

Wzrost napięć na Półwyspie Koreańskim: zamknięcie kompleksu przemysłowego Kaesŏng

(Increasing tensions on the Korean Peninsula: shutdown of the Kaesong Industrial Complex)

Oskar Pietrewicz

Podsumowanie

Obecny kryzys wokół kompleksu przemysłowego Kaesŏng ma przede wszystkim znaczenie polityczne dla współpracy międzykoreańskiej. Długotrwałe wstrzymanie prac w Kaesŏngu będzie stanowiło problem gospodarczy dla Korei Północnej, ale prawdopodobnie nie sparaliżuje poczynań reżimu w Pjongjangu. Wątpliwe, aby tego typu presja wywierana przez Południe skłoniła Północ do wyrzeczenia się ambicji nuklearnych. Bezkompromisowa postawa obu Korei zwiększa natomiast ryzyko wystąpienia kolejnych incydentów na Półwyspie Koreańskim.

Summary

The current crisis over Kaesong Industrial Complex is of a special political significance for cooperation between Korean states. Long-term suspension of operations in Kaesong is likely to pose a threat to North Korea's economy, but will probably not restrain the regime from conducting further actions. It is doubtful if South Korea's pressure could induce North Korea to abandon its nuclear ambitions. Uncompromising attitude adopted by both Koreas increase the risk of incident escalation on the Korean Peninsula.

Analiza Centrum Studiów
Polska-Azja
Nr 1
23 lutego 2016



Centrum Studiów Polska-Azja

www.polska-azja.pl

info@polska-azja.pl

fb.com/poland.asia

twitter.com/cspa_org

10 lutego 2016 r. władze Korei Południowej ogłosiły decyzję o „kompletnym zamknięciu” obszaru przemysłowego Kaesŏng. W odpowiedzi na to Korea Północna usunęła ze strefy pozostałych obywateli południowokoreańskich, zamroziła wszystkie aktywa, przywróciła kontrolę wojskową nad Kaesŏngiem oraz zerwała tzw. gorące linie komunikacji między państwami koreańskimi. Zamknięcie kompleksu przemysłowego ma przede wszystkim znaczenie polityczne dla współpracy międzykoreańskiej. Długotrwałe wstrzymanie prac w Kaesŏngu będzie stanowiło problem gospodarczy dla Korei Północnej, ale prawdopodobnie nie sparaliżuje poczynań reżimu w Pjongjangu. Wątpliwe, aby tego typu presja wywierana przez Południe skłoniła Północ do wyrzeczenia się ambicji nuklearnych. Bezkompromisowa postawa obu Korei zwiększa natomiast ryzyko wystąpienia kolejnych incydentów na Półwyspie Koreańskim.

Zmiana polityki Park Geun-hye wobec Korei Północnej

Decyzja o zamknięciu kompleksu przemysłowego Kaesŏng stanowiła odpowiedź Republiki Korei na ostatnie działania Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej: czwartą próbą nuklearną z 6 stycznia i test raketowy z 7 lutego. Ze względu na impas decyzyjny na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz wyraźną niechęć Chin i Rosji do nałożenia poważniejszych sankcji na KRL-D władze Republiki Korei podjęły jednostronną decyzję. Może ona świadczyć o woli kształtowania sytuacji na Półwyspie Koreańskim, a nie ograniczaniu się wyłącznie do biernego obserwowania poczynań innych stron. Zamknięcie Kaesŏngu to kolejny krok w ramach bardziej zdecydowanej postawy Republiki Korei wobec KRL-D. Po teście nuklearnym natychmiastowo wznowiono kampanię głośnikową na granicy, zaproponowano rozpoczęcie rozmów pięciostronnych (z pominięciem KRL-D) na temat północnokoreańskiego programu nuklearnego oraz ogłoszono potrzebę rozpoczęcia negocjacji z USA na temat rozlokowania elementów raketowego systemu antybalistycznego THAAD na terytorium Korei Południowej.

Zamknięcie Kaesŏngu jest wyraźnym odwrotem od polityki, jaką administracja Park Geun-hye promowała od początku swoich rządów (tzw. Trustpolitik). W trakcie kryzysu w 2013 r., kiedy Korea Północna wycofała swoich pracowników z kompleksu przemysłowego, władze w Seulu podjęły aktywne działania na rzecz wznowienia współpracy, do czego ostatecznie doszło po kilku miesiącach. Wówczas obie strony zobowiązały się do utrzymywania współpracy w Kaesŏngu niezależnie od bieżącej sytuacji politycznej na linii Pjongjang-Seul. Z tego punktu widzenia obecne posunięcia Południa należy traktować jako wyraźną zmianę, gdyż po raz pierwszy Korea Południowa zdecydowała się na wstrzymanie prac we wspólnym kompleksie przemysłowym. Zwrot ten wynika z niepowodzeń dotychczasowej polityki i zaniepokojenia działaniami KRL-D. Zdecydowane posunięcia i stanowcza retoryka Park Geun-hye mogą tymczasowo zwiększyć poparcie południowokoreańskiego społeczeństwa

dla środowiska politycznego prezydent¹. Należy brać to pod uwagę w kontekście kwietniowych wyborów parlamentarnych oraz przyszłorocznej kampanii prezydenckiej.

Znaczenie zamknięcia Kaesŏngu dla Korei Północnej i współpracy międzykoreańskiej

Południowokoreańska decyzja w sprawie Kaesŏngu jest niekorzystną informacją z punktu widzenia KRL-D, która dzięki współpracy w strefie mogła liczyć przede wszystkim na regularny dopływ twardej waluty. Zgodnie z szacunkami południowokoreańskiego Ministerstwa ds. Zjednoczenia, od 2004 r. Południe przekazało Północy 560 mln dol., w tym 120 mln dol. w samym 2015 r., na wypłaty dla północnokoreańskich pracowników². Należy mieć jednak świadomość, że reżim w Pjongjangu wypłacał pensje swoim pracownikom nie w dolarach, lecz częściowo w bonach towarowych oraz północnokoreańskich wonach i to po bardzo niekorzystnym kursie państwowym (110 wonów za 1 dolara, a na czarnym rynku 8200 wonów za 1 dolara). To pozwoliło na zatrzymanie przez władze twardej waluty i wykorzystanie jej do innych celów. Mimo zarzutów Południa, które oskarża Północ o wykorzystywanie tych pieniędzy na finansowanie programów nuklearnego i raketowego, nie przedstawiono wiarygodnych dowodów, które ukazywałyby skalę tego procederu³.

Zgodnie z południowokoreańskimi statystykami w zeszłym roku w kompleksie przemysłowym Kaesŏng wyprodukowano towary o wartości ponad 500 mln dol.⁴ Ponadto od wprowadzenia przez Południe w 2010 r. restrykcji (w odpowiedzi na zatopienie korwety Cheonan) dotyczących kontaktów gospodarczych między Koreami kompleks odpowiadał de facto za całość wymiany handlowej między państwami koreańskimi. W zeszłym roku handel międzykoreański osiągnął 2,71 mld dol., z czego eksport KRL-D 1,46 mld dol.⁵ Dla porównania wymiana handlowa Korei Północnej z Chinami w zeszłym roku wyniosła 5,32 mld dol., z czego eksport KRL-D 2,48 mld dol.⁶

Należy jednak zaznaczyć, że wymiana handlowa między państwami koreańskimi w rzeczywistości sprowadzała się do tego, że Korea Południowa handlowała sama ze sobą. Wysyłane przez Południe do kompleksu półprodukty i surowce nieprzetworzone figurowały w statystykach jako import KRL-D, a odsyłane z powrotem na Południe produkty wytworzone

¹ *Koreans back closure of Kaesong: poll*, „Korea JoongAng Daily” z 15 lutego 2016 r., <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/Article.aspx?aid=3015059>.

² *Government Statement regarding the Complete Shutdown of the Gaeseong Industrial Complex*, Ministry of Unification, Republic of Korea, 10 lutego 2016 r., <http://eng.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1834&cid=44417&mode=view>.

³ *Park: S. Korea's money ended up in N. Korea's nuclear program*, „Yonhap News Agency” z 16 lutego 2016 r., <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2016/02/16/0401000000AEN20160216003653315.html>.

⁴ *Gaeseong complex's output tops \$500 mln mark in 2015*, „The Korea Herald” z 31 stycznia 2016 r., <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20160131000065>.

