

Las dificultades de la desnuclearización de Corea del Norte y la evolución de la aproximación estadounidense

*Gracia Abad Quintanal **

Tema: Este ARI trata de la interrupción del desmantelamiento del reactor de Yongbyon por Corea del Norte, los desacuerdos en relación con la verificación y la evolución de la política estadounidense hacia la República Popular Democrática de Corea.

Resumen: A mediados de agosto, Corea del Norte tomó la decisión de interrumpir el desmantelamiento del reactor de Yongbyon en respuesta a la decisión estadounidense de no retirar al país asiático de la lista de Estados que promueven el terrorismo hasta que este último consintiera en un sistema de verificación acorde a los estándares internacionales, una aceptación que no se ha producido hasta principios de octubre.

Sin que estuvieran claras las verdaderas intenciones norcoreanas, parece claro que la firmeza con que reaccionó la Administración Bush así como el resultado de las próximas elecciones americanas son otros factores a tener en cuenta tanto en la solución del bloqueo como en el desarrollo futuro del proceso de conversaciones a seis bandas para la desnuclearización de la República Popular Democrática de Corea.

Análisis:

Introducción

En el transcurso del verano hemos sido testigos de un nuevo frenazo en el proceso de eliminación de los programas nucleares de Corea del Norte, ya que el país asiático decidió a mediados de agosto detener el desmantelamiento del reactor nuclear de Yongbyon y comenzar a dar los pasos necesarios para su rehabilitación. Ello habría sido consecuencia de la negativa de la Administración Bush a hacer efectiva definitivamente la eliminación de la República Popular Democrática de Corea de la lista de Estados que apoyan el terrorismo hasta en tanto no se acordara con la citada República un sistema de verificación de los progresos realizados en el desmantelamiento de su programa nuclear adecuado y en línea con los criterios internacionales existentes.

Corea del Norte, por su parte, consideró la negativa estadounidense como una violación de los acuerdos alcanzados tanto en el marco de la reunión de las Conversaciones a Seis Bandas celebrada en octubre de 2007, como en el contexto de las conversaciones bilaterales previas mantenidas en Ginebra. En efecto, en el contexto de dichas reuniones, EEUU se habría comprometido a sacar al país asiático de la lista de Estados que apoyan el terrorismo una vez que hiciera entrega de una declaración completa de sus programas

* Investigadora invitada, Royal Holloway, Universidad de Londres

nucleares (algo que ocurrió el pasado mes de junio) sin que la verificación apareciera como requisito necesario ni en el acuerdo multilateral ni en el bilateral. No obstante, tampoco había compromiso alguno que implicara que ambas acciones debieran tener lugar de forma simultánea salvo que –como apuntan algunos autores– Corea del Norte y EEUU hubieran alcanzado algún acuerdo en ese sentido en Ginebra, acuerdo que no se habría hecho público.

Sea como sea y, si bien en el momento de la entrega de la declaración por parte de Corea del Norte el pasado mes de junio el presidente Bush señaló que iniciaría el proceso para retirar a Corea del Norte de la lista comunicando al Congreso su decisión de hacerlo pero que, debido al procedimiento que debía seguirse, la medida tardaría aún 45 días, también es cierto que tal plazo culminaba el 11 de agosto y que para entonces no sólo no se había producido la eliminación, sino que el propio día 11 EEUU anunció la intención de no actuar en ese sentido mientras no hubiera acuerdo en relación con la verificación.

La actitud estadounidense pudo servir de detonante para la decisión norcoreana de interrumpir el desmantelamiento del reactor siguiendo de ese modo, según los líderes norcoreanos, el principio de “acción por acción” establecido como guía en las Conversaciones a Seis Bandas. La interrupción, que se produjo el 14 de agosto pero que sería anunciada a principios de septiembre, curiosamente tuvo lugar sólo unos días después del ejercicio militar conjunto anual realizado por Corea del Sur y EEUU, ejercicio que hizo declarar a los líderes norcoreanos su voluntad de reforzar su “disuasión militar”.

La estrategia norcoreana

Si bien es cierto que hemos asistido con anterioridad no sólo a frenazos sino incluso a bloqueos y retrocesos en el proceso de desnuclearización norcoreano y también que no es infrecuente que Pyongyang trate de llamar la atención de la comunidad internacional, en particular en los meses de verano y otoño –lo hizo, por ejemplo, en agosto de 1998 con el lanzamiento del Taepo-Dong, en julio de 2006 con la prueba de los misiles y de nuevo ese mismo año con la prueba nuclear de octubre–, en esta ocasión el endurecimiento de la posición norcoreana se ha producido pocos meses antes de las elecciones en EEUU, un elemento que parece conveniente tener en cuenta si se quiere hacer un análisis apropiado de la situación.

