

El acuerdo entre EEUU y Corea del Norte de febrero de 2012: ¿más de lo mismo o nueva oportunidad?

Pablo Bustelo *

Tema: El acuerdo entre Washington y Pyongyang de finales de febrero puede acabar en una nueva decepción o constituir uno de los éxitos de política exterior de la Administración Obama.

Resumen: El análisis expone, en primer lugar, el contenido del acuerdo reciente entre EEUU y Corea del Norte, subrayando especialmente sus carencias. En segundo término, se pregunta cuáles han podido ser las razones principales del acuerdo, apenas dos meses después de la muerte de Kim Jong-il y de la llegada al poder de su hijo Kim Jong-un. En tercer lugar, explora los eventuales resultados del acuerdo: dilaciones e incumplimiento por parte de Pyongyang o bien consolidación y cumplimiento, en un primer e importante paso adelante. Finalmente, expone algunas implicaciones estratégicas del acuerdo.

Análisis: El acuerdo de finales de febrero de 2012 es el primer avance diplomático significativo desde 2007, cuando la crisis nuclear con Corea del Norte estuvo a punto de ser resuelta definitivamente. Sin embargo, aquella prometedora situación se vino abajo en 2009, cuando Pyongyang hizo una prueba de un misil de largo alcance (en abril) así como su segunda prueba nuclear (en mayo).

El contenido del acuerdo

Esta vez, el acuerdo es, al menos inicialmente, más modesto, lo que podría permitir que se cumpliera. En la tercera ronda de las conversaciones bilaterales EEUU-Corea del Norte, celebradas en Beijing los días 23 y 24 de febrero, las partes acordaron: (1) la suspensión del programa de enriquecimiento de uranio en las instalaciones de Yongbyon y el regreso de los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) que fueron expulsados del país hace tres años; y (2) una moratoria de pruebas nucleares y de misiles de largo alcance. A cambio, EEUU se ha comprometido a suministrar a Corea del Norte 240.000 toneladas de ayuda alimentaria al año (con seguimiento de las mismas para garantizar que llegan a las personas más necesitadas) y ha hecho una declaración pública de que Washington no pretende un cambio de régimen. Esta garantía de seguridad, largamente demandada por Pyongyang, se expresó de la siguiente manera en el comunicado del Departamento de Estado que se publicó el 29 de febrero: "EEUU reafirma que no tiene intenciones hostiles respecto de la RPDC [República Popular Democrática de Corea] y que está preparado para tomar medidas con vistas a mejorar nuestra relación bilateral sobre la base del respeto mutuo por la soberanía y la igualdad".

* Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano.

El acuerdo incluye también el deseo, por ambas partes, de promover los intercambios culturales, educativos y deportivos (*people-to-people exchanges*), lo que es una novedad y da idea de un clima de distensión.

Este acuerdo, muy prometedor sobre el papel, es, sin embargo, incompleto, si bien es cierto que los aspectos que faltan podrían añadirse en sucesivos encuentros bilaterales o cuando se reanuden las conversaciones a seis bandas (interrumpidas unilateralmente por Corea del Norte en 2009, tras la prueba de su misil de largo alcance).

Con todo, los aspectos que no están contemplados en el acuerdo actual son numerosos:

- No está claro si se refiere sólo al programa de enriquecimiento de uranio (desvelado en 2010) o también al programa de reprocesamiento de plutonio (desvelado en 2002).
- Se cree que existen varias instalaciones de enriquecimiento de uranio fuera de Yongbyon (por ejemplo, en varias localidades cercanas a la frontera con China).
- El acuerdo no contempla ninguna medida de deshielo o distensión con Corea del Sur, algo especialmente importante tras los graves acontecimientos de 2010 (hundimiento de la fragata *Cheonan* y bombardeo de la isla de Yeongpyeong).
- No hay moratoria de misiles de corto alcance (como los NoDong), que son, sin embargo, importantes porque pueden alcanzar prácticamente cualquier parte del territorio de Corea del Sur y de Japón (incluidas las bases estadounidenses en ambos países).
- No se menciona si (y cuándo) se reanudarán las conversaciones a seis bandas (China, las dos Coreas, EEUU, Japón y Rusia), que se celebraron por última vez en 2008.
- No se incluye en la asistencia exterior la ayuda energética, que ha sido una de las reivindicaciones tradicionales de Corea del Norte.
- No se sabe qué ocurrirá con las armas nucleares ya fabricadas (que se estiman entre seis y 12).
- Tampoco se mencionan las sanciones en curso por parte de EEUU y de la comunidad internacional. Lo único que se dice al respecto es que “no están dirigidas contra la forma de vida del pueblo de la RPDC”.

