

Momento de reactivar las relaciones de Japón con Corea del Norte

IZUME Hajime *

(CUADERNOS DE **JAPÓN**)

Desde que Corea del Norte realizó su ensayo nuclear de octubre de 2006, la diplomacia internacional respecto a la península coreana ha experimentado un cambio importante. Las tensiones que se crearon inmediatamente después de la prueba parecen ahora un recuerdo lejano. Washington y Pyongyang han negociado directamente con frecuencia el acuerdo alcanzado en las conversaciones a seis bandas (China, Japón, las dos Coreas, Rusia y Estados Unidos de América (EUA) ha iniciado finalmente la etapa de implementación y, hasta cierto punto, Corea del Norte ha frenado su programa de fabricación de armas nucleares. Ahora, los dirigentes principales de Corea del Norte y Corea del Sur van a celebrar una cumbre por vez primera en siete años.¹

EL año pasado la Península Coreana hizo lo posible para conseguir un acuerdo negociado. En medio de todo ello, Japón, frustrado en sus intentos por resolver la cuestión de los secuestros, abandonó su política inicial de compromiso y emprendió otra diferente a la del resto de Asia del Norte. En consecuencia,

¹ Este artículo fue escrito poco antes de la cumbre Norte-Sur del 2-4 de Octubre.-ED

nuestro país va perdiendo claramente peso político en la región. Lo peor es que, de seguir así, la comunidad internacional nos podría señalar como país que recoge los beneficios de la diplomacia multilateral pero sin asumir sus costes. No cabe duda de que ganará en seguridad si Corea del Norte continúa congelando su programa de fabricación de armas nucleares y reduciendo sus existencias de plutonio. En estas circunstancias, si Japón rehusa el trato con Corea del Norte porque no se avanza en la cuestión de los secuestros y se niega a cargar con parte de los costes del acuerdo, se convertirá en un corredor que va por la libre a los ojos de las comunidades internacionales.

Detonante de un cambio en la política estadounidense

Hasta hace aproximadamente un año, en la actitud de Japón hacia Corea del Norte no había ninguna anomalía. Al igual que Tokio, Washington mantenía una posición dura. Pyongyang parecía determinado a alejarse de su compromiso de desnuclearización inicial, y la situación se iba deteriorando. Ahora, en cambio, tenemos a la vista una situación completamente diferente.

El factor principal de esta nueva coyuntura es el cambio de política de Washington hacia Corea del Norte a raíz del ensayo nuclear que este último realizó en octubre de 2006. Al demostrar que podía detonar una bomba nuclear, aunque fuera pequeña, Pyongyang alertó al mundo de que la bomba nuclear norcoreana podía caer en manos de terroristas. En consecuencia, la idea de que Al Queda podía comprar una bomba nuclear a los norcoreanos

para cometer un acto terrorista en Washington o Nueva York adquirió unos visos de realidad sin precedentes. En estas circunstancias, realmente no sorprende que la Administración de George W. BUSH, acuciada por una nueva sensación de urgencia, cambiara de actitud y adoptara una política de compromiso. En este contexto, compromiso significa, fundamentalmente, hacer un trato, es decir, mantener unas negociaciones de toma y daca. A consecuencia del ensayo nuclear, Washington dejó de oponerse a resarcir a Pyongyang como contrapartida.

La primera tarea de los estadounidenses era acabar con el ciclo de producción de plutonio de Corea del Norte. Después de las conversaciones bilaterales con los norcoreanos de enero de 2007 en Berlín, los esfuerzos de Washington en esta dirección dieron sus frutos y, el 13 de febrero se alcanzó un acuerdo de «medidas iniciales» en las conversaciones a seis bandas. En este acuerdo se pedía a Corea del Norte que desmantelara sus instalaciones nucleares de Yongbyon y se sometiera a la inspección de la Agencia Internacional de Energía Atómica. Por su parte, EUA acordaba descongelar los fondos que Corea del Norte tenía bloqueados desde 2005 en cuentas de un banco de Macao para enviarlos a un banco ruso. Este fue el primer acuerdo entre La Administración BUSH y Pyongyang.

