

La política exterior del nuevo presidente surcoreano: ¿qué esperar de Yoon Suk-yeol?

Mario Esteban | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @wizma9 

Irene Martínez | Investigadora y Coordinadora Ejecutiva de la Oficina en Bruselas | @irene_martinezf 

Tema

¿Cuál será el previsible impacto que tendrá el cambio de gobierno en Corea del Sur sobre su política exterior y sus relaciones con la UE y la OTAN?

Resumen

Como suele suceder cuando hay alternancia entre progresistas y conservadores en el gobierno surcoreano, la llegada al poder de Yoon Suk-yeol muy probablemente implicará cambios sustantivos en la política exterior de este país. Los más relevantes serían un endurecimiento de la estrategia hacia Pyongyang, el reforzamiento de la alianza con EEUU, asumiendo un mayor protagonismo en la seguridad regional, y un acercamiento a Japón. Además, es esperable un reforzamiento de la cooperación con la UE y la OTAN. La principal contrapartida de estos movimientos para Corea del Sur podría ser un aumento de las tensiones con Corea del Norte y China.

Análisis

Corea del Sur estrena presidente, el antiguo fiscal general del Estado, Yoon Suk-yeol, del conservador Partido del Poder Popular, quien previsiblemente marcará un cambio de rumbo en la política exterior del país.

El gran objetivo de su predecesor, el progresista Moon Jae-in, fue pacificar la península coreana mejorando las relaciones con Pyongyang. La decisión de Kim Jong-un de mantener y desarrollar el programa nuclear militar norcoreano truncó esta posibilidad y hace que haya que buscar su legado en la política doméstica: transición verde y digital, política laboral y gestión de la pandemia. Moon ha reestructurado los *chaebols*, grandes conglomerados empresariales coreanos, con especial énfasis en la mejora de la cultura de trabajo coreana, poco dada a equilibrar la vida personal y profesional, consiguiendo una muy significativa reducción de la jornada laboral máxima de 68 a 52 horas. Otro de sus grandes objetivos ha sido el crecimiento verde. Corea del Sur se comprometió a reducir su huella de carbono con el horizonte 2040 para alcanzar la neutralidad de carbono. Para ello se introdujeron el *New Deal Verde* y el *New Deal Digital*, que aspiran a estimular una economía circular apoyándose en el aumento de las energías renovables y el desarrollo de industrias verdes. Por último, la rápida y eficaz respuesta al COVID-19 ha dejado unos niveles de mortalidad muy bajos y un desempeño

económico mucho mejor que el de las grandes economías occidentales, lo que ha dado pie a una visión positiva de su gestión.

Más allá de los retos domésticos, la nueva administración coreana se encontrará un vecindario convulso: una **Corea del Norte** que ha intensificado su lanzamiento de misiles, una creciente tensión entre su aliado militar y estratégico (Washington) y su mayor socio comercial (Pekín), y unas tirantes relaciones con Japón. Se espera que el presidente electo, que no tiene ninguna experiencia ni en política exterior ni en defensa, y cuyo programa en estas áreas se fundamenta en el concepto de “**interés nacional**”, introduzca cambios en todas estas cuestiones.

¿Una nueva política hacia Corea del Norte?

Como suele ser costumbre entre los presidentes surcoreanos progresistas, Moon apostó por políticas de acercamiento y diálogo hacia Corea del Norte, al considerar que el **programa nuclear** y la diplomacia coercitiva norcoreanas son el reflejo de la inseguridad que sienten sus autoridades al estar aisladas políticamente. Esto se materializó en una ambiciosa **Iniciativa de Paz de Corea**, cuyo principal objetivo fue alcanzar una península coreana libre de armas nucleares, pacífica y próspera. Esta iniciativa, piedra angular de la política exterior surcoreana, se basaba en tres principios: (1) primacía de la paz y oposición a la guerra; (2) renuncia a las armas nucleares; y (3) desistimiento de propiciar activamente un cambio de régimen en Corea del Norte y la reunificación de la península coreana bajo unos términos dictados unilateralmente por Corea del Sur. Todo esto se articulaba a través del intercambio económico y la cooperación intercoreana, dando prioridad al desarrollo de una comunidad económica de la península de Corea a través de reconexiones ferroviarias, redes de energía y cooperación económica, incluida la reapertura del Complejo Industrial Kaesong y la zona turística del Monte Kumgang.

