

Diplomacia y no proliferación nuclear El caso norcoreano y la «acción estabilizadora» de las principales potencias: un recuento de los principales hechos*

Liliam Ballón de Amézaga

1. Antecedentes

Históricamente, se considera que el programa nuclear de la República Democrática de Corea ha desatado crisis en tres oportunidades: en 1993-1994 cuando rechazó unas inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); en 2003 cuando se retiró del Tratado de No Proliferación (TNP) y, en 2006, a raíz del lanzamiento de múltiples misiles balísticos en julio y el anuncio de un ensayo con arma nuclear, en octubre del mismo año.

La primera crisis de 1993-1994 se produjo cuando, ante las sospechas internacionales de que disponía de más plutonio que el declarado, Pyongyang rechazó unas inspecciones propuestas por el OIEA, organismo con el que había firmado un acuerdo de salvaguardias en 1992, y amenazó con abandonar el TNP —al que se había adherido en 1985— y con continuar con su programa nuclear de reprocesamiento de plutonio. Esa crisis fue resuelta con la firma del acuerdo marco de 1994 con Estados Unidos, en virtud del cual Corea del Norte se comprometió a abandonar su programa nuclear a cambio del levantamiento progresivo de las sanciones económicas estadounidenses, la construcción de dos reactores nucleares de agua ligera y de la recepción de medio

* Nota del Editor: El presente texto corresponde a la presentación que la autora realizó el 19 de julio de 2007 en el seminario organizado por el IDEI «La Cuenca del Pacífico: un espacio para la cooperación política y de seguridad». En consideración a la importancia de la materia y pese al cambio de las circunstancias, se ha estimado oportuno la publicación del texto ya que mantiene su relevancia para la mejor comprensión de los antecedentes del tema.

millón de toneladas de petróleo al año. La construcción de los reactores y el envío de petróleo se encomendaron a un consorcio internacional creado en 1995 denominado KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organization), financiado fundamentalmente por Estados Unidos, Corea del Sur y Japón.

Entre 1994 y 2000, la atención de la Administración Clinton se centró en un segundo problema con Corea del Norte: el desarrollo del programa de misiles y la exportación de misiles y sus componentes o tecnología a Pakistán, Libia, Egipto, Siria, Irán o Yemen. En 1998, un misil coreano sobrevoló Japón. En 1999, la diplomacia norteamericana consiguió una moratoria sobre el programa de misiles norcoreano a cambio de compensaciones económicas y del acceso gratuito a servicios extranjeros de lanzamiento de satélites.

La segunda crisis se inició en octubre de 2002, cuando Washington hizo público que Corea del Norte había admitido que estaba desarrollando un programa nuclear secreto de enriquecimiento de uranio, contraviniendo el TNP, la declaración Corea del Sur-Corea del Norte sobre desnuclearización de la península, que ambos países firmaron en 1991, y el acuerdo de salvaguardias con el OIEA, entre otros. En enero de 2002, el presidente Bush criticó a Corea del Norte «por armarse con misiles y armas de destrucción masiva, mientras su población moría de hambre» y la incluyó —junto con Irak e Irán— en el denominado «Eje del Mal». En diciembre, Estados Unidos suspendió los envíos de petróleo que se habían realizado desde el acuerdo-marco de 1994.

Corea del Norte reaccionó reactivando la central de Yongbyon, reinició la construcción de otras dos centrales y expulsó a los inspectores del OIEA, al tiempo que desplazaba armamento a las proximidades de la «zona desmilitarizada» del paralelo 38. El 10 de enero de 2003, Pyongyang decidió abandonar el TNP.

El 19 de septiembre de 2005, la reunión en Beijing de las seis partes —Corea del Sur y del Norte, China, Estados Unidos, Japón y Rusia— emitió una declaración conjunta. La declaración explicó los principios que se requerían para comenzar las tratativas finales para dismantelar las actividades nucleares de Corea del Norte a cambio de incentivos. En la misma se pidió, entre otras cosas, que Corea del Norte deseché las armas nucleares, la normalización de relaciones con Estados Unidos y la provisión por parte de Washington de energía y ayuda económica en respuesta a los esfuerzos de Pyongyang. La comunidad internacional evaluó altamente la declaración conjunta, e incluso expresó la esperanza de que las negociaciones nucleares de las seis partes se desarrollaran en un canal de diálogo para establecer un esquema de paz en la península coreana.

