

108/2023

18 de diciembre de 2023

Borja Llandres Cuesta *

Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica[Visitar la WEB](#)[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica

Resumen:

El contexto político, económico y de seguridad en el noreste de Asia ha sufrido un constante deterioro en los últimos años, cuyo motivo es la creciente rivalidad estratégica entre China y los Estados Unidos. Dentro de este marco de inestabilidad Corea del Sur tiene un papel crítico. La política tradicional de mantener lazos militares con Estados Unidos y buscar una mayor cooperación económica con China da señales de estar agotándose. A medida que ese equilibrio entre las dos grandes potencias no pueda mantenerse, la ambigüedad estratégica deberá ser sustituida por una elección clara del bloque al que Corea del Sur desea pertenecer.

Palabras clave:

Corea del Sur, Corea del Norte, China, Estados Unidos, geopolítica.

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

South Korea: From strategic ambiguity to strategic clarity

Abstract:

The political, economic and security environment in Northeast Asia has suffered, in recent years, a constant deterioration. The reason lies in the growing strategic rivalry between China and the United States. Within this unstable environment, South Korea plays a critical role. The traditional policy of keeping military ties with the United States and seeking greater economic cooperation with China is running out of steam. As this balance between the two great powers can no longer be maintained, the strategic ambiguity will have to be replaced by a clear choice of the bloc to which South Korea wishes to belong.

Keywords:

South Korea, North Korea, China, United States, Geopolitics.

Cómo citar este documento:

LLANDRES CUESTA, Borja. *Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica*.

Documento de Opinión IEEE 108/2023.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO108_2023_BORLLA_Corea.pdf
f y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

La península coreana y el contexto de seguridad del noreste de Asia

El contexto político, económico y de seguridad en el noreste de Asia ha sufrido un constante deterioro en los últimos años, cuyo motivo es la creciente rivalidad estratégica entre China y los Estados Unidos. Ambos países están enfrascados en una competencia por ampliar sus esferas de influencia y sus estructuras de seguridad. También han trasladado esta disputa al ámbito económico con la creación de bloques comerciales y la reestructuración de sus políticas comerciales e industriales, fomentando, a su vez, una carrera por alcanzar el liderazgo tecnológico. A la coyuntura descrita se une la agresión rusa, que ha puesto en duda tanto el principio de integridad territorial como el de no amenaza nuclear. Asimismo, Corea del Norte ha desarrollado una intensa actividad armamentística en 2022 y las tensiones en torno a Taiwán han ido en aumento.

Dentro de este marco de inestabilidad Corea del Sur tiene un papel crítico. La política tradicional de mantener lazos militares con Estados Unidos y buscar una mayor cooperación económica con China da señales de estar agotándose. A medida que ese equilibrio entre las dos grandes potencias no pueda mantenerse, la ambigüedad estratégica deberá ser sustituida por una elección clara del bloque al que Corea del Sur desea pertenecer. Yoon Suk-yeol parece haber elegido que la senda nacional se dirija hacia Washington. Sin embargo, como veremos en las siguientes páginas, esta decisión no se encuentra exenta de obstáculos, cuya superación no está garantizada.

El presente artículo se centra en el análisis de la política exterior del Gobierno coreano y las limitaciones impuestas por China. El primer epígrafe ofrece una visión general de las distintas decisiones tomadas por Seúl para dar un nuevo rumbo estratégico al país. En el segundo epígrafe se analizarán tres factores que limitan el recorrido de esa política: la interdependencia económica entre China y Corea, la influencia de China sobre Corea del Norte y los ciclos electorales nacionales. Finalmente, se expondrán las posibles alternativas a la política actual de Seúl.

La nueva política exterior de Yoon Suk-yeol

La victoria de Yoon Suk-yeol en 2022 frente al candidato del Partido Democrático imprimió un nuevo rumbo a la política exterior surcoreana, que se alejó de las prioridades

y posicionamientos del anterior presidente. Dos son las premisas sobre las que se ha fundado esta nueva política exterior. La primera es la percepción de que el anterior Gobierno había dejado de lado la alianza con Estados Unidos, llegándose a suspender los ejercicios militares bilaterales, lo que generó un progresivo debilitamiento de tales lazos. En segundo lugar, se percibe que la actitud del anterior Gobierno surcoreano respecto a Corea del Norte y China fue de una aparente debilidad, lo que a juicio de la actual Administración perjudicó la posición de Corea del Sur.

Partiendo de las premisas expuestas, el Gobierno de Yoon ha diseñado una política exterior dirigida a integrar al país de forma más firme en el sistema norteamericano. De esta manera, el presidente Yoon pretende pasar de la ambigüedad a la claridad estratégica. A diferencia del anterior Gobierno, la actual Administración no ha dudado en consolidar los lazos con Estados Unidos, tal y como se pudo comprobar en la visita del presidente Yoon a Washington con ocasión de la cumbre trilateral con Japón.