Así las cosas, muchos analistas se preguntan si el acuerdo es lo suficientemente amplio como para tener realmente sentido. Otros, más optimistas, señalan que se refiere a la suspensión de gran parte de los programas nucleares y añaden que, precisamente por ese carácter parcial, el acuerdo actual puede tener más visos de cumplimiento que los detallados pactos de 2007, quizá demasiado ambiciosos.

Posibles razones del acuerdo

El régimen de Corea del Norte es particularmente hermético y su comportamiento es muy difícil de interpretar. Aun así, cabe enumerar, como meras hipótesis, las siguientes razones del acuerdo.

En primer lugar, Kim Jong-un, pese a su juventud y su falta de experiencia política y militar, esté quizá intentando poner en práctica una estrategia distinta a la de su padre. En otras palabras, puede querer la distensión, en primer lugar con EEUU y luego con Corea del Sur. Esa hipótesis optimista se basaría en el supuesto de que Kim Jong-un se ha dado cuenta de que no necesita sus programas nucleares para disuadir de un eventual ataque de EEUU (le bastan sus fuerzas convencionales) y de que su

paralización y eventual eliminación le pueden reportar grandes ventajas, como una ayuda externa masiva, unas claras garantías de seguridad y, a la postre, una integración de Corea del Norte en la comunidad de naciones.

Una segunda razón puede ser que las necesidades alimentarias de Corea del Norte sean muy imperiosas. En un informe de noviembre de 2011, la FAO y el Programa Mundial de Alimentos, de Naciones Unidas, estimaron que el déficit de grano, en 2011-2012, sería de 414.000 toneladas. Señalaron igualmente que durante 2011 el sistema público de distribución de alimentos había suministrado apenas 200 gramos/día a la población, equivalentes a una tercera parte de las necesidades mínimas. Además, indicaron que se había registrado un incremento de los ingresos de niños malnutridos en clínicas pediátricas y un aumento de nacidos con poco peso. Recomendaban una ayuda de 120.000 toneladas, lo que dejaba un déficit de 294.000 toneladas, que debería ser cubierto por asistencia bilateral y de ONG. Adviértase que esa cantidad es, a grandes rasgos, similar a las 240.000 toneladas de ayuda a través de USAID acordadas en febrero. Hay que tener también en cuenta que el próximo 15 de abril se cumplen 100 años del nacimiento de Kim Il-sung, que se prevén grandes festejos para la ocasión y que el gobierno puede querer que la alimentación de la gente en ese momento sea mejor que la actual.

En tercer lugar, la distensión con EEUU puede ser la contraparte de una mayor agresividad con Corea del Sur, que además tendrá elecciones parlamentarias en abril y presidenciales en diciembre. Quizá no sea casualidad que, pocos días después del acuerdo con EEUU, Kim Jong-un visitara la “zona desmilitarizada” (DMZ) y, según la agencia oficial de noticias, dijera lo siguiente: “Si comienza la lucha, nuestro Ejército y nuestro pueblo conseguirán que el enemigo se ponga de rodillas para pedir, esta vez no una tregua, sino la rendición”. La mayor agresividad de Corea del Norte con su vecino meridional obedece también a su protesta por unas maniobras militares conjuntas estadounidenses-surcoreanas y por la aparición, en un cuartel del ejército surcoreano, de un póster con la frase “Golpeemos a Kim Jong-un hasta la muerte!”. El domingo 4 de marzo, 150.000 personas se reunieron en Pyongyang en una manifestación de protesta contra el “insulto” a su máximo dirigente. La mayor agresividad con Seúl puede ser también un intento de interferir en las campañas electorales de este año en Corea del Sur y de conseguir que la población surcoreana no refrende, en las urnas, la política de Lee Myung-bak respecto del Norte.