⁵ *Inter-Korean trade hits record high in 2015 despite shaky ties*, „Yonhap News Agency” z 21 stycznia 2016 r., <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2016/01/21/0401000000AEN20160121001500320.html>.

⁶ *N. Korea-China trade falls 15 percent in 2015*, „The Korea Times” z 30 stycznia 2016 r., http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2016/02/116_196832.html.

przez północnokoreańskich pracowników zatrudnionych w południowokoreańskich firmach w Kaesŏngu były ujmowane jako eksport KRL-D. Mając to na uwadze, uzasadnione jest wyłączenie handlu międzykoreańskiego ze statystyk dotyczących handlu zagranicznego Korei Północnej⁷. Z tego względu korzyści dla Północy ze współpracy w Kaesŏngu ograniczały się niemal wyłącznie do regularnego dopływu twardej waluty na wypłaty dla pracowników. Pozyskane w ten sposób fundusze mogły być wykorzystywane nie na potrzeby rozwoju programów nuklearnego i raketowego, lecz częściowe sfinansowanie kilkusetmilionowego deficytu KRL-D w handlu z ChRL.

Zamknięcie Kaesŏngu rodzi pytania o przyszłość ok. 54 tys. północnokoreańskich pracowników i ich rodzin. Należy mieć świadomość, że wspólny kompleks przemysłowy nie był jedynym miejscem, do którego władze KRL-D wysyłają swoich pracowników. Szacuje się, że w przygranicznych prowincjach ChRL pracuje ok. 100 tys. Koreańczyków z Północy, których zarobki mogą wynosić kilkaset milionów dolarów rocznie⁸. Starając się zrekompenzować straty wynikające z zamknięcia kompleksu, KRL-D prawdopodobnie przeniesie przynajmniej część pracowników z Kaesŏngu do Chin lub przygranicznych specjalnych stref ekonomicznych (przede wszystkim Sinŭiju). Niewykluczone jest również wysłanie części pracowników do Rosji. Pojawiają się również sygnały, że opuszczony przez Południe Kaesŏng może zostać zagospodarowany przez tzw. donju, czyli rodzącą się północnokoreańską klasę średnią i przedsiębiorców, którzy mogą być zainteresowani przejęciem południowokoreańskich aktywów i kontynuowaniem przynajmniej części działalności w kompleksie⁹.

Najnowsza odsłona kryzysu między obiema Koreami stanowi poważny cios dla współpracy międzykoreańskiej. Kompleks w Kaesŏngu przez lata był w rzeczywistości jedynym stałym przejawem dialogu między państwami koreańskimi. Wieloletnie poparcie władz w Seulu dla funkcjonowania Kaesŏngu wynikało z wielu czynników. Długofalowo zakładano, że działalność kompleksu może zapoczątkować poważniejsze reformy rynkowe w Korei Północnej, w efekcie redukując potencjalne koszty zjednoczenia Korei. Strefa zapewniała również południowokoreańskim przedsiębiorstwom dostęp do taniej siły roboczej posługującej się tym samym językiem. Co więcej, współpraca w Kaesŏngu była traktowana jako próba zwiększenia wpływów gospodarczych Południa na Północy, stanowiąc odpowiedź na rosnącą zależność gospodarczą KRL-D od Chin. Najistotniejsze było jednak polityczne znaczenie Kaesŏngu, który w zamierzeniu Południa miał łagodzić napięcia na Półwyspie i stanowić platformę dalszych porozumień między państwami koreańskimi. Z tego względu

⁷ Ruediger Frank, *North Korea's Foreign Trade*, „38 North” z 22 października 2015 r., <http://38north.org/2015/10/rfrank102215/>.

⁸ *China seeks more workers from North*, „Korea JoongAng Daily” z 27 stycznia 2016 r., <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=3014435>; *Pyongyang kept afloat by China*, „Korea JoongAng Daily” z 17 lutego 2016 r., <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/Article.aspx?aid=3015159>.

⁹ *Donju look to carry on production at Kaesong*, „DailyNK” z 18 lutego 2016 r., <http://www.dailynk.com/english/read.php?catald=nk01500&num=13757>.

decyzja o zamknięciu Kaesŏngu rodzi przede wszystkim konsekwencje polityczne, a kwestie gospodarcze odgrywają drugorzędną rolę.