Nada de eso sucedió y *la tercera crisis* se inició el 5 de julio de 2006 con el lanzamiento de siete misiles balísticos en el Mar del Japón, terminando con la moratoria de 1999. El 17 de julio de 2006 el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad

la Resolución 1695, que condenaba el lanzamiento de misiles y establecía un embargo limitado a los programas de misiles balísticos. El Representante Permanente norcoreano ante las Naciones Unidas señaló que los misiles lanzados con éxito eran parte de maniobras militares de rutina llevadas a cabo para aumentar la capacidad de defensa militar del país. El 3 de octubre de 2006 el Ministro de Relaciones Exteriores anunció que su país llevaría a cabo un ensayo nuclear. A pesar de muchas advertencias, lo hizo el 9 de octubre. Menos de una semana después, siguiendo a una condena universal, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1718. El 31 de octubre, después de realizar consultas con Estados Unidos y China, Pyongyang accedió a retornar a las conversaciones de las seis partes.

El Director del OIEA confirmó el 18 de julio de 2007 que Corea del Norte cerró sus cinco instalaciones nucleares. El cierre sigue al del reactor de plutonio de Yongbyon, piedra angular del programa nuclear norcoreano. La clausura se enmarca dentro del acuerdo alcanzado el 13 de febrero de 2007 en Beijing entre Estados Unidos, Japón, China, Rusia y las dos Coreas, por el que Pyongyang renunciaba a su programa nuclear a cambio de ayuda energética internacional.

2. Análisis de la situación

La primera pregunta que se suscita en el análisis de la situación es por qué Estados Unidos y las potencias regionales asiáticas perciben como amenazadoras las acciones de Corea del Norte. Esta percepción se basa no tanto en una amenaza directa y contundente de poder militar convencional sino que es el resultado de las percepciones sobre las intenciones, la naturaleza y la historia de proliferación nuclear del actor en cuestión.

El régimen de la República Popular de Corea comenzó a manifestar interés de desarrollar un programa nuclear propio a mediados de los años cincuenta, concluida la guerra en la península. Las investigaciones para llevar a cabo tal programa prosiguieron incesantemente.

En la década de 1980 en la zona de Yongbyon comenzó la construcción de un centro de investigación nuclear a gran escala. No obstante los avances de Corea del Norte en el plano nuclear, en el año 1985 —bajo presión de la URSS— firmó el TNP. Con la debacle de la URSS y sus satélites Corea del Norte no solo perdió interlocutores políticos sino también fuentes importantes de financiamiento económico. Pyongyang enfrentó, y aún enfrenta, una deplorable situación económica. Conforme a informes de Naciones Unidas el país no dispone de medios suficientes para sobrevivir y sus carencias de energía son alarmantes, lo que supuestamente es la motivación principal para reactivar su programa nuclear.

A pesar de su catastrófica situación económica, Corea del Norte tiene un potencial militar fuertemente desarrollado. Ello convirtió al país en un importante exportador de armas a Medio Oriente y al Tercer Mundo, algunas de los cuales eran nucleares. Al respecto, Pyongyang reconoció el 23 de abril de 2003 poseer dispositivos nucleares —bombas—.

Según un informe de la Carnegie Endowment for International Peace (CEIP), Corea del Norte ha sido el principal exportador de misiles balísticos al mundo en desarrollo y sus exportaciones han continuado a pesar de su moratoria de pruebas. Entre los Estados que han recibido misiles de Corea del Norte figuran, como se ha dicho, Pakistán, Libia, Egipto, Siria, Irán y Yemen.

Por la importancia geoestratégica de la península coreana, las grandes potencias han buscado hoy y en el pasado ganar posiciones en la zona. Cabe destacarse la importancia de cinco actores: Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Rusia y China. Mientras la relación entre Estados Unidos y Corea del Norte se basa en una estructura donde prima la desconfianza, tanto China como Rusia fueron antiguos «camaradas» de Pyongyang. Si bien no se puede hablar de una relación de confianza, indudablemente la relación de empatía entre Corea del Norte y ambos países es mayor que con Estados Unidos. Es por esta razón que no solo son actores influyentes en la cuestión sino que también suelen ser interlocutores y mediadores válidos a la hora de acercar posiciones.