Una cuarta posibilidad es que Pyongyang pretenda simplemente repetir su comportamiento de los últimos años: ganar tiempo para fortalecer sus programas nucleares, obtener algo de ayuda de EEUU, obligar a Corea del Sur a reanudar su ayuda incondicional, congelada desde el acceso al poder en 2008 de la actual Administración conservadora. Algunas fuentes señalan que Washington y Pyongyang estaban a punto de anunciar un acuerdo similar durante el pasado mes de diciembre, pero que hubo que interrumpir el proceso a raíz del fallecimiento de Kim Jong-il. En otros términos, este acuerdo podría no ser una nueva iniciativa de Kim Jong-un sino la prolongación de la política de su padre.

Eventuales resultados: incumplimiento o paso adelante

El carácter parcial del acuerdo y el historial de dilaciones e incumplimientos de Corea del Norte pueden hacer que se repita esta vez lo que ya ha ocurrido en el pasado: Pyongyang puede alegar cualquier motivo para dar marcha atrás, reanudar sus programas nucleares, expulsar a los inspectores y realizar una tercera prueba nuclear o

varias pruebas de los misiles de largo alcance que tiene en desarrollo: el Taepodong 1, con un alcance de 3.000 km, y el Taepodong 2, con un alcance de 7.000 km. El segundo misil, de ser operativo, podría alcanzar Guam o Alaska.

Los antecedentes de Corea del Norte no son precisamente propicios. La declaración conjunta de 2005, que suponía la desnuclearización a cambio de asistencia energética y alimentaria, fue interpretada por Corea del Norte a su antojo, lo que, junto a las sanciones estadounidenses al banco BDA de Macao, condujeron finalmente a su incumplimiento y a la primera prueba nuclear (octubre de 2006).

Los acuerdos de 2007, los más ambiciosos y los que parecía que iban a resolver la crisis nuclear de manera definitiva, no fueron tampoco cumplidos por Pyongyang, que realizó una prueba de un misil de largo alcance en abril de 2009. Las sanciones consiguientes de la comunidad internacional llevaron a la expulsión de los inspectores del OIEA y a la retirada de los norcoreanos de las conversaciones a seis bandas. Además, en mayo de 2009 el país llevó a cabo su segunda prueba nuclear.

A mayor abundamiento, en el acuerdo de febrero de 2012, Corea del Norte se ha comprometido a cumplir su parte siempre que el diálogo sea “productivo”, lo que le da un amplio margen para desmarcarse, en su caso, de los compromisos adquiridos.

La otra posibilidad es que este acuerdo, quizá precisamente por su carácter parcial (por no pretender abarcar, de entrada, demasiadas cosas), sea un primer paso adelante de lo que podría constituir un gran éxito diplomático de EEUU. El presidente Obama ha dicho que se trata de un “acuerdo importante, aunque limitado”. La secretaria de Estado Hillary Clinton ha señalado que es un “paso modesto en la buena dirección”. En otras palabras, no cabe descartar la posibilidad de que Kim Jong-un y sus apoyos dentro del régimen sean sinceros y deseen imprimir un cambio en las relaciones de Corea del Norte primero con EEUU, luego con Corea del Sur y finalmente con el resto de la comunidad internacional.

El carácter parcial del acuerdo puede ser una ventaja. Además, los aspectos que no se han incluido en él podrían añadirse en una nueva ronda de conversaciones bilaterales EEUU-Corea del Norte o, si se reanudan, en las conversaciones a seis bandas. Sería de extrema importancia que ese foro multilateral volviese a funcionar, ya que se reunió por última vez a finales de 2008 y porque incluye a potencias que tienen mucho que aportar a la solución de la crisis (Rusia, por ejemplo, podría favorecer la construcción de un gasoducto desde Sajalín hasta la península coreana).

Por el momento, parece que el acuerdo se desarrollará de manera bilateral. El día 6 de marzo se celebraron conversaciones en Beijing entre diplomáticos norcoreanos y Robert King, enviado especial de EEUU para asuntos de derechos humanos en Corea del Norte, con el fin de concretar detalles sobre la entrega de la ayuda alimentaria y, en particular, la forma en que esa asistencia acabe llegando a la población infantil y a otros grupos vulnerables.