En cualquier caso, Corea del Norte podría volver a poner en marcha sus instalaciones nucleares en el momento en que quisiera, y no le tomaría demasiado tiempo. Por esta razón, se acordó que la «segunda fase de acciones» incluiría medidas para impedir tal eventualidad; en otras palabras,

«sistematizar» la congelación a través de las medidas de desactivación que centraron las conversaciones a seis bandas de finales de septiembre.

Desactivar no es sinónimo de dismantelar. Tal y como aclaró el secretario de estado adjunto Christopher HILL, jefe de la comisión negociadora de EUA, los Pasos para desactivar las instalaciones que se estaban discutiendo no eran irreversibles, sino sólo un mecanismo para dificultar una nueva puesta en marcha de las instalaciones por los norcoreanos. Sin embargo, esto iba a beneficiar enormemente a la comunidad internacional. Nuestro objetivo básico en la primera y segunda fases de las conversaciones era crear tal situación haciendo que Corea del Norte cerrara y dejara sus instalaciones fuera de uso, y estos objetivos están a punto de lograrse. Tan sólo esto ya es inmensamente beneficioso para la comunidad internacional.

Borrar a Pyongyang de la lista de terroristas

Por supuesto, difícilmente podemos esperar que Corea del Norte acepte unilateralmente nuestras demandas sin ofrecerle una compensación. En el marco de las «medidas iniciales», se ofreció el incentivo de descongelar los fondos norcoreanos depositados en un banco de Macao. En lo que respecta a la segunda fase, Pyongyang pide dos concesiones a Washington. La primera es que le borre de la lista de «Estados patrocinadores del terrorismo». La segunda es que deje de aplicar el Acta de Comercio con el Enemigo a Corea del Norte. En cuanto a la primera, parece que Washington estaría inicialmente

de acuerdo en borrar a Corea de la lista si ésta completa el proceso de la inhabilitación de las instalaciones nucleares y proporciona un informe sobre sus programas nucleares. Sin embargo, existen otros dos obstáculos que los norcoreanos deben superar antes de que Washington les borre de la lista. El primero es entregar a Japón a los sospechosos del secuestro del avión de Japan Airlines en 1970, el *Yodo-go*, y el segundo es reabrir sus propias investigaciones sobre los secuestros de ciudadanos japoneses en el pasado. Encubriendo a los sospechosos del incidente del *Yodo-go*, Pyongyang demuestra que sigue apoyando al terrorismo internacional; así, es lógico que Washington le pida que entregue a los sospechosos a Japón.

Hasta que los norcoreanos no cumplan estas dos condiciones, el Gobierno de BUSH posiblemente no pueda borrarle de la lista de Estados terroristas, y Corea del Norte es completamente consciente de esta actitud estadounidense. Así las cosas, es del todo posible que los sospechosos del caso *Yodo-go* puedan ser entregados a Japón en un futuro próximo. Y si esto ocurre, también habremos avanzado claramente en la cuestión de los secuestros. En la actualidad, Corea del Norte da refugio a siete individuos relacionados con el incidente de 1970: los cuatro supuestos secuestradores, dos esposas y una hija de ellos. Tres de los siete —un secuestrador y las esposas de otros dos— también son sospechosos del secuestro de ciudadanos japoneses. Por consiguiente, entregándoles a Japón, Corea del Norte entregaría a tres sospechosos de secuestro.

Desde el comienzo, el Gobierno de Japón ha pedido tres cosas a Pyongyang: primera, que repatrie a todos los secuestrados supervivientes; segunda, que

llegue hasta el fondo de la cuestión de los secuestros; y tercera, que entregue a los sospechosos. Estos son cinco en total, incluyendo a dos espías norcoreanos además de los tres individuos mencionados. Si Corea del Norte entrega a los tres sospechosos, contribuirá significativamente a resolver estos casos.

La reapertura de la investigación por Corea del Norte también representaría un paso significativo. Desde 2005, Pyongyang ha insistido en que la cuestión de los secuestros ha sido plenamente resuelta. Si quisiera reabrir el caso, estaría admitiendo que el problema no se ha resuelto, y abriría la puerta a nuevas negociaciones.