2.1. Estados Unidos

El presidente Bush se opuso a las conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Corea del Norte porque entiende que serían una concesión a Kim Chong-il, el líder de ese país, y que destruirían el proceso de las seis partes, lo que haría que Washington perdiese la posibilidad de contar con la capacidad de influencia de China sobre Corea del Norte.

El objetivo primordial de Washington reside en el desmantelamiento completo, comprobable y definitivo de los programas nucleares de Corea del Norte. Se percibe que si bien Estados Unidos se ha declarado a favor de las negociaciones de las seis partes y la resolución de la cuestión por la vía diplomática, en realidad apuesta por el estrangulamiento del régimen. Ello se manifiesta en el *modus operandi* de su política exterior aplicada: la Proliferation Security Initiative (PSI), lanzada en 2003, que busca impedir el tráfico marítimo, aéreo y terrestre de armas de destrucción masiva, sus componentes o vehículos.

En un documento de trabajo presentado por Estados Unidos en el marco del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes del TNP de 2010, este señala que los grandes beneficios que el Tratado aporta a la comunidad internacional se verían menoscabados si los países que lo violan se sintieran libres de retirarse de él, desarrollar armas nucleares y sacar provecho de su incumplimiento con impunidad. Sugiere entonces que los Estados Partes deberían asegurarse de que la Parte que viola el Tratado, al retirarse de este, sufra las consecuencias del caso. Esa actitud contribuiría a disuadir a otros de seguir los pasos de Corea del Norte y se promovería el objetivo de la adhesión universal al TNP.

De otro lado, la normalización de las relaciones con Estados Unidos es uno de los objetivos más valorados por Corea del Norte: la única circunstancia bajo la cual abandonarían su carta de negociación nuclear sería bajo garantías seguras de que se ha alcanzado dicha normalización. En ese sentido, una de las demandas de Corea del Norte es ser removido de la lista del «Eje del Mal».

2.2. Japón

La posición de Tokio puede considerarse como intermedia entre la actitud de firmeza extrema de Estados Unidos y la posición más conciliadora de China, Corea del Sur y Rusia.

Japón ha tenido una política «precavida» hacia Corea del Norte. Particularmente porque las experiencias históricas de ambos países los definen como enemigos (no hay que olvidar que Corea fue invadida y colonizada por Japón).

Sin embargo en 2002, el entonces primer ministro Koizumi viajó a Corea del Norte para reunirse con Kim Chong-il en una cumbre que dio lugar a la Declaración de Pyongyang. La misma proclamaba, entre otros, la moratoria indefinida de las pruebas de misiles que Pyongyang había declarado temporal en 1999, y el mantenimiento de los acuerdos internacionales en lo relativo a la cuestión nuclear.

Esta Declaración fue incumplida por Pyongyang, así como también otros acuerdos, lo que generó una situación de alta tensión en la región.

Japón está a favor de una resolución pacífica y diplomática de la crisis, rechazando cualquier solución militar. A su vez, insiste en llevar a la mesa de negociaciones a Pyongyang incondicionalmente y, al igual que Estados Unidos, defiende el diálogo multilateral. Cabe destacar que Tokio también se opone a cualquier escenario que contemple entre sus objetivos principales forzar un cambio de régimen en Corea del Norte y propone cambios económicos y políticos graduales.

2.3. Federación Rusa

Respecto de la Federación Rusa, existe una percepción de irrelevancia de Moscú en su autoasignado papel de mediador en el marco de una solución multilateral que se dilata. Si bien durante el periodo de Guerra Fría Moscú contribuyó decisivamente a instaurar el régimen comunista de Corea del Norte a través de tropas, armamentos, ideólogos, tecnología, etcétera; tras el colapso de la URSS su influencia se ha debilitado. Rusia tiene un gran interés en activar y comprometer a Pyongyang en pos de la estabilidad necesaria que facilite la integración económica de toda el Asia septentrional.

Los intereses de Rusia en la región son diversos; particularmente le interesa la venta de armas de Pyongyang, la participación en la modernización de la industria pesada norcoreana, en lo que sea industria metalúrgica, refinerías de petróleo y reactores nucleares. Geoestratégicamente, en el largo plazo, la normalización en Corea del Norte, junto con la normalización de las relaciones Moscú-Tokio, podría permitir la materialización del plan ruso de construir una línea adicional del ferrocarril transiberiano a través de la península coreana.