Implicaciones

Para Corea del Norte, este acuerdo puede ser una forma de demostrar un cambio de actitud. Es posible que Kim Jong-un haya llegado a la conclusión de que la senda que había seguido su padre estaba conduciendo al país al desastre y de que resulta necesario resolver, de una vez por todas, la crisis nuclear mediante el diálogo, exigiendo,

eso sí, todas las contrapartidas posibles (ayuda alimentaria y energética, garantías de seguridad, reconocimiento diplomático, integración en los organismos financieros internacionales, etc.). En otros términos, Kim Jong-un ha podido darse cuenta de que no necesita los programas nucleares para disuadir de un eventual ataque o invasión de EEUU, porque para eso ya tiene sus fuerzas convencionales (más de un millón de soldados, una fuerza de artillería que es la mayor del mundo, misiles Scud y NoDong, etc.). Pero también puede ocurrir que el actual líder de Corea del Norte esté siguiendo la táctica de su padre, esto es, una mezcla de voluntad de llegar a acuerdos con incumplimientos, chantajes y amenazas. Puede muy bien ocurrir que el acuerdo de febrero no sea más que un medio para obtener algo de ayuda alimentaria y así mejorar la dieta de la población en un año en el que se cumplen el 100º aniversario del nacimiento de Kim Il-sung y en el que el país debe ser una nación “fuerte y próspera”.

En el caso de EEUU, parece que Washington ha pasado de la “paciencia estratégica” (esperar a que las dificultades económicas de Corea del Norte le obliguen a negociar en serio) a una política de acercamiento e implicación. Tal cosa puede interpretarse como el resultado del deseo de la Administración Obama de mostrar un éxito importante en política exterior antes de las elecciones presidenciales de este año. De hecho, conviene recordar que el acuerdo reciente es el único acontecimiento positivo que se ha dado en las relaciones EEUU-Corea del Norte durante toda la Presidencia de Obama. Hay analistas que señalan que EEUU puede tener otro objetivo: reducir la influencia de China en Pyongyang, dando prioridad a las conversaciones bilaterales frente al foro a seis bandas. No obstante, muchos analistas sostienen que China en este caso persigue los mismos objetivos que EEUU: la desnuclearización y la estabilidad.

Finalmente, a Corea del Sur se le plantea un grave problema. Una vez en marcha la asistencia alimentaria estadounidense, ¿qué pasará con la ayuda surcoreana que el actual presidente Lee Myung-bak interrumpió al llegar al poder en 2008? Es posible que Corea del Sur, que nunca tomará medidas para provocar el colapso del régimen (por el temor a una reunificación descontrolada y a la inevitable marea de refugiados), se vea obligada a reanudar esa ayuda, incluso antes de las elecciones presidenciales de finales de este año.

Conclusiones: El acuerdo de febrero de 2012 entre EEUU y Corea del Norte, en virtud del cual se suspende buena parte del programa nuclear y se fija una moratoria de pruebas nucleares y de misiles de largo alcance a cambio de ayuda alimentaria y de garantías de seguridad, constituye el primer avance diplomático significativo desde 2007 en la complicada crisis iniciada hace ya casi 10 años.

Su carácter parcial, sin embargo, ha sido interpretado como precursor de un fracaso, aunque también, por su modestia, como garantía de éxito, frente a la excesiva ambición que seguramente mostraron los acuerdos de 2007.

Si el acuerdo es un exponente de un cambio de rumbo en la relación de Corea del Norte con la comunidad internacional, esto es, si Kim Jong-un ha decidido romper con la política tradicional de su padre, hay motivos para la esperanza. En cambio, si el acuerdo no es más que la prolongación de la estrategia de dilaciones, incumplimientos y amenazas que ha seguido Pyongyang en los últimos años, se impone el escepticismo.

A corto plazo será difícil saber cuál de los dos rumbos adoptará finalmente Corea del Norte. Habrá que esperar varios meses para saber a qué atenerse. Lo único seguro es que la nueva dirección de Corea del Norte (Kim Jong-un y sus aliados) no ha querido iniciar un rumbo novedoso e impredecible (una escalada de agresividad), como algunos analistas temían cuando llegó al poder tras la muerte de Kim Jong-il el pasado mes de diciembre.

Pablo Bustelo
Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano