

EVOLUCIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA DE LA REPÚBLICA DE COREA A LA REPÚBLICA POPULAR DEMOCRÁTICA DE COREA DESDE 1990 HASTA LA ACTUALIDAD

AZUL MAITE VAN MARREWIJK,¹³⁸

1- INTRODUCCIÓN

La República de Corea es el primer país en pasar de ser receptor a donante de ayuda humanitaria y para el desarrollo, hecho que lo pone como firme ejemplo frente a los países en vías de desarrollo. Luego de un recorrido histórico del crecimiento económico sin precedentes de la República de Corea. En el siguiente trabajo se estudiará la relación de la misma con la RPDC desde la ayuda humanitaria que se le ha brindado desde los años '90 y si se ha buscado replicar su modelo de desarrollismo. Las ayudas han tenido sus altibajos dependiendo los contextos políticos internos e internacionales. Han sido especialmente sensibles a las actitudes de Corea del Norte y en años más recientes, a las pruebas de misiles nucleares.

Además, se busca estudiar cómo la población ve las ayudas humanitarias y sus costos. Especialmente si creen que deberían aumentar, mantenerse iguales o suspenderse. Y, averiguar si la opinión pública se ve afectada por los hechos y acciones del país beneficiados o si el hecho de ser "compatriotas" pesa más.

138 Alumna de Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. azu.v.m@hotmail.com

2- AYUDA HUMANITARIA

El trabajo se enfoca específicamente en la ayuda humanitaria porque fue la que primero entregó la República de Corea al Norte y de todos los tipos de ayuda que se le ha otorgado (para el desarrollo, la infraestructura, préstamos, etc.) es tal vez la más consistente en el tiempo.

La ayuda humanitaria es una respuesta a una situación de emergencia y está destinada a salvar vidas, aliviar el sufrimiento y defender los derechos humanos manteniendo la dignidad humana. El ACNUR la define como aquella “para garantizar el acceso a servicios básicos como alimentación, atención médica, agua o refugio”.

3- HISTORIA

La República de Corea comenzó la mitad del siglo XX devastada por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Civil pero para finales del mismo logró ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Y hoy en día forma parte de la lista del Banco Mundial de países de ingreso alto.

En 1945 los japoneses fueron expulsados totalmente de la península coreana que ocupaban desde 1910. Esto generó un vacío de poder que se vio acentuado por los problemas económicos, la casi total destrucción de las áreas productivas y la situación de una sociedad diezmada por las muertes en la guerra y con una crisis identitaria y política.

En esos años, los estadounidenses que ocupaban el territorio al sur buscaron proporcionar cierta estabilidad política y establecieron objetivos para movilizar el sistema económico otorgando ciertas ayudas humanitarias y financieras. (Krueger, 1979) Las mismas buscaban resultados a corto plazo pero ciertas decisiones, como la reorganización del sistema educativo y la ayuda enfocada en el sector agrícola tuvieron impactos a largo plazo. (Mason, 1989) Para ese entonces, Corea se consideraba uno de los países más pobres, lo que no era decir poco en un mundo de posguerra.

Estados Unidos junto con la recientemente creada Organización de las Naciones Unidas colaboraron para que la fundada en 1948 República de Corea pudiera formar parte del sistema económico internacional. Para ello,

se crearon programas de ayuda económica dentro de la Administración para la Cooperación Económica (ECA). Lamentablemente, dichos programas se vieron suspendidos con el estallido de la guerra civil, que logró empeorar la pobreza de un país ya destruido y que recién comenzaba a mejorar. En ese momento, la ayuda que recibía Corea era en mayor parte de índole humanitaria en forma de alimento, ropa y medicinas para una población que la necesitaba para sobrevivir.

Durante la década del '50, el país recibió grandes concesiones financieras, principalmente bilaterales (Estados Unidos), con el objetivo de reconstruir y poner de pie al país lo más rápido posible. La ONU colaboró a través de la agencia UNKRA, que quedó a cargo de la restauración de las áreas industriales. (Krueger, 1979). Nadie preveía ni esperaba que Corea llegara a ser más que un país exportador de materia prima.