Asimismo, Rusia ha manifestado su voluntad de contribuir para solucionar los problemas energéticos de la península mediante oleoductos y gasoductos que vinculen Siberia y el extremo oriente de la Federación Rusa con las dos Coreas. En estas condiciones, la posición rusa se limita a propiciar el diálogo y descarta la utilización de presiones ya que estas nunca surtieron efecto con Pyongyang.

Una limitación a la política exterior del presidente Putin son los acercamientos a Corea del Sur y el hecho de que el Tratado de Amistad Rusa-Norcoreana de 2000 no incluye la defensa mutua en caso de guerra. Asimismo, hay que tener en cuenta la desconfianza de Rusia respecto de Pyongyang dada la impredecibilidad de su líder.

2.4. Corea del Sur

Históricamente ha sido aliada de Estados Unidos. Representa una base geoestratégica para las tropas norteamericanas.

La Declaración Conjunta sobre Desnuclearización de las dos Coreas firmada en 1991 prohibía a ambas partes probar, manufacturar, producir, recibir, poseer, almacenar, desplegar o usar armas nucleares y prohibía asimismo la posesión de procesadores nucleares y facilidades para la obtención de uranio. Se organizaría una Comisión de Control Nuclear Conjunta (JNCC) para la verificación de la desnuclearización. Además, en 1992 la República Popular Democrática de Corea acordó una garantía con el OIEA respecto de la desnuclearización en concordancia con el TNP de 1985, lo que permitiría la inspección de la zona.

En 1992 la relación entre ambas Coreas se vio interrumpida debido a la tensión provocada por la cuestión nuclear. El Programa Nuclear de Corea del Norte se transformó en el principal foco de conflicto.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la posterior inclusión de Corea del Norte en el «Eje del Mal» los acercamientos intercoreanos fueron mermados.

Para Corea del Sur la tenencia de armamento nuclear por parte del Corea del Norte es una amenaza directa a su seguridad. Dado que los riesgos que corre Corea del Sur por su cercanía son más altos que los de cualquier actor, la prudencia y actitud conciliatoria han primado en su política. Un ataque a Corea del Norte puede repercutir en una respuesta directa (más probablemente una invasión que ataque nuclear) sobre Corea del Sur. Por esta razón siempre presionó a favor del diálogo, las negociaciones diplomáticas y la resolución pacífica. La desnuclearización pacífica de la península implica un avance trascendental en la posibilidad de reunificación de la nación coreana.

2.5. República Popular China

La República Popular China es hoy, por su histórica relación con Pyongyang y su poderío regional, un Estado clave para la resolución del conflicto. China es el principal proveedor de ayuda económica y alimentaria de Corea del Norte.

China ha manifestado un relativo bajo perfil en el plano político mundial, pero el mismo se incrementa en una región donde los intereses económicos y geoestratégicos se ven plenamente involucrados. La mediación china en el conflicto, a su vez, no solo es importante para la resolución pacífica del mismo sino que ve en tal participación una forma de acotar las iniciativas norteamericanas que vayan en detrimento de sus propios intereses.

China ha favorecido el diálogo como mecanismo para propiciar un arreglo pacífico. También, piensa que es necesario combinar un esfuerzo multilateral a través de las negociaciones de las seis partes, con contactos bilaterales directos entre Estados Unidos y Corea del Norte.

La República Popular China busca la apertura económica de Corea del Norte para evitar el derrumbamiento estrepitoso del régimen y lograr una mayor distensión en la península coreana. A su vez, la promoción de la negociación por parte de este país no solo le permite ganar posiciones sino que a la vez cuenta con el visto bueno de Estados Unidos, cuyos líderes han reclamado constantemente a China un rol más activo en la solución del conflicto.

3. Conclusiones

Para algunos analistas, aún no es claro cuán seria es Corea del Norte sobre la renuncia a su programa nuclear. Es necesaria cierta dosis de escepticismo pues hay demasiadas evidencias que harían sospechar que Pyongyang podría no someter completamente su programa nuclear. Sin embargo, un proceso de negociación por fases es la única vía que podría tener ciertas posibilidades de éxito. En adición, dado el historial de romper acuerdos internacionales de Corea del Norte, se hace necesario un sistema de monitoreo y verificación del desmantelamiento del programa nuclear y de misiles a largo alcance. En ese sentido, la acción diplomática multilateral de las seis partes —que ha incluido el desmantelamiento de las actividades nucleares a cambio de incentivos— parece que está dando resultados positivos. Como señala Philippe Pons en un artículo aparecido en el diario *Le Monde*, si esta crisis desemboca en un embrión de sistema de seguridad colectivo en la región, habrá tenido un efecto favorable. Esta crisis nos enseña que no es suficiente amenazar y aislar a un país para hacerle ver la realidad.