Sin embargo, después de las tan mediáticas cumbres entre Kim Jong-un y Trump las negociaciones se estancaron por las discrepancias sobre la implementación de los compromisos alcanzados en la cumbre de Singapur. Desde entonces, el principal escollo ha sido la falta de acuerdo sobre la secuencia de los acontecimientos. EEUU y sus aliados consideran que Corea del Norte debe adoptar medidas significativas orientadas al abandono completo, verificable e irreversible de sus programas de armas nucleares y de misiles balísticos. Por el contrario, el régimen norcoreano considera que deben darse otros pasos previos que reduzcan la presión internacional sobre ellos, como el levantamiento de sanciones, antes de avanzar en renunciaciones vinculadas a dichos programas. Para presionar en este sentido al próximo presidente surcoreano, y como suele ser habitual ante la celebración de elecciones presidenciales en el sur, Pyongyang ha endurecido su diplomacia coercitiva. Desde inicios de 2022 ha realizado nueve ensayos de misiles, cinco en enero, lo que supone una cifra récord en un período de tiempo tan corto. En esta misma línea de presión al nuevo presidente surcoreano, Kim Jong-un anunció recientemente una serie de objetivos para desarrollar aún más las fuerzas armadas como parte de su plan quinquenal.

Yoon Suk-yeol considera Corea del Norte como una grave amenaza para la seguridad de su país y en su campaña abogó por despliegues adicionales del sistema de defensa

anti-misiles *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD) proporcionados por Washington, que ya provocaron en 2016 y 2017 fuertes represalias político-comerciales por parte de China. El presidente electo también ha llegado a sugerir medidas muy controvertidas como el redespiegue de armas nucleares tácticas de EEUU, rechazado por el propio Pentágono, y la posibilidad de considerar un ataque preventivo para contrarrestar las amenazas de Corea del Norte. Habrá que prestar atención a cómo evolucionan estas posiciones una vez asuma el cargo, dado el previsible desarrollo que seguirá teniendo el arsenal de armas de destrucción masiva norcoreanas y de misiles hipersónicos, que están cerca de superar los sistemas de defensa surcoreanos. Asimismo, el próximo inquilino de la Casa Azul prometió continuar con los ejercicios militares conjuntos con EEUU, que se suspendieron desde 2018 hasta 2021 como parte de la política de paz de la administración anterior con Corea del Norte.

Paradójicamente, Yoon también ha apoyado medidas de contacto con Corea del Norte que van más allá del tradicional aislacionismo al régimen norcoreano de las fuerzas conservadoras surcoreanas. Por ejemplo, el envío de ayuda humanitaria sin condiciones políticas, la intensificación de los intercambios culturales y educativos, la creación de una oficina diplomática trilateral en Panmunjom con representantes de las dos Coreas y de EEUU, e, incluso, la celebración de una cumbre con Kim Jong-un si no fuera un encuentro meramente “de cara a la galería”. En cualquier caso, lo más probable es que endurezca la narrativa sobre el régimen norcoreano, tanto en relación con la violación de sus compromisos internacionales como de los derechos humanos, y se reduzca el volumen de la cooperación intercoreana. Además, cualquier iniciativa diplomática que pudiera retomarse, sería, al menos inicialmente, más discreta que la diplomacia de cumbres impulsada por Moon.

En resumen, Kim Sung-han, asesor para política exterior de Yoon y antiguo viceministro de Asuntos Exteriores, sintetizó en un *webinar* organizado por el Center for Strategic and International Studies, la estrategia de Yoon hacia Corea del Norte en tres puntos: (1) el refuerzo de la disuasión frente a acciones agresivas norcoreanas, incluyendo el desarrollo de su programa nuclear y de misiles; (2) un cumplimiento más estricto de las sanciones, lo que podría apuntar a China y tensar las relaciones con Pekín; y (3) la profundización de la cooperación trilateral con EEUU y Japón para presionar a Kim Jong-un a volver a las negociaciones sobre sus programas de armas de destrucción masiva, dispuesto a hacer concesiones significativas sobre los mismos. De esta manera, no sólo se pretende aumentar la seguridad de Corea del Sur frente a Corea del Norte, sino que también se espera estrechar lazos con EEUU y Japón, lo que tiene implicaciones importantes sobre las relaciones surcoreanas con China.

Entre Pekín y Washington, lecciones aprendidas

Para Corea del Sur, la rivalidad entre las dos grandes potencias coloca al país en una situación de difícil gestión. Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas con China en 1992, Corea del Sur ha apostado por una política comercial de acercamiento y colaboración con China. Pekín es el mayor socio comercial de Seúl, recibiendo aproximadamente una cuarta parte de sus exportaciones totales de mercancías y servicios y siendo el origen del 22% de las importaciones coreanas, creando una clara situación de dependencia comercial hacia el gigante asiático. Esta dependencia viene

agravada por el papel de China como proveedor de materias primas esenciales para su tejido industrial y las inversiones surcoreanas en China, cuyo valor se estima entre 3.000 y 5.000 millones de dólares entre 2010 y 2019.

