relación preferente de Corea del Sur con EEUU y Japón, abandonada especialmente en la presidencia de Roh, lo que podría complicar las relaciones intercoreanas.

Conclusiones

El año 2007 supuso un punto de inflexión en la crisis nuclear con Corea del Norte, una crisis duradera (se inició en 2002) y grave (por sus diversas implicaciones). El acuerdo de febrero de 2007, concretado en octubre, consistió en un compromiso para que Pyongyang renuncie, de una vez por todas, a sus armas e instalaciones nucleares a cambio de asistencia exterior, normalización de relaciones con EEUU y Japón y un tratado de paz que acabe formalmente con la Guerra de Corea, conflicto que, como es bien conocido, ha cumplido ya más de medio siglo con un mero armisticio.

Las razones del éxito de 2007, tras más de cuatro años de fracasos continuos, han sido diversas, pero destaca entre ellas el cambio de posición de la administración Bush, que pasó de unas políticas de enfrentamiento a otras moderadas y pragmáticas, basadas en aceptar, por vez primera, medidas simultáneas en vez de sucesivas, diálogo bilateral además del multilateral

y levantamiento de las sanciones financieras impuestas a los fondos norcoreanos en un banco de Macao. También influyeron seguramente que China perdiese la paciencia con su discolgo y molesto vecino oriental, especialmente tras la prueba nuclear de octubre de 2006, y que la situación económica de Corea del Norte experimentara un deterioro sustancial en 2006 y, seguramente también, en 2007.

Si finalmente la desnuclearización a cambio de ayudas, reconocimiento diplomático y un tratado de paz se produce con arreglo al guión acordado en octubre de 2007, se tratará de uno de los pocos éxitos diplomáticos (y, más en general, de política exterior) de los ocho años de presidencia de George W. Bush.

“La normalización de las relaciones políticas, se enfrentará sin duda a un obstáculo importante: la voluntad de buena parte de la clase política de EEUU de condicionarla a un progreso sustancial de la situación de derechos humanos en Corea del Norte.”

No es posible, sin embargo, descartar eventuales obstáculos en el camino, derivados de la impaciencia de Washington o de retrasos "tácticos" por parte de Pyongyang. Con todo, lo alcanzado entre febrero de 2007 y enero de 2008 ha sido muy sustancial: firma de un acuerdo de gran importancia, paralización del complejo nuclear de Yongbyon, regreso de los inspectores internacionales, cumbre intercoreana, declaración norcoreana sobre la cantidad de plutonio de que dispone y sobre la inexistencia de una programa de uranio y deshabilitación, aunque ligeramente retrasada con respecto al calendario previsto, de las instalaciones nucleares. Todo esto dista mucho de ser algo menor, especialmente a la vista de lo acontecido en los años anteriores y especialmente en 2006, con las pruebas de misiles y nuclear.

Si finalmente, como todo el mundo espera, se produce la desnuclearización pacífica de Corea del Norte, se habrá demostrado que no se tenía en pie la tesis (defendida por los sectores más neoconservadores de Washington) de que Kim Jong Il nunca se desprendería de sus armas y programas nucleares, por ser supuestamente su único factor de disuasión y su principal baza negociadora con la comunidad internacional. Esto es, se habrá demostrado que la negociación con Corea del Norte ha rendido sus frutos y que no ha sido una tarea interminable e inútil, propia de Sísifo, como dicen todavía algunos.

Habrá triunfado así el argumento, defendido por la inmensa mayoría de los analistas desde el comienzo mismo de la crisis nuclear en 2002, de que las autoridades de Corea del Norte lo que siempre han querido eran garantías de seguridad (esto es, ausencia de confrontaciones encaminadas al cambio de régimen) y la ayuda externa necesaria para mantener el país a flote. En otras palabras, que el ejemplo de Libia en su abandono de sus programas de armas de destrucción masiva se podía reproducir en Asia nororiental, aunque obviamente adaptado a las peculiaridades de la región.

Así, el año 2008, en el que se cumple el 60° aniversario de la partición de la península de Corea, puede ser el inicio de la desnuclearización pacífica de Corea del Norte y de la integración del país en la comunidad internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations, CSIS Pacific Forum, varios números de 2007 y 2008.

FORD, G. y S. KWON (2007), *North Korea on the Brink: Struggle for Survival*, Pluto Press, Londres.

GALLUCCI, R. (2007), "The Summit, the North Korean Nuclear Issue, and Prospects for Peace and Security on the Korean Peninsula", The Institute of Far Eastern Studies, Kyungnam University, Seúl, noviembre.

HAGGARD, S. y NOLAND, M. (2008), "North Korea in 2007", *Asian Survey*, vol. 48, n° 1 (de próxima publicación).

HUNTLEY, W. L. (2007), "US Policy Toward North Korea in Strategic Context: Tempting Goliath's Fate", *Asian Survey*, vol. 47, n° 3, pp. 455-80.

KIM, R. U. (2007), "Playing with Fire: The United States' Nuclear Policy Towards North Korea", *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 19, n° 2, verano, pp. 21-45.

MASON, S. (2007), "The Korean Peninsula: Room for Cautious Optimism", *CSS Analyses in Security Policy*, vol. 2, n° 19, septiembre. Center for Security Studies, Zürich.

MCCORMACK, G. (2007), "North Korea and the Birth Pangs of a New Northeast Asian Security Order", *Japan Focus*, octubre.