Mientras que el anterior Gobierno extremó la cautela a la hora de valorar la estrategia estadounidense en el Indopacífico, el actual no ha dudado en integrar dicha visión en su estrategia de seguridad nacional. El concepto de *global pivotal state* pretende proyectar a Corea como un socio clave no solo para los Estados Unidos, sino también para los países del Sudeste Asiático, Oceanía, África o América Latina en la construcción de un sistema global y regional basado en normas, abierto y libre.

Fruto de este interés en una mayor cooperación militar, el Gobierno estadounidense no dudó en reafirmar a Japón y Corea del Sur su compromiso de disuasión, apoyado por el conjunto de sus capacidades, en la Declaración de Washington. Además, los tres países se comprometieron a mantener ejercicios trilaterales anuales a fin de mejorar las capacidades militares y la coordinación¹.

Críticos dentro de la nueva estrategia coreana son el acercamiento a Japón y el intento de normalizar las relaciones bilaterales tras años de tensión continua, que llegaron a derivar en el bloqueo comercial japonés a la exportación de materiales básicos para la industria coreana de semiconductores. Mientras que el acercamiento a Estados Unidos

¹ THE WHITE HOUSE. «The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States». 18 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>

es visto con buenos ojos por una mayoría de la población, el acercamiento a Japón supone un riesgo político evidente para el Gobierno surcoreano, debido a las tensiones constantes por los contenciosos históricos y territoriales entre ambos países.

Económicamente, Corea ha decidido participar en el Indo-Pacific Economic Framework, una iniciativa estadounidense destinada a presentar una alternativa a las de China. La IPEF está compuesta por cuatro pilares: comercio, resiliencia en las cadenas de suministros, economía limpia y prácticas económicas justas². Dentro del ámbito económico es necesario resaltar la participación de Corea en la Chip 4 Alliance, junto a Estados Unidos, Japón y Taiwán. Esta iniciativa tiene como fin reducir la dependencia de la industria china de semiconductores mediante el retorno de fábricas a Corea, la protección de la propiedad intelectual y el desvío de las inversiones a países amigos.

En lo que respecta a Corea del Norte, la postura conciliadora y favorable al entendimiento del anterior Gobierno se ha transformado en la tradicional política conservadora que apuesta por la dureza ante cualquier ensayo nuclear o balístico de Pionyang. El Gobierno de Yoon tiene como objetivo la desnuclearización de la península a través de una línea dura de condena a las acciones norcoreanas y presión a través de sanciones internacionales, lo que reduce los incentivos del país vecino para sentarse en una mesa de negociación. La «iniciativa audaz» pretende ser una alternativa a la política previa de compromiso y diálogo, sin embargo, el contexto internacional parece poco conducente a la resolución del conflicto intercoreano.

Todas estas acciones dirigidas a reforzar la alianza con EE. UU. y Japón y a antagonizar con Corea del Norte van a tener como consecuencia directa que Corea del Sur ponga rumbo a la colisión con China. Para los dirigentes chinos, Corea del Sur siempre había sido el eslabón más débil del sistema securitario estadounidense en la región. Las tendencias nacionalistas dentro de Corea, que pretendían una mayor autonomía y capacidad de decisión en el seno de la alianza y que impedían la normalización y efectividad de la coordinación con Tokio, jugaban a favor de Pekín. Al poner coto a estas dinámicas, el presidente Yoon ha fortalecido ese eslabón y ha hecho factible uno de los principales temores de China: la existencia de una relación trilateral firme entre

² OFFICE OF THE US TRADE REPRESENTATIVE. Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF). Mayo de 2022. Disponible en: <https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-under-negotiation/indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef>

Washington, Seúl y Tokio y la creación de un bloque que pueda contener de forma efectiva su crecimiento. A pesar de ello, China cuenta con dos herramientas poderosas a su disposición: por un lado, la interdependencia de las economías china y coreana; por otro, la relación con Corea del Norte. A su vez, existe otra variable que puede suponer un límite a la aproximación entre EE. UU. y Corea: los vaivenes electorales en Corea del Sur. Los próximos epígrafes se centrarán en estos factores.

La República Popular de China como límite de la política exterior coreana

Sin lugar a dudas, China ocupa un lugar preeminente en el análisis de la política exterior de cualquier Gobierno surcoreano. Históricamente, Corea estuvo fuertemente vinculada a China tanto en los ámbitos político y económico como en el cultural. La disparidad de poder entre ambas naciones forzó a las sucesivas dinastías coreanas a tener muy en cuenta los intereses de su vecino, calculando cuidadosamente cada paso a fin de mantener una relativa autonomía y un cierto margen de maniobra en un peligroso vecindario.

Corea ha destacado siempre por su estrecha relación con China, lo que supuso su integración en el denominado orden sinocéntrico que predominó durante siglos en Asia oriental. Los reyes coreanos eran investidos como tales por el emperador chino, y las embajadas enviadas por Corea impulsaron el comercio entre los dos países. Estos lazos políticos y económicos implicaron un trasvase cultural con la llegada a Corea del confucianismo, que marcó decisivamente el devenir del país. Este vínculo bilateral era también importante para China, que ha visto en la península coreana una puerta de entrada para otras grandes potencias como Rusia, Japón o Estados Unidos. De aquí que la estabilidad y la integración de Corea dentro de la esfera de influencia china sea un interés crítico para Pekín. Según Zhan Xiaoming, «una potencia marítima podría utilizarla [la península coreana] como un trampolín para expandir su influencia en el interior del continente euroasiático. China debería oponerse a cualquier intento de cualquier potencia hostil por dominar la península coreana»³.