En este contexto, China intentó condicionar la decisión del gobierno surcoreano sobre la instalación del sistema antimisiles THAAD en 2016 y 2017, aplicando coerción económica que tuvo un impacto muy negativo sobre los intereses surcoreanos. El caso más destacado de las coacciones comerciales chinas fue la cadena de hipermercados Lotte Mart, propiedad del Grupo Lotte, dueño de los terrenos donde se instaló el sistema antimisiles THAAD. En un espacio de cinco meses, 74 de las 112 tiendas de Lotte en China fueron obligadas a cerrar alegando diferentes deficiencias administrativas. Entre 2017 y 2018 las ventas de la cadena cayeron un 76,9%, lo que desembocó en la salida de la empresa del mercado chino. También se redujo dramáticamente el flujo de turistas chinos a Corea del Sur, que pasaron de 8,6 millones en 2016, cuando supusieron el 70% de los ingresos por turismo en Corea, a 4,17 millones en 2017.

Estos ejemplos de diplomacia coercitiva, unidos a la polémica sobre el origen chino de ciertos aspectos culturales coreanos, han tenido un impacto muy pronunciado en la opinión pública coreana. Recientes estudios de opinión muestran que la gran mayoría de ciudadanos surcoreanos percibe a China como el país que representa la mayor amenaza para la seguridad de Corea (el 71,8%). Por el contrario, la percepción entre la sociedad coreana respecto a Washington se ha mantenido en los mismos niveles de los últimos años, con un 93% de los coreanos apoyando la necesidad de mantener la alianza con EEUU.

En relación a la invasión rusa de Ucrania, esta alianza se está traduciendo en la imposición, bajo liderazgo estadounidense, de varias rondas de sanciones por parte de Corea del Sur contra intereses rusos. Previsiblemente, este alineamiento entre Seúl y Washington frente a Rusia será mayor si cabe bajo la presidencia de Yoon. Además, la Administración Biden ha hecho hincapié en su capacidad de estar en el frente europeo en la guerra de Ucrania y a la vez seguir de cerca los acontecimientos en Asia-Pacífico, algo que se puso en entredicho en los primeros días de la guerra europea y que sigue preocupando a sus aliados en Asia. La alianza Corea del Sur-EEUU se encuadra dentro de la estrategia estadounidense de seguridad en la región, con tropas desplegadas en el país asiático y una relación bilateral fluida de información y contacto estrecho. El presidente electo Yoon se espera que sea más receptivo que Moon a integrarse en las nuevas plataformas de seguridad que está desarrollando EEUU en la región del Indo-Pacífico y a reforzar la cooperación con Japón.

Seúl en el nuevo marco de seguridad del Indo-Pacífico

Aunque para Yoon resulta prioritario el reforzamiento de los lazos con EEUU, también ha dado gran importancia a la recuperación de las relaciones con Japón, que han experimentado un deterioro significativo durante el mandato de Moon debido a la imposibilidad de encapsular las discusiones en torno al período colonial japonés. En los últimos meses, varias iniciativas auspiciadas por Washington y Tokio se han materializado, como puentes de cooperación militar y de inteligencia en la región, y el presidente electo Yoon propuso que Corea del Sur participase en el grupo de

intercambio de inteligencia Cinco Ojos, del que Japón puede ser pronto su sexto miembro, así como en grupos de trabajo para el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, o Quad, como se le conoce más comúnmente.

En el caso de los Cinco Ojos, el pasado año la prensa surcoreana se preguntaba si la entrada del país en esta alianza no acabaría repercutiendo negativamente en la tradicional política exterior de equilibrios de su país y, sobre todo, si la cooperación en inteligencia con los demás países, y en especial con Tokio, iba a ser sostenible en el futuro. Los desafíos comerciales y diplomáticos a los que se enfrentaría Seúl, si decide apostar por la entrada formal a alguna de las dos alianzas, serían cuanto menos espinosos por la previsible reacción de China. Si finalmente Yoon avanza en esta línea tendrá que hacer frente a las consecuencias multidimensionales de la sustitución de una política exterior equilibrada hacia China y EEUU por un alineamiento más acentuado con Washington, que podría ser percibido como un acto hostil por las autoridades chinas. Esto tendría consecuencias muy dolorosas para la economía coreana, a pesar de que Corea del Sur lleve varios años intentando diversificar sus vínculos comerciales con el exterior y reducir su dependencia de China, por ejemplo, con su Nueva Política del Sur. Con esta iniciativa Corea busca reforzar sus lazos empresariales con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), lo que ha hecho de manera muy notable a tenor de la evolución de los datos de inversión. El *stock* de inversión surcoreana en el Sudeste asiático ha pasado de los 38.300 millones de dólares en el año 2000 a 160.000 millones de dólares en 2018 y esta región se ha convertido en el segundo mayor socio comercial de Corea del Sur desde 2019. Corea del Sur y ASEAN están fuertemente conectadas en cadenas de valor regionales, por las que Corea importa materias primas de ASEAN y exporta productos intermedios a esta región. El foco de las empresas coreanas en ASEAN diverge entre países, en el caso de Indonesia y Myanmar las inversiones se concentran en el sector minero, mientras que en Vietnam y Malasia es la industria la que atrae el capital coreano. Sin embargo, los lazos comerciales con China son todavía muy fuertes y la dependencia de Corea respecto a Pekín coloca al país en una situación de clara vulnerabilidad.