Washington presumiblemente cree que si Pyongyang adoptara tal postura, aceleraría la solución del problema de los secuestros. No cabe duda de que un objetivo del eventual movimiento del Gobierno estadounidense para eliminar a Corea del Norte de la lista de Estados que promueven el terrorismo sería despejar el camino para nuevas negociaciones entre Pyongyang y Tokio. En cualquier caso, si Corea del Norte acaba entregando a los sospechosos de los secuestros y reabre la investigación, Japón tendrá que elevar sus exigencias de cooperación para llegar hasta el fondo de este asunto. Hemos de actuar con visión para aprovechar al máximo las oportunidades que se brinden en el marco de las negociaciones entre Washington y Pyongyang.

La urgencia preelectoral de Washington

En las negociaciones bilaterales entre Washington y Pyongyang sobre la cuestión nuclear, también en las conversaciones a seis bandas, el reto más formidable será alcanzar un acuerdo en la tercera fase del proceso. Las conversaciones respecto al problema nuclear de Corea del Norte probablemente alcanzarán un punto crítico en 2008, cuando BUSH encare el último año de su presidencia. Cualquier acuerdo entre su Administración y Kim Jong il tendrá que alcanzarse antes de las elecciones presidenciales estadounidenses. En tales circunstancias, uno puede imaginar que ambas partes están realizando los máximos esfuerzos para alcanzar el último acuerdo posible con este Gobierno desde ahora hasta finales de octubre de 2008.

El secretario de Estado adjunto HILL habló de 2008 como la etapa final del proceso, y recalcó que el objetivo es que Corea del Norte haya eliminado todas sus armas nucleares así como todo su material fisible a finales de este año. Sin embargo, este objetivo parece demasiado optimista; en realidad el Gobierno de BUSH probablemente se plantea un objetivo más modesto. Específicamente, en lo que al plutonio producido en Corea del Norte entre 2003 y 2006 se refiere, quiere que Pyongyang entregue 1) un informe detallado de su cantidad, 2) lo someta al control y la supervisión internacional y 3) finalmente acuerde enviarlo todo al extranjero.

Según los cálculos internacionales, las existencias de plutonio en Corea del Norte no pasaban de 10 kilos a finales de 2002. Sin embargo, Pyongyang reanudó su programa nuclear en 2003, y en los cuatro o cinco años siguientes, sin las limitaciones de la comunidad internacional, pudo producir de 30 a 40 kilogramos. Por consiguiente, en la tercera fase de desnuclearización, que

comenzará en 2008, habrá que presionar a Corea del Norte para que se deshaga de todas sus existencias de plutonio. Si no lo entrega, tendrá la capacidad para fabricar varias bombas atómicas y podría plantearse seriamente la posibilidad de venderlas a Al Qaeda.

Huelga decir que la Administración BUSH no podía pasar por alto las implicaciones de esta situación. No sólo pondría en peligro a EUA y al resto de la comunidad internacional, sino que significaría también que, como parte de su legado, la Administración BUSH dejaría una Corea del Norte más peligrosa que en la era CLINTON. Por lo tanto, es razonable suponer que la actual Administración estadounidense tratará este asunto con dedicación. Al mismo tiempo, no cabe duda de que Pyongyang presionará enérgicamente para reanudar la construcción de un reactor de agua ligera como contrapartida.

Si se alcanza un acuerdo para reanudar la construcción de tales instalaciones, será, naturalmente, para ajustarse al llamado reactor de agua ligera «estándar de Corea del Sur» que iba a entregarse según el Acuerdo Marco EUA-Corea del Norte de 1994. El reactor de agua ligera surcoreano no puede completarse a menos que EUA proporcione directamente ayuda tecnológica en la etapa final. En otras palabras, la determinación final de si Corea del Norte recibirá un reactor de agua ligera depende de EUA. Desde esta perspectiva, es fácil imaginar que la Administración de BUSH contemple la construcción de uno de esos reactores como un as en su poder durante las negociaciones con Corea del Norte.