³ ZHANG, X. «The Korean Peninsula and China's national security: Past, Present and Future», *Asian Perspective*, vol. 22, n.º 3. 1998, pp. 259-272.

Tras la desvinculación de Corea del sistema sinocéntrico en 1895, las relaciones bilaterales tocaron fondo durante la guerra de Corea, que supuso la partición del país. El papel chino a la hora de sostener el Gobierno de Kim Il-sung y sus sucesores dañó severamente la percepción de Pekín en Corea. El fin de la Guerra Fría y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1992 dieron paso a una recuperación del vínculo, apoyada por el crecimiento económico, la apertura de ambos países y el impulso al comercio bilateral fomentado por los Gobiernos de Kim Dae-jung y de Roh Moo-hyun⁴. La relación bilateral fue ampliada al nivel de asociación cooperativa estratégica durante la presidencia de Lee Myung-bak, que siguió la senda de mejora de las relaciones iniciada por sus predecesores. Sin embargo, tras esta mejora continua se escondían numerosos y graves problemas sin resolver y la creación de nuevos contenciosos.

Los vínculos comerciales entre ambos países despegaron a partir de los 90. En 1995 las exportaciones coreanas a China alcanzaban la cifra de 9560 millones de dólares y las exportaciones chinas a Corea del Sur suponían 7370 millones de dólares. Durante las dos décadas siguientes el comercio entre ambos países creció más de un 11 % anualmente. Esto ha supuesto que el monto de exportaciones de Corea del sur a China supere los 158.000 millones de dólares y las de China a Corea del Sur superen los 140.000 millones de dólares en 2021⁵. Esta explosión en las interacciones comerciales ha situado a China como el principal cliente de Corea del Sur (absorbe el 22,8 % de las exportaciones) y su principal proveedor (China es el origen del 21 % de las importaciones coreanas)⁶. El principal producto del comercio bilateral son los circuitos integrados, que se han convertido en un recurso esencial dentro del tablero geopolítico actual. Ordenadores, equipos de transmisión, hidrocarburos cíclicos y petróleo refinado son otros productos importantes en el comercio bilateral⁷. Otro factor a tener en cuenta en la

⁴ La denominada «Sunshine Policy» fue una iniciativa que partió del presidente Kim Dae-jung y pretendía abandonar las tensas relaciones y la línea dura seguida hasta entonces. La cooperación y el compromiso sin la petición de contrapartidas tenían como objetivo facilitar que Corea del Norte saliera de su aislamiento y reducir las tensiones militares promoviendo un acercamiento.

⁵ OEC. «China and South Korea». Disponible en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/kor#:~:text=The%20main%20products%20that%20South,to%20%24158B%20in%202021>

⁶ SANTANDER TRADE. «South Korean foreign trade in figures». Disponible en: [https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/south-korea/foreign-trade-in-figures#:~:text=South%20Korea%20is%20heavily%20integrated,%25%20and%20Japan%20\(4.8%25](https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/south-korea/foreign-trade-in-figures#:~:text=South%20Korea%20is%20heavily%20integrated,%25%20and%20Japan%20(4.8%25)

⁷ OEC. *Op. cit.*

relación económica es el flujo turístico de China hacia Corea. En 2017 entraron en Corea del Sur casi 8 millones de turistas chinos. Esta cifra cayó ostensiblemente (casi el 50 %) tras la decisión del Gobierno coreano de instalar en su territorio el sistema THAAD estadounidense, considerado por China como una amenaza a sus intereses. Antes de la crisis desatada en 2016, los ciudadanos chinos constituían el 47 % de los visitantes a Corea y suponían una fuente de ingresos considerable para los comercios coreanos. Pekín no dudó en restringir tanto el flujo de ciudadanos chinos a Corea como la difusión de música, programas de televisión y películas coreanas en China. También las empresas de productos cosméticos y desarrollo de videojuegos se vieron afectadas por las instrucciones gubernamentales chinas⁸. La utilización del poder económico para castigar a aquellos países que toman decisiones contrarias a sus intereses se ha convertido en un elemento cada vez más habitual de la política exterior de China, lo que pone de manifiesto la amenaza que supone una relación económica cada vez más asimétrica.

Con el fin de evitar las más que probables represalias chinas ante una mayor coordinación trilateral, percibida como una estrategia de contención por Pekín, el Gobierno coreano decidió sumarse al Marco Económico del Indopacífico, que cuenta con un pilar dedicado a la redirección de las cadenas de producción hacia Estados Unidos o países cercanos a su órbita. A pesar de que la estrategia parece razonable para evitar las peores consecuencias de la supeditación comercial a China, la tarea que tiene por delante la economía coreana es extraordinariamente compleja, dada la profunda interdependencia existente. Las reacciones de las autoridades chinas ante las acciones coreanas no se han hecho esperar. El embajador chino en Seúl señaló que «aquellos que apuestan por la derrota de China se arrepentirán»⁹.