El encuadre de la eventual participación de Corea del Sur en estas dos iniciativas, Cinco Ojos y Quad, pasa por las implicaciones de la reemergencia de China sobre su rivalidad con EEUU y los nuevos retos que esto supone para los demás países del espacio Indo-Pacífico. Sin embargo, para Corea del Sur la principal amenaza de seguridad se encuentra en su propia península, lo que dificulta la expansión en cooperación de seguridad en estos formatos. La piedra angular de la política exterior surcoreana es Corea del Norte y cualquier apoyo o cambio de tendencia de Corea del Sur puede ser visto por parte de Pyongyang y de Pekín, que es un actor muy influyente en la seguridad de la península coreana, como un acto hostil. Los demás países que forman estas iniciativas están alejados geográficamente de Corea del Norte y las percepciones respecto a los riesgos difieren ostensiblemente, aunque esto puede cambiar si sigue creciendo en Corea del Sur la percepción de que China es una amenaza importante para su seguridad.

Relaciones con la UE y la OTAN

Dentro de la búsqueda de un mayor perfil internacional de Corea del Sur y de “asociaciones diplomáticas de valores”, el equipo de Yoon Suk-yeol vaticina un estrechamiento de los vínculos con la UE y la OTAN. Esto se desarrollaría sobre la base de unos valores, intereses y amenazas compartidos, en torno a conceptos como la democracia liberal, la economía de mercado, el libre comercio, los derechos humanos y el imperio de la ley.

En relación a la UE, se apuntan vías de colaboración prometedoras tanto a nivel bilateral como en marcos minilaterales y multilaterales. Bilateralmente, el énfasis se pone en el desarrollo tecnológico en sectores estratégicos que tienen un alto potencial de crecimiento como el de los semiconductores, la tecnología verde y el espacial. Esta cooperación tecnológica se enmarca tanto dentro de una dimensión económica como de seguridad. En el ámbito de la seguridad, en el que junto a la UE también se identifica a la OTAN, además del cambio climático, el espacio y el ciberespacio, se señalan la seguridad marítima y la respuesta a crisis. En este contexto, el Indo-Pacífico se presenta como una región prioritaria para materializar dicha cooperación en sectores como el comercio digital y frente a amenazas como el cambio climático y los ciberataques, dada la creciente atención de la UE hacia esta zona y el papel privilegiado que le quiere otorgar Yoon en su política exterior.

Asimismo, la UE se presenta como un actor con el que colaborar en la desnuclearización y la mejora de los derechos humanos en Corea del Norte, sobre la base de una política que combina sanciones y ayuda humanitaria para los sectores más vulnerables de la población norcoreana.

Conclusiones

La política exterior es un tema muy relevante de competencia electoral en Corea del Sur, con diferencias significativas entre las fuerzas conservadoras y progresistas. De ahí que su alternancia en el gobierno suela tener un claro reflejo en el posicionamiento internacional de este país. El próximo gobierno de Yoon Suk-yeol no será una excepción. Yoon buscará aumentar el perfil internacional de Corea del Sur y su seguridad frente a Corea del Norte endureciendo la estrategia hacia Pyongyang, reforzando la alianza con EEUU y restañando las relaciones con Japón. Esto también se traducirá previsiblemente en una profundización de la cooperación con la UE y la OTAN sobre la base de valores, intereses y amenazas compartidas, tanto bilateralmente, como en el Indo-Pacífico y en iniciativas minilaterales y multilaterales. La principal contrapartida de estos movimientos para Corea del Sur podría ser el aumento de las tensiones con Corea del Norte y China, que podría derivar en nuevos episodios de diplomacia coercitiva.