Corea del Norte, que parece atravesar un momento económico particularmente difícil –en parte como consecuencia del alza de los precios del petróleo y de la inundación de las cosechas del año pasado– y que podría ser víctima de la peor hambruna desde los años 90 –necesitaría más de millón y medio de toneladas de grano para evitarlo según el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas–, podría haber optado por un cambio de actitud en el proceso de desnuclearización con la esperanza de obtener de la Administración Bush un acuerdo más favorable a sus intereses. En efecto, habida cuenta del relativo fracaso cosechado por EEUU a lo largo de los últimos ocho años en otros frentes de su política exterior y teniendo en cuenta la progresiva relajación de las exigencias hacia Corea del Norte exhibida por Washington desde finales de 2006, no parece descabellado que Pyongyang pensara que la Casa Blanca cedería incluso un poco más con tal de que el proceso de desnuclearización norcoreana pudiera pasar a la historia como uno de los éxitos de la actual administración.

La reacción estadounidense

Sin embargo, si bien esos cálculos podrían tener sentido, lo cierto es que la Administración Bush no parece haber cedido en esta ocasión. Con todo, sí se ha mostrado relativamente conciliadora, como demuestran los esfuerzos realizados por Christopher Hill (máximo responsable estadounidense en las negociaciones con la República Popular Democrática de Corea) y Kim Sung (director de la oficina de Asuntos Coreanos del Departamento de Estado) para reunirse tanto con altos funcionarios norcoreanos como chinos repetidamente en las últimas semanas. Unos esfuerzos que han culminado con éxito, dada la aceptación de las inspecciones por parte de Corea del Norte y la retirada de República Popular Democrática de Corea de la lista de Estados que apoyan el terrorismo, hecha efectiva el 11 de octubre.

Ahora bien, la firmeza con que ha actuado la Administración Bush en esta cuestión no parece un hecho aislado. De hecho, aunque de manera casi imperceptible, cabe pensar que la postura de Washington hacia la República Popular Democrática de Corea se ha endurecido ligeramente a lo largo de los últimos meses. Prueba de ello serían las declaraciones del presidente Bush con ocasión de una corta visita a Seúl realizada en el marco de su viaje para asistir a la ceremonia de apertura de los Juegos Olímpicos de Pekín. En ellas, por primera vez en mucho tiempo, volvió a referirse a “los pobres niveles de respeto a los derechos humanos observables en Corea del Norte”, un discurso que había sido abandonado en aras de una mayor fluidez en las negociaciones. Asimismo y, en relación con la eliminación de Corea del Norte de la lista de Estados que apoyan el terrorismo, el presidente estadounidense indicó a su homólogo surcoreano que Kim Jong-Il “tendría que tomar ciertas decisiones si quería salir de la lista”, decisiones que, a la vista de los últimos acontecimientos el líder norcoreano, se habría avenido a adoptar.

Así, es cada vez más evidente que la Administración Bush no sólo no habría rebajado las condiciones para la eliminación de Corea del Norte de la lista de Estados que apoyan el terrorismo sino que podría haber endurecido tanto esas condiciones como su postura en el conjunto del proceso. Y es que, más allá de las circunstancias apuntadas más arriba, hay también otras razones que podrían explicar que Washington mantuviera una actitud de mayor firmeza e incluso, si se quiere, de cierta dureza en comparación con la que, como decíamos, ha sido habitual en los últimos dos años en los que, incluso William Perry, secretario de Estado con el presidente Clinton ha llegado en algún caso a acusar a la Administración Bush de adoptar una postura demasiado “suave” con Corea del Norte.

Entre esas razones hay que mencionar, en primer lugar, el cambio en la correlación de fuerzas existente en el marco de las Conversaciones a Seis Bandas, operado en el transcurso de los últimos meses. Así, si en las primeras rondas de dichas negociaciones la correlación de fuerzas imperante parecía ser de 3-2-1, donde ahora cabría indicar que hemos pasado a una situación de 4-1-1.