Independientemente de las acciones gubernamentales, la economía coreana se resentirá, dada la creciente tensión comercial entre Estados Unidos y China. Teniendo en cuenta el hecho de que muchos componentes coreanos se encuentran en productos finales chinos y viceversa, las restricciones comerciales impuestas por China y Estados

⁸ ALL NEWS. «Korea still smarting from China's THAAD retribution». Yonhap News Agency, 14 de marzo de 2018. Disponible en: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20180314002700320>

⁹ DAVIES, Christian. «Tech cold war: South Korea pivots from China to US», *Financial Times*. 1 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.ft.com/content/c164c880-a832-422f-8fb4-29b2185d4982>

Unidos acabarán por afectar indirectamente a Corea del Sur y sus empresas, especialmente a aquellas especializadas en circuitos integrados y LCD¹⁰.

En definitiva, la interdependencia entre ambas economías sigue siendo considerable y no es previsible que, a corto plazo, Corea del Sur pueda desvincularse de forma significativa de Pekín en términos económicos. Ello implicará que durante un periodo más o menos prolongado, Corea del Sur podrá sufrir presiones económicas, lo que provocará efectos negativos para el empleo y el crecimiento, susceptibles de trasladarse al ámbito electoral y desembocar en un menor apoyo en las urnas al Gobierno.

La influencia china en el conflicto intercoreano

Tras ganar las elecciones, el presidente Yoon Suk-yeol anunció una nueva iniciativa con el fin de lograr la paz y la desnuclearización de la península denominada «iniciativa audaz». A pesar de esta nueva estrategia, el deterioro de las condiciones geopolíticas globales hace harto difícil realizar avances sustantivos. Uno de los principales obstáculos a la resolución del conflicto ha sido tradicionalmente la primacía de los intereses estratégicos nacionales chinos en la península coreana.

El primer aspecto a tener en cuenta es la naturaleza del vínculo que une a China con Corea del Norte. El tratado de asistencia mutua que firmaron en 1961 ha sido una de las bases de su relación bilateral, fundada en un primer momento en la solidaridad ideológica y más tarde en la experiencia conjunta de la guerra de Corea y el apoyo chino a Corea del Norte durante las décadas subsiguientes. No obstante, esta fuerte relación, descrita por Mao Tse-Tung como tan próxima como la de los «labios y los dientes», no ha estado exenta de turbulencias durante las últimas siete décadas¹¹. El origen de las citadas turbulencias se encuentra en el difícil encaje entre el deseo de China de ejercer una influencia y un control cada vez mayores sobre las decisiones norcoreanas con el fin de ajustar las acciones de Pionyang a las preferencias de Pekín y la voluntad de Corea del

¹⁰ LOVELY, M. E. y DAHLMAN, A. «South Korea should prepare for its exposure to US-China technology tensions». Peterson Institute for International Economics, julio de 2022. Disponible en: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/south-korea-should-prepare-its-exposure-us-china-technology-tensions>

¹¹ REVERE, E. J. R. «Lips and teeth: Repairing China-North Korea relations». Brookings Institution, noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/lips-and-teeth-repairing-china-north-korea-relations/>

Norte de mantener su autonomía y libertad de acción sin ninguna interferencia exterior que limite su independencia.

Las tensiones entre China y Corea del Norte han surgido de forma periódica durante los últimos treinta años. Especialmente críticos fueron el reconocimiento de Corea del Sur por parte de Pekín y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Seúl en 1992. Dicha acción fue percibida por Pionyang como una traición que degradaba su seguridad ante un posible abandono de su aliado tradicional. Un año después, Corea del Norte amenazó con retirarse del TNP¹² y la OIEA¹³ señalaba que no podía asegurar de forma contundente que no se estuviesen desarrollando armas nucleares en el país. Este periodo tenso fue seguido de un acercamiento provocado por la hambruna y la crisis sufrida por Corea del Norte, además de por las sanciones internacionales debidas al desarrollo de su programa nuclear. En esta etapa de extrema vulnerabilidad norcoreana se fraguó una intensa dependencia económica que ha marcado desde entonces la relación de ambos países.

A pesar de ello, los primeros años tras el ascenso de Kim Jong-un como líder supremo volvieron a traer la tensión a la relación bilateral, pues las acciones nucleares norcoreanas eran percibidas por China como una provocación que podía desestabilizar la región en un momento crítico para Pekín. Tanto los ensayos nucleares y los lanzamientos de misiles de 2016 y 2017 como los asesinatos de Jang Song-thaek y Kim Jong-nam¹⁴, considerados próximos a Pekín, llevaron a un enfriamiento en las relación, que solo se recuperó con las cumbres entre Xi Jinping y Kim Jong-un previas al encuentro de este último con Donald Trump¹⁵. El fracaso de la política surcoreana de acercamiento a Corea del Norte durante el mandato de Moon Jae-in y el punto muerto alcanzado en las cumbres de Singapur y Hanói han bloqueado cualquier posibilidad de avance. Ahora bien, la creciente tensión entre Estados Unidos y China ha aliviado la

¹² Tratado de No Proliferación.