Originalmente, esta concesión se iba a ofrecer sólo después de que Pyongyang desechara y desmantelara sus armas y programas nucleares y se reincorpora al Tratado de No Proliferación Nuclear. Sin embargo, ahora se ha consensuado que Seúl ha suavizado ya su actitud en este aspecto y Washington podría modificar su posición si cree que al hacerlo puede conseguir concesiones claves de los norcoreanos. Cuando se reanuden las negociaciones el próximo año, habrá que observar atentamente si Pyongyang, Seúl y Washington avanzan hacia un acuerdo de construcción de un reactor de agua ligera diseñado por Corea del Sur.

Hemos de estar particularmente vigilantes ante la posibilidad de que Corea del Sur tome la iniciativa de ayudar a Corea del Norte para el «uso pacífico» de la energía nuclear aunque ésta continúe poseyendo armas nucleares. Si Seúl suavizase su postura sobre la desnuclearización de la Península Coreana, el impacto en la seguridad de Japón sería enorme. Desde este punto de vista, Japón debe prestar mucha atención a los resultados de la próxima cumbre entre las dos Coreas los días 2 y 4 de octubre.

El término «paz» aparece como la palabra clave para la citada cumbre. Desde su encuentro en 2000, ambos países han avanzado en el diálogo, el intercambio y la cooperación, y las relaciones han mejorado hasta el punto que Pyongyang ha declarado que se ha pasado de una era de confrontación a otra de reconciliación. A pesar de este progreso, las dos Coreas siguen sin establecer unas relaciones de coexistencia pacífica. Alabando la « paz en la Península Coreana» en la cumbre bilateral, los líderes de ambos países

pueden destacar el salto cuantitativo que han experimentado las relaciones Norte-Sur.

Sin embargo, no podemos olvidar las implicaciones de las conversaciones de «paz en la Península Coreana» mientras los norcoreanos estén en posesión de armas nucleares. Obviamente, esperamos que la situación animará a los surcoreanos a trabajar más todavía por la desnuclearización de Corea del Norte. Con todo, no se puede descartar que Seúl acabe considerando la capacidad nuclear de Corea del Norte como un hecho consumado. Si a consecuencia de las negociaciones entre estadounidenses y norcoreanos Corea del Norte acaba enviando una parte importante de sus existencias de plutonio al extranjero, deberemos tener presente la posibilidad de que Corea del Sur opte por el camino de la «coexistencia pacífica» con sus vecinos del norte aunque éstos sigan teniendo varias bombas nucleares y una pequeña cantidad de plutonio y uranio enriquecido.

Los peligros de una línea dura sobre los secuestros

Así pues, ¿cómo debería proceder Japón dadas estas posibilidades? Tal y como están las cosas ahora, Japón está en vías de renunciar a su condición de miembro activo en el proceso de desnuclearización. En los últimos seis meses aproximadamente, las otras partes se han implicado activamente en las negociaciones lideradas por EUA para alcanzar un acuerdo que permita hacer concesiones a Corea del Norte a cambio de su desnuclearización. Sin embargo, Tokio se ha negado constantemente a participar en el proceso hasta

que se aprecie cierto progreso en la cuestión de los secuestros. La consecuencia, por supuesto, ha sido el innegable declive de la influencia japonesa en los asuntos del norte de Asia.

Hemos de dar la vuelta a esta situación. Tokio debería cambiar su orientación, tal y como lo ha hecho Washington, y volver a una política de compromiso. Además, al cambiar de planteamiento, debe estar preparado para llegar a un acuerdo con Pyongyang. Con toda seguridad, a muchos japoneses no les gustará que se hagan negocios con los norcoreanos, cuanto más que Pyongyang no trata con franqueza el caso de los secuestros. Sin embargo, en lo que al asunto nuclear se refiere, Japón tiene la responsabilidad internacional de superar su disgusto y esforzarse para alcanzar un acuerdo con Corea del Norte.

La idea no es separar el caso de los secuestros de la cuestión nuclear y premiar a Corea del Norte con ayuda aunque no se aprecien progresos en la primera cuestión. Es más, deberíamos adoptar la actitud de buscar activamente una solución global a ambas cuestiones, aceptando nuestra parte de los costes de los acuerdos que salgan de las conversaciones a seis andas. Si queremos una solución diplomática a nuestros problemas con los norcoreanos, hemos de negociar con Pyongyang.

Japón tiene a su disposición un medio efectivo para utilizar al máximo el uso de dos incentivos de normalización diplomática y la ayuda económica para después de la modernización a fin de empujar a Pyongyang a un cambio de

política, y esto pasa por insistir a Corea del Norte que implemente la Declaración de Pyongyang, firmada cuando el primer ministro KOIZUMI Jun'ichiró realizó su histórica visita a ese país en 2002. Sin embargo, esto obviamente aplicará un cambio en la línea dura de Japón, centrada únicamente en la cuestión de los secuestros, y la voluntad de trabajar seriamente no sólo para solucionar los problemas de seguridad, sino también las cuentas históricas entre Japón y Corea del Norte relacionadas con su «desafortunado pasado» (referido principalmente al periodo del siglo XX cuando Japón anexó la Península Coreana). De hecho, se requiere una solución global para todas las cuestiones pendientes.

Afortunadamente, el primer ministro ABE Shinzō comenzó a encaminar la política exterior de Tokio en esta dirección antes de dimitir. Después de las elecciones a la Cámara de Consejeros de julio de 2007, ABE y su ministro de Relaciones Exteriores, ASÓ Taro, manifestaron su voluntad de ocuparse no sólo de la cuestión de los secuestros, la nuclear y los misiles, sino también del reto de solucionar las cuentas relativas al desafortunado «pasado de los dos países», sobre el cual Pyongyang ha expresado repetidamente su profunda preocupación. ABE llamó la atención, particularmente en una conferencia de prensa improvisada celebrada el 28 de agosto, cuando expresó sin ambigüedades su deseo de resolver las cuestiones históricas y normalizar las relaciones diplomáticas. Además, confirmó su postura en las conversaciones con el ministro de defensa chino Cao Gangchuan el 30 de agosto cuando afirmó que «no se han producido cambios en nuestra intención de resolver los problemas de los secuestros, la cuestión nuclear y la de los misiles, saldar las

cuentas relativas a nuestro desafortunado pasado y, con todo ello, normalizar las relaciones con Corea del Norte». Era la primera vez que ABE expresaba la intención de su Gobierno de resolver las cuestiones del pasado y normalizar las relaciones con Pyongyang y además expresó sus intenciones a un representante extranjero de alto rango. No cabe duda de que sus palabras encontraron una cálida acogida en Pyongyang.

Gracias a este cambio de actitud, las conversaciones Japón-Corea del Norte celebradas en Ulán Bator el 5 de septiembre transcurrieron sin sobresaltos y no se interrumpieron a la mitad, como ocurrió en la ronda de conversaciones celebrada en Hanoi el mes de marzo. Además, las dos partes parecen haber alcanzado un acuerdo para mantener frecuentes conversaciones bilaterales en lo sucesivo. En este sentido, se han puesto los cimientos para que Japón pueda seguir las negociaciones para alcanzar una resolución global de las cuestiones pendientes entre Tokio y Pyongyang. El nuevo Gobierno de FUKUDA Yasuo se verá presionado para acelerar el paso y ofrecer resultados concretos, particularmente en lo que al asunto de los secuestros se refiere.

Los misiles balísticos como eje central

El Gobierno japonés puede presentar una iniciativa real en relación con el problema de los misiles balísticos de Corea del Norte. Pero para alcanzar una solución Japón deberá abordar el problema de manera contundente. En la actualidad, casi ningún país ha mostrado una preocupación profunda acerca de los misiles balísticos de medio y largo alcance de Corea del Norte.

En comparación con la Administración de Bill CLINTON, la de BUSH se ha mostrado considerablemente indiferente hacia este asunto. Sin embargo, Japón, cuyo territorio está totalmente al alcance de los misiles Nodong norcoreanos, no puede permanecer impasible. Que Pyongyang desguace todos sus misiles balísticos de un alcance de 500 kilómetros o más debería ser un punto clave del programa de seguridad nipón. Esto representaría un enorme avance para la seguridad de Japón, ya que sin misiles balísticos Corea del Norte no tendría medios para atacar directamente a nuestro país, aun cuando redujera el tamaño de sus armas nucleares e incrementara su número.

Desde este punto de vista, es vital que Tokio presione a Pyongyang para que renuncie a sus misiles balísticos. El mejor planteamiento sería que Japón y EUA negociasen juntos con Corea del Norte esta cuestión. Se podría organizar un foro independiente sobre el asunto de los misiles en el marco de las conversaciones a seis bandas. Ahora que se ha avanzado en la solución del problema nuclear, el inicio de conversaciones entre Tokio, EUA y Pyongyang sobre la reducción de misiles debería ser considerado una tarea urgente.

Japón también puede desempeñar un papel activo en la construcción de un «régimen de paz» en la Península Coreana y de un mecanismo de seguridad para el Noreste de Asia. La creación de un régimen de paz en la Península Coreana presenta dos aspectos. Uno es poner fin formal a la situación de guerra que todavía existe a raíz del acuerdo de armisticio de la Guerra Coreana. Sin embargo, lo cierto es que la paz ha prevalecido esencialmente con este régimen durante más de cincuenta años. Consiguientemente, poner

un fin formal a esta guerra sólo implica poner un sello oficial al statu quo. La tarea clave es la segunda, la de establecer un régimen de paz permanente en la Península Coreana. Para lograrlo es esencial resolver primero el antagonismo entre Japón y Corea del Norte, porque es justo asumir que el Norte no renunciará a sus armas de destrucción masiva hasta que se alcance dicha reconciliación. Y no habrá manera de construir una paz permanente en la Península Coreana mientras Corea del Norte esté en posesión de armas nucleares y misiles balísticos.

Hasta que Tokio y Pyongyang normalicen las relaciones o al menos superen la situación de conflicto actual, establecer un estado de paz permanente en la península no será más que una utopía. Por este mismo motivo, nuestro país debe contribuir proactivamente al proceso. Japón tiene todavía la oportunidad de demostrar su liderazgo en la solución del problema norcoreano.

* IZUME Jaime se doctoró en relaciones Internacionales de la Universidad de Sofía. Ha sido investigador superior del Instituto de Investigación para la Paz y Seguridad y profesor invitado de la Universidad de Harvard. En la actualidad es profesor y director del Centro para Estudios Coreanos de la Universidad de Shizuoka. Es autor, entre otras obras, de *Corea del Norte bajo el régimen de Kim Hong-il*.

(Con la amable autorización de Chuo Koron Shinsha)

Traducido de "Bei-Cho wahei Taipei ni Nihon wa tori-nokosareru", publicado en Chuo Koron, noviembre de 2007, págs. 60-69; versión resumida

Momento de reactivar las relaciones de Japón con Corea del Norte

IZUME Hajime *

(CUADERNOS DE **JAPÓN**)

Desde que Corea del Norte realizó su ensayo nuclear de octubre de 2006, la diplomacia internacional respecto a la península coreana ha experimentado un cambio importante. Las tensiones que se crearon inmediatamente después de la prueba parecen ahora un recuerdo lejano. Washington y Pyongyang han negociado directamente con frecuencia el acuerdo alcanzado en las conversaciones a seis bandas (China, Japón, las dos Coreas, Rusia y Estados Unidos de América (EUA) ha iniciado finalmente la etapa de implementación y, hasta cierto punto, Corea del Norte ha frenado su programa de fabricación de armas nucleares. Ahora, los dirigentes principales de Corea del Norte y Corea del Sur van a celebrar una cumbre por vez primera en siete años.¹

EL año pasado la Península Coreana hizo lo posible para conseguir un acuerdo negociado. En medio de todo ello, Japón, frustrado en sus intentos por resolver la cuestión de los secuestros, abandonó su política inicial de compromiso y emprendió otra diferente a la del resto de Asia del Norte. En consecuencia,

¹ Este artículo fue escrito poco antes de la cumbre Norte-Sur del 2-4 de Octubre.-ED