En el primer caso, la República Popular China, tradicional aliado de Corea del Norte, así como la Corea del Sur del presidente Roh Moo-Hyun que llevó a sus últimas consecuencias la *Sunshine Policy* de su predecesor, Kim Dae-Jung, y la Federación Rusa (3) eran partidarias de una aproximación mucho más suave a la República Popular Democrática de Corea (1) mientras que eran EEUU y su tradicional aliado en Asia Oriental, Japón (2), los que mostraban un grado mucho menor de flexibilidad.

Sin embargo, las cosas han cambiado. Al endurecimiento de la postura de la República Popular China, cansada de la fuente de inestabilidad de regional que supone Corea del Norte, incómoda con la situación derivada de la llegada de refugiados procedentes de

dicho Estado que podría convertirse además en auténtica avalancha de colapsar el régimen de Kim Jong-Il y deseosa de aparecer como una potencia responsable y fiable ante la Comunidad Internacional (un esfuerzo que, en el contexto de su emergencia como gran potencia y especialmente desde que en 2005 Robert Zoellick le hiciera un llamamiento en ese sentido, es cada vez más evidente), se ha unido el cambio de actitud de Corea del Sur tras la victoria del conservador Lee Myung-Bak en las elecciones de diciembre de 2007, que hacen que la República de Corea esté mucho menos dispuesta a buscar la normalización de las relaciones con su vecino del norte a cualquier precio. Así, estos dos Estados, junto con EEUU y Japón (4) estarían en una posición algo más fuerte en el marco de las negociaciones multilaterales con Corea del Norte (1) en las que la Federación Rusa (1) apenas habría modificado su posición, de cierta pasividad por otra parte.

Junto al cambio en la correlación de fuerzas, entre los motivos que podrían explicar la adopción por Washington de una mayor firmeza es la retirada progresiva de EEUU de Irak y, con ello, la desaparición de una de las cuestiones que estaban restando notables energías a la superpotencia.

Asimismo y, por mucho que no se haya querido dar demasiada publicidad desde Washington a la cuestión que, por otra parte, ha sido abordada en el marco de las conversaciones bilaterales entre EEUU y la República Popular Democrática de Corea y no de forma multilateral, las transferencias de tecnología y *know how* a Siria a la que incluso habría ayudado a construir un reactor igual que el de Yongbyon –que habría quedado destruido por el ataque israelí del mes de septiembre de 2007– confirman que Corea del Norte no es sólo un Estado nuclear sino proliferador, algo que por otra parte no es nuevo, como muestran sus intercambios a lo largo del tiempo tanto en materia nuclear como de misiles, con Pakistán e Irán, además de la propia Siria. Asimismo, según algunos autores, el reactor sirio, que en el momento de su destrucción por la aviación israelí podía necesitar pocas semanas para estar operativo, podría ser un intento norcoreano de continuar con sus programas nucleares sin ser descubierta siguiendo lo que podríamos calificar de “estrategia de deslocalización”.

Por último, aunque quizá sea la razón que menos haya influido, habida cuenta de las muchas dudas que aún envuelven el proceso de desnuclearización y las propias intenciones norcoreanas y el cambio en la correlación de fuerzas que hablábamos más arriba, la Administración Bush pudo juzgar en último término desaconsejable dejar a la siguiente lastrada por una decisión de cierto calado sin contar al menos con unas mínimas garantías.

Ahora bien, a la vista de la firmeza con que ha reaccionado EEUU a este último órdago de Corea del Norte y dado que esta última respondió inicialmente dando los primeros pasos para la rehabilitación del reactor –un proceso que, no obstante y según fuentes norteamericanas hubiera requerido más de un año–, cabe preguntarse, como es tristemente habitual, cuál era la verdadera razón de la conducta del régimen norcoreano. Sin poder descartar nunca por completo los planteamientos de aquellos autores que afirman que Corea del Norte no tiene una voluntad sincera de eliminar completamente sus programas de armas nucleares, otras explicaciones parecen más plausibles; así cabe pensar que como tantas veces iban de farol y sólo deseaban ganar fuerza en la negociación, que como también es habitual pretendían llamar la atención de EEUU y la Comunidad Internacional, algo tanto más lógico en una coyuntura particularmente difícil como la que parece atravesar la República Popular Democrática de Corea o que querían

ganar tiempo y esperar a que llegue un nuevo inquilino a la Casa Blanca, con la esperanza de lograr de él un acuerdo mejor.