¹³ Organismo Internacional de la Energía Atómica.

¹⁴ Jang Song-thaek, casado con la única hija de Kim Il-sung, era el tío de Kim Jong-un y fue ejecutado en 2013. Kim Jong-nam, hermanastro de Kim Jong-un, fue asesinado en 2017 en el aeropuerto de Kuala Lumpur.

¹⁵ POLLACK, J. «China's Views on the Unification of the Korean Peninsula and US-China Relations». Brookings Institution. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2014/04/Jonathan-Pollack-paper.pdf>

presión conjunta a la que fue sometida Corea del Norte a través de las Resoluciones 2371, 2375 y 2397 del Consejo de Seguridad.

La posición china continúa siendo de apoyo al Gobierno norcoreano. A pesar de las sanciones internacionales, China sigue siendo el sostén económico de Pionyang tanto en lo que se refiere al comercio lícito como a los intercambios irregulares que se producen en la frontera sino-coreana o en alta mar para burlar las referidas sanciones. De esta manera, pese a que no se cuenta con datos fiables, un alto porcentaje del comercio norcoreano se realiza con China, lo que ha supuesto un salvavidas económico en los peores momentos.

Para China, la supervivencia de Corea del Norte sigue siendo una prioridad pero también un dilema estratégico. Por un lado, el desequilibrio de poder político, económico y militar es evidente y la relación de dependencia es crítica, sin embargo, ello no se traduce en una mayor docilidad de Corea del Norte respecto de los intereses chinos. Las provocaciones constantes muestran que, pese a la manifiesta asimetría en las capacidades de los socios, la búsqueda de la autonomía y la independencia por parte de Pionyang continuará generando incomodidades a Pekín.

Independientemente de las tensiones que periódicamente puedan surgir en la relación entre China y Corea del Norte, los intereses de China a largo plazo se han mantenido inalterados durante décadas. En primer lugar, uno de los objetivos principales de Pekín es conseguir que los intereses de Pionyang se alineen con los suyos a fin de conseguir un socio cada vez más atento a sus necesidades y objetivos. Evitar que Corea del Norte actúe en solitario y ponga en riesgo la estabilidad de la región o que espolee a otros actores para que adquieran armas nucleares ha sido y será un objetivo primordial.

Hay que tener en cuenta la existencia de dos corrientes dentro de la política exterior china sobre la posición que el país debería adoptar en los asuntos coreanos. La primera corriente, asociada al Ministerio de Defensa y al Ejército de Liberación Popular, defiende la asociación estrecha con Pionyang ante cualquier crisis y el apoyo continuado para sostener su supervivencia. La segunda corriente considera que este apoyo es contraproducente para Pekín y supone más una carga que un activo, pues si China desea ser reconocida como un actor responsable en la región y a nivel global debe cortar sus vínculos con Corea del Norte. Por el momento la opinión prevalente es la de

continuar apoyando a Pionyang, ya que, de acuerdo con Wang Yusheng, China considera que su responsabilidad es «aliviar la vulnerabilidad y la inseguridad de Corea del Norte a través de una relación estable, a la luz de la estructura geopolítica desequilibrada»¹⁶.

La importancia de la pervivencia de la estructura política norcoreana deriva de las posibles consecuencias negativas que la caída de la dinastía Kim tendría para China. Entre otros motivos, Pekín teme el flujo de refugiados que podría originar el colapso estatal, lo que sometería a una fuerte presión a las provincias chinas del noreste (Heilongjiang, Jilin y Liaoning) y a las costas de Shandong. Según las hipótesis, el derrumbe de Corea del Norte podría suponer una catástrofe humanitaria por la inseguridad general o el corte en el suministro de alimentos y servicios sociales. Ello llevaría a unas 400.000 personas a cruzar la frontera con China, tal y como sucedió durante la hambruna de los años 90¹⁷.

En segundo lugar, Corea del Norte ha representado para China un colchón territorial que garantizaba la seguridad de su frontera noreste. Dada la alianza entre Corea del Sur y Estados Unidos, conseguir que las tropas estadounidenses desplegadas en Corea estuviesen lo más alejadas posible del territorio chino ha sido un factor a tener en cuenta a la hora de apuntalar al Gobierno norcoreano. Esta razón, con una lógica estratégica décadas atrás, ha ido perdiendo fuerza: los avances de la tecnología militar han ido dejando obsoleta la utilidad del colchón norcoreano para detener cualquier amenaza convencional desde Corea del Sur.

Una tercera razón para el apoyo chino a Corea del Norte tiene que ver con un objetivo político vital para Pekín: la reunificación del país mediante la absorción de Taiwán. No en vano, Xi Jinping señaló en el centenario de la fundación del Partido Comunista de China que «resolver la cuestión taiwanesa y realizar la reunificación completa de China es una misión histórica y un compromiso inquebrantable del PCC»¹⁸. Una de las grandes

¹⁶ WANG, J. «The DPRK's Fourth Nuclear Test and the Situation on the Korean Peninsula». Stimson Center, Yun Sun (ed.). Disponible en: <https://www.stimson.org/2016/chinese-perspectives-towards-korean-peninsula/>

¹⁷ BENNETT, B. y LIND, J. «The Collapse of North Korea. Military Missions and Requirements», *International Security*, vol. 36, n.º 2. Invierno de 2011. Disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/Collapse_of_North_Korea.pdf

¹⁸ XINHUA. «Speech by Xi Jinping at a ceremony marking the centenary of the CPC». 1 de julio de 2021. Disponible en: https://www.xinhuanet.com/english/special/2021-07/01/c_1310038244.htm

ventajas estratégicas que Corea del Norte presenta es su capacidad para distraer la atención de Estados Unidos ante una crisis en el estrecho de Taiwán. La posibilidad de que, ante acciones militares chinas, las fuerzas estadounidenses se vean atenazadas por una doble crisis en la península coreana y en el estrecho de Taiwán es una de las ventajas que ofrece el Gobierno norcoreano a Pekín.

La resolución del conflicto intercoreano es uno de los principales objetivos estratégicos de Corea del Sur. La influencia de China sobre Corea del Norte se convierte, de esta manera, en un activo para Pekín, que puede hacer descarrilar cualquier iniciativa surcoreana que no tenga en cuenta sus intereses. Asimismo, China puede ejercer presión sobre Pionyang si con ello puede obtener concesiones de Corea del Sur o introducir una cuña entre Seúl y Washington.

La división política interna

Una de las grandes limitaciones que sufre la política exterior surcoreana y que la pone en desventaja frente a sus vecinos es la aguda división política del país. Esta división supone una amenaza, debido al bloqueo al que puede someter a la nación en momentos críticos ligados a las acciones norcoreanas. La situación descrita no es novedosa en la política interna de Corea, puesto que la división en facciones fue un elemento recurrente durante la dinastía Joseon, utilizado por potencias externas para intervenir en el país.

La difícil situación geoestratégica de Corea del Sur, encajonada en una dinámica de confrontación entre las dos grandes potencias y con un peligroso vecino en el norte, hace extremadamente necesario que su coyuntura política interna sea estable y sólida. Sin embargo, las últimas elecciones de 2022 arrojaron unos resultados muy ajustados. El actual presidente ganó con una diferencia de apenas 250.000 votos, el margen más estrecho desde que se celebran elecciones libres. A ello se suma el hecho de que el partido gubernamental no cuenta con la mayoría en la Asamblea Nacional, lo que constriñe su margen de maniobra en materia de política exterior. La bronca campaña electoral del 2022 es una muestra del aumento de la polarización en el país. El profesor Gi-Wook Shin describió en su artículo «South Korea's democratic decay» varios de los síntomas que padece la política coreana y que apuntan a un declive democrático. Entre ellos se encontraría la política de suma cero, en la que «los oponentes son demonizados,

las normas democráticas se erosionan y la vida política se polariza cada vez más»¹⁹. La extrema división ha hecho que la política coreana se haya convertido «en una sórdida batalla partidaria entre el bien y el mal»²⁰.

La división entre partidos también se aprecia en materia de política exterior, con un partido conservador opuesto al entendimiento con Corea del Norte y partidario de reforzar los vínculos con Estados Unidos y un partido demócrata que ha seguido una política de compromiso con Corea del Norte y de mantenimiento de las relaciones tanto con China como con Estados Unidos.

La polarización se ve agravada por el propio sistema político coreano, que impide la reelección del presidente, cuyo mandato se reduce a cinco años, en los que debe diseñar e implementar una política exterior nueva en caso de cambio. La política conciliadora de Kim Dae-jung y de Roh Moo-hyun hacia Corea del Norte fue truncada por Lee Myung-bak. Lo mismo ha ocurrido recientemente con la política de Moon Jae-in tras la victoria de Yoon Suk-yeol. Esta falta de consistencia en materia de política exterior es un serio obstáculo para el país, al impedir que los gobiernos desarrollen sus estrategias de forma continuada y estable. Así, los cambios de signo en el Gobierno obligan a diseñar una nueva política, que puede ser en muchos casos diametralmente opuesta a la anterior, lo que genera confusión a nivel nacional e internacional. Esta situación empeora cuando el partido gubernamental no goza de la mayoría en la Asamblea Nacional, tal y como ocurre en la actualidad, lo que supone otro freno al desarrollo de una política eficaz.

De esta manera, la tendencia polarizadora y las características del sistema coreano son factores que juegan en contra de una política exterior eficaz. El deterioro del contexto securitario en el nordeste de Asia requiere la planificación y ejecución cuidadosa de una política exterior clara, alejada de ambigüedades y no sometida a los posibles vaivenes políticos, más aún cuando una amplia mayoría de la ciudadanía se muestra preocupada por la rivalidad entre EE. UU. y China²¹. Las elecciones legislativas de 2024 serán decisivas para el Gobierno, teniendo en cuenta que la Asamblea Nacional está en manos

¹⁹ GI-WOOK, S. «South Korea's democratic decay», *Journal of Democracy*, vol. 31, n.º 3. Julio de 2020. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/south-koreas-democratic-decay/>

²⁰ GI-WOOK, S. «In Troubled Waters: South Korea's Democracy in Crisis». Stanford, 3 de mayo de 2022. Disponible en: <https://fsi.stanford.edu/news/troubled-waters-south-korea%E2%80%99s-democracy-crisis>

²¹ GRAY, C. *et al.* «Caught in the Middle». Institute for Global Affairs, Eurasia Group, 12 de junio de 2023. Disponible en: <https://egfound.org/2023/06/modeling-democracy-caught-in-the-middle/>

del partido opositor²². Un mal resultado en abril del año que viene puede suponer un bloqueo efectivo a las políticas de Yoon Suk-yeol que limite su capacidad de actuación interna y externa²³.

Posibilidades de la política exterior surcoreana

Ante esta coyuntura y dados los límites existentes, las posibilidades estratégicas de Corea del Sur van a ir reduciéndose. Durante las últimas tres décadas, el país ha podido escoger una estrategia óptima, basada en el mantenimiento de vínculos militares con los Estados Unidos y el establecimiento de una potente relación comercial con China. De esta manera, Corea ha podido aprovechar el paraguas defensivo estadounidense para contrarrestar la amenaza nuclear norcoreana y, a la vez, ha impulsado su crecimiento económico mediante los acuerdos comerciales con China, mejorando constantemente el marco de la relación bilateral hasta llegar a una asociación de cooperación estratégica.

Este equilibristo político ha sido una constante en los últimos gobiernos surcoreanos. Durante el Gobierno de Roh Moo-hyun, Corea inició un progresivo acercamiento a China y realizó críticas a Japón, poniendo en riesgo la buena relación con Estados Unidos^{24,25}. Sin embargo, a la vez inició las negociaciones para un futuro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos²⁶. El Gobierno de Lee Myung-bak, por su parte, llevó a cabo mejoras diplomáticas con ambos países. Con Estados Unidos promovió el refuerzo de su alianza, lanzando el concepto de alianza estratégica para el siglo XXI. Con China situó la relación bilateral al nivel de asociación estratégica para la cooperación a la vez que iniciaba las negociaciones para firmar un acuerdo de libre comercio. Si bien esta estrategia fue posible y útil en un contexto de relaciones relativamente armónicas entre Estados Unidos

²² KIM, A. «Parties gather to prep for 2024 general elections», *The Korea Herald*. 28 de agosto de 2023. Disponible en: <https://m.koreaherald.com/view.php?ud=20230828000697>

²³ XINHUA. S. «Korean president's approval rating inches up to 33 pct: poll». 13 de octubre de 2023. Disponible en: <https://english.news.cn/20231013/ddf0ad0a788c4fe8bb32d544feab5e4a/c.html>

²⁴ CHOE, S. H. «South Korea stokes feud with Japan over islands», *The New York Times*. 25 de abril de 2006. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2006/04/25/world/asia/south-korea-stokes-feud-with-japan-over-islands.html>

²⁵ BYONG-KUEN, J. «Anti-Americanism and Electoral Politics in Korea», *Political Science Quarterly*, vol. 123, n.º 2. Verano de 2008, pp. 301-318. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20203013>

²⁶ YUL, S. y MIN G. K. «Securitizing trade: the case of the Korea –US free trade agreement», *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 11. 2011, pp. 433-460. Disponible en: https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/irap/v11i3/f_0023316_19070.pdf

y China, el progresivo deterioro de la relación entre las dos potencias hace cada vez más inviable el equilibrismo al que han recurrido los gobiernos coreanos desde 1992.

Debido a ello, Corea del Sur verá reducido su margen de maniobra, limitándose sus opciones a tres estrategias. La primera sería continuar con el ejercicio de equilibrio entre las dos potencias para extraer el mayor beneficio de sus relaciones bilaterales. La segunda sería decantarse por un acomodamiento con China ante el previsible dominio regional de Pekín en un futuro próximo. La tercera sería alcanzar la autonomía estratégica a través de las armas nucleares y la renegociación del acuerdo militar con Estados Unidos.

La primera estrategia es, quizás, la más deseada por Corea. Sin embargo, la dinámica entre ambos países perfila una extensión de los escenarios de confrontación y una intensificación de la rivalidad. Ante esta situación cabe preguntarse hasta cuándo podrán los gobiernos coreanos seguir con los equilibrismos y si en algún momento Estados Unidos o China exigirán a Seúl definir de forma clara en qué campo desea situarse. Por dicha razón, la estrategia actual no parece tener garantías de éxito a medio y largo plazo.

La segunda estrategia, menos probable y más arriesgada para Corea, es aproximarse a China, dejando de lado su alianza con Estados Unidos. Como vimos, existe un sector dentro de China que ve a Corea del Norte más como una carga que como un activo. Este sector aboga por un acercamiento a Corea del Sur que culmine el camino iniciado en 1992. Una parte de la izquierda en Corea del Sur no vería con malos ojos un acercamiento a China fundado en una serie de intereses comunes. Al obvio interés económico se añadirían tres factores subrayados por el profesor Yan Xuetong: «La amenaza nuclear norcoreana, el deseo de paz en el noreste de Asia y poner límites a una hipotética amenaza japonesa»²⁷.