Por otro lado, lo que comenzó como un proyecto humanitario se vio transformado por el contexto de la Guerra Fría y el miedo hacia el comunismo tanto de Estados Unidos como del gobierno surcoreano. En su cruzada para contener al comunismo, el primero continuó con sus ayudas para el desarrollo de Corea. En gran parte se financió el proyecto de sustitución de importaciones que desarrolló y fortaleció la industria manufacturera gracias a ello. Así fue como el país recibió una de las ayudas más consistentes y extensas de la historia, que duró desde 1945 hasta 1975 (con sus esperables variaciones en cantidad y enfoque pero continua a fin de día). (Sial, 2018)

A partir del 60, se crearon planes quinquenales de desarrollo enfocados en la infraestructura y en el desarrollo social, lo que significaba la búsqueda de una mejor salud y educación. Para ellos, la ayuda que seguía ofreciendo el extranjero fue clave para manejar el déficit fiscal.

A pesar de que para estos años la República de Corea requería de las ayudas para subsistir, el país organizó pequeños proyectos de ayuda enfocados principalmente en enviar profesionales a otorgar asistencia técnica. Los proyectos eran un gran esfuerzo diplomático por ser reconocidos por la mayor cantidad de países como la Corea legítima, ya que estaban disputándose ese título con el norte. Incluso con estos esfuerzos, el gobierno y su población seguían buscando que la península coreana fuera un solo país y en el año 1969 se creó la Junta de Unificación Nacional, una institución

gubernamental encargada de todas las cuestiones con respecto a las relaciones inter-coreanas y de unificación. Años después, la misma pasaría a ser el Ministerio de Unificación. (MOU, About MOU)

Desde 1953 a 1972, el 87% de la ayuda se usaba en el sector industrial, específicamente para la minería, la industria manufacturera y el transporte. Para los sectores de materias primas como la pesca y la agricultura, principales beneficiarios de la posguerra previa a la guerra civil, sólo se destinaban fondos para proyectos muy específicos tales como la construcción de un sistema de irrigación. (Sial, 2018). En este periodo, la ayuda humanitaria se fue reduciendo y comenzaron a aumentar los préstamos. Los préstamos eran mayoritariamente bilaterales por su comparativa facilidad para negociarlos (en contra de los multilaterales) y la posibilidad de mayor autonomía con el dinero y los proyectos (que para un organismo podrían parecer muy ambiciosos).

En un esfuerzo por diversificar y ampliar la financiación de su crecimiento económico, Corea normalizó sus relaciones con Japón en el año 1965, con la ayuda de Estados Unidos y a pesar de las obvias renuencias. Desde ese momento, Japón se convirtió en uno de los principales benefactores de su vecino, en gran parte por las reparaciones que entregó por el periodo de ocupación. Además, Japón tenía gran poder dentro del Banco Asiático de Desarrollo, desde donde aprobó grandes proyectos de financiación.

Durante los años 70' el país consolidó su incipiente industria gracias al "gran empuje" que con la ayuda de Japón formó una base sólida para el aumento de las exportaciones. A pesar de ello, en 1979 y en medio del tumultuoso contexto político, el país entró en crisis y se vio obligado a llevar a cabo grandes cambios institucionales y de su enfoque económico.

Para los años 80' Corea buscó comenzar su camino como país proveedor de ayuda humanitaria. En 1987 estableció el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico, el mismo año en que se celebraron las primeras elecciones universales y democráticas.

Para 1990 ya no era receptor de ninguna ayuda. Y en 1991 creó la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) y la Fundación Corea, que promueve el estudio y la cultura coreana en el mundo. Con la elección de un presidente civil en 1992 y las nuevas políticas de apertura, en

donde se estimulaba la exportación de bienes de alta tecnología, la República de Corea se presentaba al mundo como un país desarrollado. Hecho que se vio validado por el resto de los países desarrollados con su ingreso a la OCDE en 1996. Y posteriormente reafirmado por su aceptación en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 2010, donde se define la agenda internacional del desarrollo y se establecen las buenas prácticas.

Al ser el primer país en pasar de receptor a donante, Corea ha intentado replicar su modelo con aquellos países que intenta ayudar y por ello gran parte de lo que hace no es concesional y suele ser de manera bilateral (aunque no siempre).

Se puede argumentar que el creciente interés del país por la ayuda humanitaria y para el desarrollo se debe en parte a sus intereses económicos y políticos que ven a los países que ayudan como potenciales mercados a explotar o posibles proveedores de materias primas, donde se puedan insertar y beneficiar las grandes corporaciones coreanas. Además, brindar ayuda a otros otorga estatus al país capaz de hacerlo y es prioritario en la manera en la que Corea se quiere presentar a sí misma en el ámbito internacional. (Choi, 2011)

4- AYUDA A SU VECINO DEL NORTE

La ayuda que la República de Corea ha provisto a la República Popular Democrática de Corea (RPDC) se debe analizar por fuera de su usual manera en brindar ayuda ya que las circunstancias son vastamente diferentes. La ayuda ha tenido grandes cambios a lo largo del tiempo dependiendo de las distintas administraciones y sus decisiones con respecto a la relación con el Norte. Y la misma no ha sido siempre directa sino que muchas veces se ha otorgado de manera indirecta a través de ONGs y organizaciones internacionales.

El Sur comenzó otorgando pequeñas ayudas al norte en 1991. Pero la cuestión de entregar ayuda humanitaria comenzó realmente en 1995 cuando la RPDC pidió ayuda a la comunidad internacional para aliviar la gran hambruna ocasionada por las inundaciones. Por ello, durante el gobierno de Kim Young-san las ayudas fueron principalmente cargamentos de alimento y fertilizantes. (MOU, Humanitarian Assistance) Se entiende

que fuera así al ser el primer presidente de origen civil luego de muchos años de dictaduras.

En 2000, el nuevo presidente Kim Dae Jung viajó a Pyongyang para encontrarse con Kim Jong Il y comprometerse a cooperar en el futuro, como parte de la llamada “Política del Sol” para acercarse al Norte. Aquí fue el verdadero despegue de la ayuda y su monto. Kim Dae Jung recibió el Premio Nobel de la Paz de 2000 por sus esfuerzos con la democracia y los derechos humanos.

En 2003, Roh Moo Hyun asumió como presidente. Durante su campaña él se había comprometido a continuar con la “Política del Sol” y en 2006 se llegó al pico de las ayudas humanitarias. Las mismas entregaban alimentos y asistencia a la industria agropecuaria y se dividían en préstamos y donaciones. Pero la revelación de que la República Popular Democrática de Corea estaba enriqueciendo uranio para utilizar en armas nucleares y sus pruebas de misiles complejizó las relaciones dentro de la península. Además, el gobierno de Bush en EEUU estaba negado a cualquier tipo de acercamiento con el Norte ante dichas noticias y junto a la ONU establecieron fuertes sanciones para Corea del Norte, que a pesar que se esforzaron por evitar afectar a la población civil, fue inevitable.

En el mismo periodo, las ONGs y la misma Cruz Roja siguieron un patrón similar al del gobierno a la hora de otorgar ayuda humanitaria a Corea del Norte. Durante 2002 y 2007 la ayuda se incrementó de manera significativa pero comenzó a bajar luego de las pruebas balísticas. Esto se debe en gran parte a que las ONGs deben registrarse en el gobierno, en el Ministerio de Unificación y conseguir permisos, por lo que las políticas de cada administración afectan fuertemente la cantidad de ayuda privada. (Jaesung Ryu, 2015)

En 2008, asumió el presidente Lee Myung Bak, quien aplicó una política de no negociación con Pyongyang, lo que también incluyó una baja casi total de las ayudas enviadas. En 2010, por primera vez en su mandato se envió ayuda humanitaria en forma de arroz y cemento para ayudar con los efectos de las inundaciones. Sin embargo, tras un ataque norcoreano a una isla de la frontera, el gobierno surcoreano decidió cancelar el envío de más ayuda (a pesar de que la misma ya estaba programada)

Al final de su gobierno y con la administración de Park Geun-Hye en

el poder, se intentó separar la política de la ayuda humanitaria pero las pruebas nucleares de Kim Jong Un complicaron las cosas. En 2014, la RPDC pidió nuevamente ayuda humanitaria para lidiar con los efectos de las inundaciones a pesar de haberse negado a conversar posibles cambios y de rechazar ayuda para mejorar infraestructuras.

Por otro lado, ante la falta de aumento de la ayuda en el gobierno de Park, el Ministerio de Unificación comenzó a aprobar más proyectos de cooperación entre los dos países bajo la política sobre financiación para planes relacionados de alguna manera con la unificación. (Stephan Haggard, 2015)

En 2016 Corea del Norte anunció una nueva prueba nuclear, lo que tuvo como consecuencia nuevas sanciones establecidas por la ONU, la Unión Europea y Estados Unidos, que declaró que nunca lo aceptaría como un Estado Nuclear. Y aunque lo intentaron evitar, las sanciones volvieron a afectar a una sociedad civil ya en situaciones precarias y a las organizaciones o países que quieren proveer ayuda humanitaria. (Rohrlich, 2016) Las sanciones no prohibían la ayuda humanitaria pero generaban complicaciones de logística, para recibir dinero y las provisiones. Además, dificultaban el planeamiento de nuevos proyectos que no sabían si se podrían llevar a cabo en caso que alguna nueva sanción se estableciera.

En 2017, asumió el actual presidente, Moon Jae-in. Su política con respecto a la RDPC está basada en tres puntos claves. Primero que nada, la mantención de la paz. Segundo, la búsqueda del respeto mutuo entre las dos Coreas ya que debería llevar a una cooperación para lograr la prosperidad de ambas partes, sin buscar el colapso del otro, ni la unificación a través de la absorción. Y tercero, una política abierta y transparente que permita que el público (si está interesado) participe de su formación. (MOA) Dicha política significó un aumento en la cantidad de ayuda humanitaria. Esto, a pesar de las presiones por parte del presidente Trump de utilizarlas como método de negociación en la búsqueda de la eliminación del programa nuclear.

Pero la nueva administración no podría negar ayuda cuando el reporte del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU sobre la situación de los norcoreanos fue muy desalentador. La mayor parte de

la población no tiene acceso a materiales de primera necesidad o agua potable, se encuentra desnutrida y eso sin mencionar la falta de libertad de expresión y la cantidad de arrestos ilegales.

La aparición de la pandemia del COVID-19 alteró nuevamente las ayudas, el Norte cerró sus fronteras como método de protección del virus (que con seguridad afectó la economía informal, que es cada vez más grande ya que la formal se ve restringida por las múltiples sanciones en el país). La situación frágil y vulnerable de la población norcoreana con una pobre infraestructura de salud los hace más susceptibles a una pandemia global que ya es una emergencia sanitaria para un país en mejores condiciones. Por ello, se enviaron satirizantes de mano, kits para testear el COVID, medicinas, termómetros y máscaras. Además, la ONU otorgó más excepciones de sus sanciones a un gran número de ONGs para que puedan trabajar. Entre ellas, la Cruz Roja, Médicos sin Fronteras y la Organización Mundial de la Salud, a las que también se les otorgó equipamiento para facilitar sus tareas humanitarias. (Book, 2020)

Pero toda esta ayuda se suspendió cuando se cortó la comunicación entre autoridades luego de que soldados norcoreanos mataran a un ciudadano surcoreano en Septiembre del 2020. Desde entonces, la administración de Moon ha ofrecido en distintas ocasiones ayuda al Norte pero no se obtuvo respuesta.

Este pasado julio, luego de la restauración de comunicaciones entre las autoridades de los dos países, la República de Corea aprobó un plan para enviar ayuda humanitaria al Norte por primera vez desde Septiembre de 2020. La ayuda se enviaría a través de una organización privada, que requiere aprobación del Ministro de Unificación. (Jeongmin, 2021) Los trabajadores humanitarios se encontraban hace tiempo pidiendo que se les permitiera enviar ayuda teniendo en cuenta la situación urgente en el sector de salud y nutrición.

En Agosto, mandatarios de la República de Corea y Estados Unidos se reunieron para discutir cómo proceder con Corea del Norte con respecto a la amenaza nuclear y la ayuda humanitaria. Luego de las mismas, Estados Unidos dejó en claro que apoya firmemente la ayuda humanitaria intercoreana haciéndose énfasis en las áreas de salud, agua potable e higiene. (Seung-woo, 2021) Y el ministro de unificación declaró que se enviaría

ayuda humanitaria a pesar de las pruebas de misiles recientes.

Por su lado, Kim Jong-un declaró en septiembre que se reanudarían las conversaciones entre los dos países pero que dependía de la actitud del Sur como las mismas se llevarían a cabo y que rumbo tomaría. (The Korea Times, 2021) Esto podría significar un aumento en las ayudas humanitarias.

A día de hoy, según los datos del Ministerio de Unificación, el gobierno surcoreano ha provisto más de 117 billones de wones en ayuda humanitaria de forma directa y a través de ONGs. (MOU, Humanitarian Assistance)

5- ¿QUÉ PIENSA LA SOCIEDAD CIVIL?

El gobierno surcoreano está constantemente debatiendo y buscando formas de relacionarse y ayudar al norte, el Ministerio de Unificación ayuda y provee los permisos para las organizaciones humanitarias y las mismas buscan maneras en las que amplificar su ayuda a una población que la necesita desesperadamente. Pero ¿Qué piensa el común de la sociedad civil sobre la cantidad de recursos que el país da a Corea del Norte?

A lo largo de los años se han llevado a cabo distintas encuestas para deducir que piensa la población. En el año 2006 hubo un pico de rechazo del 70% de la población a seguir otorgando ayuda humanitaria como resultado de las pruebas balísticas y nucleares del Norte. Y una situación similar se repitió en 2010 luego del hundimiento del Cheonan. Lo que podría demostrar la volatilidad y la fragilidad del soporte popular, dependiente de las actitudes de Corea del Norte.

Para 2011 la población pensaba que el gobierno debería enfocarse en la ayuda humanitaria y tomar una posición más firme en su defensa de los derechos humanos, en contraste con intentar conseguir disculpas del Norte o que abandone su plan nuclear. (Haggard, 2011)

En 2020 las encuestas revelaron que los surcoreanos en general siguen sin estar dispuestos a aumentar la ayuda al norte, menos incluso cuando se informa la cantidad de dinero que se asigna para ello. Esto podría significar que la población ve los esfuerzos de ayudar como inefectivos, por lo que el gobierno debería tal vez presentarlas de otra manera o hacer

énfasis en su importancia humanitaria y para el esfuerzo de reunificación. (Rich, 2020)

Por otro lado, y al igual que previos resultados, en los casos que la persona conoce a un norcoreano, es más probable que esté de acuerdo con aumentar la ayuda. El problema es que la mayoría de los surcoreanos no conoce a nadie del Norte, existen estereotipos negativos y ya no se los considera compatriotas. La mayor parte de las noticias (que son muchas) que se reciben en la República de Corea sobre la RPDC son negativas y suelen hacer alusión a la amenaza que significa para la seguridad nacional. Esto genera que se vea a los desertores con desconfianza y que la cantidad de noticias sature al público, que termina por perder el interés. Si el público no presta atención, no verá la falta de resultados pero afectará al gobierno ya que tampoco apoyan nuevas políticas, la reunificación, ni generan empatía por los ciudadanos norcoreanos que necesitan ayuda humanitaria. (Rich, 2020).

5- CONCLUSIÓN

La población norcoreana vive en situaciones terroríficas que violan los derechos humanos causadas por el régimen totalitario en el que viven. Además, sus condiciones se ven empeoradas por constantes desastres naturales como inundaciones y malas cosechas y la cantidad de sanciones que la comunidad internacional les ha puesto en su búsqueda por cancelar el programa nuclear. Sumado a esto, la pandemia del COVID-19 siguió empeorando la situación ya que los dejó más vulnerables y aislados que antes, afectando también a la economía informal ya que se cerraron las fronteras.