Si esta última fuera la razón que hubiera motivado la conducta de Corea del Norte, desde luego su movimiento habría tenido sentido. En efecto, si analizamos los 14 años transcurridos desde la firma del Acuerdo Marco en 1994 y la puesta en marcha de la KEDO, el escenario menos favorable para la República Popular Democrática de Corea es el que se ha dado en el contexto de la segunda Administración Bush. No en vano, mientras que de la mano del acuerdo logrado bajo la Administración Clinton, Corea del Norte logró un notable volumen de ayuda de la Comunidad Internacional sin llegar a hacer efectivo su compromiso de desnuclearizarse y durante la primera Administración Bush, en el marco de la estrategia de aislamiento desarrollada por ésta, el régimen de Pyongyang pudo avanzar considerablemente en sus programas nucleares, en el marco de la segunda Administración, de la mano de las Conversaciones a Seis y las negociaciones bilaterales con EEUU, Corea del Norte ha tenido que llegar más lejos que nunca (por mucho que pueda seguir siendo insuficiente) en sus concesiones. En otras palabras, el régimen de Kim Jong-Il puede tener buenas razones para querer esperar a la próxima Administración porque se puede decir que “nunca le ha ido tan mal”.

Los candidatos presidenciales frente a la cuestión norcoreana

Dicho esto, la pregunta sería lógicamente, qué cabe esperar del 44º presidente de EEUU en lo que a Corea del Norte y los esfuerzos para acabar con sus programas nucleares se refiere.

Y la respuesta probablemente es que, por paradójico que pueda parecer, lo “mejor” que le puede pasar a Corea del Norte si desea tener un margen mayor de maniobra que el actual y poder dar marcha atrás en su proceso de desnuclearización o, cuando menos, no avanzar en él, es que gane el senador John McCain. En efecto, el candidato republicano, que por otra parte ha otorgado mucho menor protagonismo que su oponente a Corea del Norte en sus referencias a la política exterior, como prueba el hecho de que ni siquiera hiciera referencia a la cuestión en su discurso de aceptación, sí ha manifestado su voluntad de adoptar una postura mucho más inflexible con Corea del Norte, en lo que cabe pensar sería un retorno a los planteamientos al respecto de la primera Administración Bush. De hecho, el senador McCain, en consonancia con los planteamientos del sector más conservador del partido republicano se ha mostrado contrario a la política desarrollada por el presidente Bush durante buena parte de la segunda Administración, mostrándose a favor del retorno a las sanciones y a la demanda de “desarme completo, verificable e irreversible”, una estrategia que como veíamos más arriba fracasó y sólo sirvió para facilitar a Corea del Norte un desarrollo más rápido de sus programas.

A diferencia de lo que ocurría en el caso del senador McCain, si el nuevo inquilino de la Casa Blanca es el demócrata Barack Obama cabe esperar que el panorama en relación con Corea del Norte no sea muy diferente del actual y que su gestión de las negociaciones –multilaterales y bilaterales– con la República Popular Democrática de Corea no difiera mucho de la realizada por la segunda Administración Bush. No en vano, los planteamientos del candidato demócrata que apuesta por la culminación del proceso de Conversaciones a Seis como paso previo para la normalización de las relaciones entre todos los participantes en el mismo y la creación de una Península Coreana estable, parecen estar mucho más en consonancia con la estrategia de implicación diplomática desarrollada por el subsecretario de Estado para Asia Oriental y el Pacífico, Christopher Hill, máximo responsable de las negociaciones con la República Popular

Democrática de Corea. De hecho, resulta interesante que el crecimiento incesante de la ventaja del candidato demócrata en las encuestas haya coincidido con la decisión norcoreana de aceptar el régimen de verificación exigido por los negociadores estadounidenses.

Conclusión: Tanto la actitud de firmeza de la Administración Bush, que no parece haber sucumbido a la tentación de mejorar su balance gracias a un éxito en el proceso de negociación para la desnuclearización de Corea del Norte conseguido a cualquier precio, como la probabilidad de que, en función de lo anunciado por las encuestas, la próxima Administración sea una demócrata encabezada por el senador Obama que siga la misma línea de la segunda Administración Bush en lo que a la República Popular Democrática de Corea se refiere, parecen haber hecho desistir a ésta última de conseguir un acuerdo mejor.

Gracia Abad Quintanal
Investigadora invitada, Royal Holloway, Universidad de Londres