Aunque Pekín se ha esforzado por señalar que no hay conflicto alguno entre los intereses fundamentales y los valores de China y de la República de Corea, añadiendo que su ascenso no supone una amenaza para los países vecinos, dado que su concepto de seguridad se basa en el respeto por la plena soberanía de las naciones y la cooperación bilateral, lo cierto es que la percepción de Pekín en Corea ha empeorado en los últimos

²⁷ YAN, X. *Inertia of History: China and the World in the Next Ten Years*. CITIC Press Corporation, 2013, p. 67.

años por los boicots económicos, los asuntos históricos y territoriales y el apoyo chino a Corea del Norte.

El riesgo principal de esta estrategia es la más que posible pérdida de autonomía de Corea si es absorbida en la esfera de influencia de Pekín, lo que despierta preocupantes recuerdos de su pasado como integrante del sistema tributario chino. A esto se añade el desgaste de la imagen de China entre la ciudadanía coreana. Del 0 al 10 en favorabilidad, los participantes en la encuesta del Instituto Asan asignaron a China una puntuación de 2,71, inferior a las de años anteriores²⁸. Dada la necesidad de los políticos coreanos de atender las preocupaciones de la ciudadanía, un cambio de tal envergadura en la política exterior nacional implicaría un evidente coste, difícil de asumir para cualquier presidente.

La tercera estrategia de Seúl sería buscar una autonomía estratégica que evitase posibles represalias de las grandes potencias y que permitiese al Gobierno un mayor margen de maniobra. Esa autonomía solo sería posible si se cumplen tres requisitos de extrema complejidad. El primero sería la diversificación del comercio exterior coreano para evitar la excesiva dependencia del mercado chino tanto en las importaciones como en las exportaciones. El Gobierno de Moon Jae-in intentó a través de su «New Southern Policy» explorar las opciones de los mercados del Sudeste Asiático y la India. Sin embargo, la reconfiguración de las cadenas de valor coreanas para distanciarse de China supondría cambios notables para la economía que no serán factibles a corto y medio plazo. En segundo lugar, sería necesario que las Fuerzas Armadas coreanas recuperasen el OPCON, que actualmente recae en las Fuerzas estadounidenses²⁹. El último requisito, que cuenta con un apoyo considerable entre la población, sería obtener armas nucleares que blinden a Corea del Sur frente a las amenazas de Pionyang y las represalias de Pekín. En definitiva, el razonamiento tras esta opción remite al dilema de seguridad en que se encuentra atrapada Corea del Sur, teniendo en cuenta que el momento de elegir bloque se encuentra cada vez más cerca.

²⁸ The ASAN Institute for Policy Studies. *South Koreans and Their Neighbors 2022*. Disponible en: <https://en.asaninst.org/contents/south-koreans-and-their-neighbors-2022/>

²⁹ El control operacional implica la autoridad para ejercer el mando sobre las Fuerzas Armadas de la República de Corea. Tras la guerra de Corea, el control operacional se entregó a los Estados Unidos y las tropas surcoreanas quedaron subordinadas a su mando militar. En 1994 el control operacional se transfirió en tiempo de paz a los mandos surcoreanos, quedando en tiempos de guerra en manos de Estados Unidos. La transferencia de esta última competencia ha quedado bloqueada en los últimos años y es objeto de discusión entre los partidos políticos.

Conclusión

La rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos y China va a marcar el escenario regional en los próximos años. La época en que Corea del Sur ha podido crecer económicamente y disfrutar de seguridad en un contexto de estabilidad regional óptimo está llegando a su fin. La rivalidad entre las dos grandes potencias se está trasladando a todos los ámbitos y está forzando a los actores a tomar una serie de complejas decisiones.

Con el Gobierno Yoon, Corea parece haber decidido qué rumbo seguir, aunque, como hemos visto, existen condicionantes y límites que podrían descarrilar su estrategia. Sea como fuere, ninguna de las opciones que se le presentan a Corea del Sur está exenta de riesgos y amenazas para su economía, su autonomía ni su independencia. Posicionarse de un lado u otro, o incluso no posicionarse, tendrá un coste elevado para el país, que deberá encontrar la forma de adaptarse a un contexto cada vez más inestable y peligroso. A pesar de la compleja situación, no hay que olvidar que no es la primera vez que Corea se ve forzada a elegir entre una potencia establecida y otra emergente³⁰. Esta experiencia debe ser tomada en cuenta a la hora de valorar las implicaciones de una elección u otra, sobre todo considerando que la última vez Corea eligió permanecer del lado de la gran potencia dominante y acabó siendo derrotada por la potencia emergente.

*Borja Llandres Cuesta**

Jurista de la Oficina Española de Patentes y Marcas

³⁰ Durante las guerras entre la dinastía Ming y la emergente potencia manchú, la dinastía Joseon decidió mostrar lealtad a la dinastía Ming. La derrota de esta última implicó la invasión de Corea por los manchúes y su sumisión a la nueva dinastía Qing.