Sin embargo, quizá sea aconsejable que esa firmeza se combine con una actitud flexible y el reconocimiento diplomático que permitan al régimen de Corea del Norte percibir que no está amenazado desde el exterior y que recibirá más ayudas económicas y garantías de no agresión. Una iniciativa positiva en ese sentido, constituye, por ejemplo, la Declaración sobre Energía Nuclear y No Proliferación firmada por los presidentes Bush y Putin en ocasión de su encuentro el 3 de julio de 2007 en su histórico «Lobster Summit» (Cumbre de la Langosta), ocurrido en Kennebunkport, Maine, Estados Unidos, en el que expresaron su determinación para jugar un papel activo en poner a la disposición de Estados interesados, en particular países en desarrollo, las ventajas de los usos pacíficos de la energía nuclear, siempre y cuando se alcance el objetivo común de la prevención de las armas nucleares. Ambos presidentes señalaron su disposición a iniciar un nuevo formato de cooperación con ese propósito.

La desnuclearización de Corea del Norte es esencial para la paz y la seguridad internacionales, así como para la reconciliación de la península coreana. El riesgo norcoreano es tanto global como regional. El poder nuclear que detenta ese país es más disuasivo que ofensivo y la desnuclearización puede alentar a otros países a seguir su ejemplo.

En ese sentido se ha expresado el Perú el 14 de febrero de 2007 cuando, en su calidad de miembro del Consejo de Seguridad, saludó el acuerdo logrado el 13 de febrero entre los seis países, expresando su confianza en que el mismo sea honrado por las partes involucradas y que su progresiva implementación contribuirá a reforzar la paz y la seguridad regional e internacional, reafirmando el recurso al diálogo y a la negociación como instrumentos idóneos de solución de controversias, al tiempo de fortalecer el régimen internacional de no proliferación nuclear con el cual nuestro país está comprometido.

Bibliografía

BAKER, Rodger

2007 «Changing Views of Nuclear Proliferation», febrero, 2007.

BUSTELO, Pablo

2003 *La crisis nuclear con Corea del Norte: antecedentes, desarrollo y opciones*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI N° 4/2003.

2003 «Crisis con Corea del Norte. Desnuclearización por ayudas económicas». *Política Exterior*, 93, mayo/junio 2003.

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes del año 2010 encargada del Examen del TNP, TNP/CONF.2010/pc.I/WP.22, Artículo X del TNP: cómo disuadir a Estados Partes que han violado el Tratado de retirarse de él y cómo responder a su eventual retirada, 3 de mayo de 2007.

El País

2007 «Corea del Norte cierra su principal complejo nuclear». Madrid, 14/7/07.

IAEA, Board of Governors

2007 GOV-2007-36, Monitoring and Verification in the Democratic People's Republic of Korea, 3/7/07.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP

2006 Policy Briefing, Asia Briefing N° 56, North Korea's Nuclear Test: The Fallout, Seoul/Brussels, 13 noviembre.

20067 Policy Briefing, Asia Briefing N° 62, After the North Korea Nuclear Breakthrough: Compliance or Confrontation?, Seoul/Brussels, 30 abril.

KBS WORLD

2007 Nota editorial. Primer aniversario de la declaración conjunta del 19 de septiembre, 14/07/07.

LAROUCHEPAC.COM

2007 Bush and Putin endorse enhanced nuclear power for the developing world, 7/7/07

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ

2007 Comunicado de Nota de Prensa 002-07, 14/02/07.

NACIONES UNIDAS

2006 Consejo de Seguridad, S/RES/1695(2006) Resolución 1695 (2006), 17/07/06.

2006 Consejo de Seguridad, S/RES/1718 (2006) Resolución 1718 (2006), 14/10/06.

PONS, Philippe

2007 «Leçons de la crise nucléaire». *Le Monde*, 19/07/07.

TRATADO SOBRE LA NO PROLIFERACION DE LAS ARMAS NUCLEARES. Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas

WASHINGTON POST

2007 «IAEA approves mission to North Korea». Washington D.C., 9/07/07.