Frente a esta situación y habiéndose convertido en un país proveedor luego de haber estado en una situación precaria como la que hoy sufre Corea del Norte, la República de Corea provee ayuda humanitaria de la mejor manera que cada una de sus administraciones considera, lo que hace que no sea consistente y varié. Pero los esfuerzos siguen presentes ya que el gobierno no puede ignorar la emergencia sanitaria de un territorio que considera propio y con el que espera poder reunificarse.

Su experiencia sin precedentes de recuperación y crecimiento económico no es posible replicarse en su vecino del Norte pero los esfuerzos

siguen siendo enviados de forma directa e indirecta. Finalmente, puede ser que la falta de resultados sea lo que afecte la percepción del público, que parece ser indiferente más que nada, pero la misma ha demostrado ser volátil en el pasado. Lo que quiere decir que con un nuevo enfoque y una comunicación diferente la misma podría volverse más favorable hacia el aumento de ayuda a la RDPC.

BIBLIOGRAFÍA

- Book, M. (14 de abril de 2020). *COVID-19 sanction exemptions in North Korea should be the "new normal"*. Recuperado el 19 de Septiembre de 2021, de Centre for Humanitarian Leadership: <https://centreforhumanitarianleadership.org/the-centre/news/covid-19-exemptions-to-sanctions-in-north-korea-should-be-the-new-normal/>
- Choi, J. (2011). *From Recipient to Donor State: Achievements and Challenges of Korea's ODA*. International Review of Public Administration.
- Haggard, S. (21 de octubre de 2011). *South Korean Public Opinion on the North 2*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2021, de Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/south-korean-public-opinion-north-2>
- Jaesung Ryu, S. H. (21 de Julio de 2015). *South Korean Aid to the North II: An Accounting 1991-2015*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2021, de Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/south-korean-aid-north-ii-accounting-1991-2015>
- Jeongmin, K. (30 de Julio de 2021). *South Korea greenlights first aid to DPRK since Sept. 2020*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2021, de NK News: <https://www.nknews.org/2021/07/south-korea-greenlights-first-aid-to-dprk-since-sept-2020/>
- Krueger, A. (1979). *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge.

- Mason, E. e. (1989). *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*.
- MOA. (s.f.). Recuperado el 19 de Septiembre de 2021, de Moon Jae-in's Policy on the Korean Peninsula: https://unikorea.go.kr/eng_unikorea/policyIssues/koreanpeninsula/goals/
- MOU. (s.f.). *About MOU*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2021, de Ministry of Unification: https://unikorea.go.kr/eng_unikorea/about/aboutmou/infomation/
- MOU. (s.f.). *Humanitarian Assistance*. Recuperado el 22 de Septiembre de 2021, de Ministry of Unification: https://unikorea.go.kr/eng_unikorea/whatwedo/assistance/
- Rich, T. (13 de Noviembre de 2020). *South Koreans Rarely Think About North Korea- and Why It Matters*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2021, de 48 North: <https://www.38north.org/2020/11/trichmeinhorn111320/>
- Rich, T. (2 de julio de 2020). *Is There Declining South Korean Public Support for Humanitarian Aid to North Korea?* Recuperado el 25 de Septiembre de 2021, de 38 North: <https://www.38north.org/2020/07/trichepuhakka070220/>
- Rohrlich, J. (31 de Agosto de 2016). *How sanctions are -and aren't- affecting aid work in North Korea*. Recuperado el 22 de Septiembre de 2021, de NK News: <https://www.nknews.org/2016/08/how-sanctions-are-and-arent-affecting-aid-work-in-north-korea/>
- Seung-woo, K. (23 de Agosto de 2021). *US makes clear its support for inter-Korean humanitarian aid*. Recuperado el 22 de Septiembre de 2021, de The Korea Times: https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/08/103_314354.html
- Sial, F. (12 de Noviembre de 2018). *Developing Economics*. Recuperado el 13 de septiembre de 2021, de Historicising the Aid Debate: South Korea as a Successful Aid Recipient: <https://developingeconomics.org/2018/11/12/historicising-the-aid-debate-south-korea-as-a-successful-aid-recipient/>