Perspektywy

Aktualnie realizowana przez Seul taktyka wywierania presji na Pjongjang świadczy o determinacji Republiki Korei w jak najbardziej dotkliwym ukaraniu KRL-D po testach nuklearnym i raketowym. Nie musi jednak przynieść pożądaných efektów. Zwłaszcza mało prawdopodobne jest, aby w krótkim czasie KRL-D zdecydowała się na negocjacje w sprawach o kluczowym znaczeniu dla reżimu, a więc programu nuklearnego i raketowego. Zamknięcie Kaesŏngu nie przybliży więc do celu, jakim jest denuklearyzacja Półwyspu Koreańskiego. Cel ten może zostać osiągnięty tylko w drodze szerszego porozumienia między wszystkimi zainteresowanymi stronami, a jakkolwiek skuteczna presja wywierana na KRL-D wymaga poparcia przede wszystkim Chin, które obecnie zajmują wstrzeźliwe stanowisko w tej sprawie. Również dalszy dialog międzykoreański poświęcony innym tematom stoi pod znakiem zapytania. Nie należy wykluczyć kolejnych napięć między państwami koreańskimi. Zamknięcie Kaesŏngu i zerwanie komunikacji między Seulem a Pjongjangiem zwiększa ryzyko wystąpienia incydentów przygranicznych zarówno na morzu, jak i lądzie czy też w cyberprzestrzeni.

Mimo wszystko niewykluczone, że w perspektywie kilku miesięcy (podobnie jak w trakcie kryzysu w 2013 r.) państwa koreańskie podejmą działania na rzecz wznowienia współpracy w Kaesŏngu. Decyzja w tej sprawie będzie w przeważającej mierze zależała od woli politycznej Republiki Korei. Obecne posunięcia władz w Seulu można odczytać jako wyraz bezkompromisowej postawy i w najbliższych miesiącach nie należy spodziewać się odejścia od tego stanowiska. W przypadku dalszych prowokacji Korei Północnej może się jednak okazać, że działania Południa były pochopte i Korea Południowa straciła wpływy na Północy wynikające z obecności i kontaktów w Kaesŏngu. Możliwe, że obecne napięcia między państwami koreańskimi zostaną wykorzystane przez Chiny. Szczególnie niekorzystne z perspektywy Korei Południowej może okazać się dalsze pogłębienie stosunków gospodarczych KRL-D z ChRL.

O autorze

Oskar Pietrewicz - doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent studiów pierwszego i drugiego stopnia (specjalizacja wschodnioazjatycka) w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Główne obszary zainteresowań: polityka zagraniczna państw koreańskich, bezpieczeństwo i stosunki międzynarodowe w Azji Północno-Wschodniej, polityka zagraniczna Chin w Azji Północno-Wschodniej, polityka zagraniczna USA w regionie Azji i Pacyfiku, stosunki chińsko-koreańskie i amerykańsko-koreańskie. W CSPA jako ekspert zajmuje się Koreą Południową i Koreą Północną. E-mail: oskar.pietrewicz@gmail.com.

About the author

Oskar Pietrewicz - Ph.D. candidate at the Faculty of Journalism and Political Science of the University of Warsaw. He holds a Master's degree in International Relations from University of Warsaw (major in East Asian Studies). Main areas of interest: Foreign policy of North Korea and South Korea, Northeast Asian security and international relations, Chinese foreign policy in Northeast Asia, U.S. foreign policy in Asia-Pacific, China-Korea relations, U.S.-Korea relations. At Poland-Asia Research Centre he is an expert on North Korea and South Korea. E-mail: oskar.pietrewicz@gmail.com.

O CSPA

Centrum Studiów Polska-Azja (CSPA) to czołowy polski think tank zajmujący się Azją Wschodnią i Południową. W skład naszego zespołu wchodzi specjaliści krajów Azji dysponujący praktyczną wiedzą wyniesioną z wieloletnich doświadczeń pracy na rynkach dalekowschodnich, pobytu w Azji, znajomości miejscowych realiów, języków i kultury. Od 2008 roku zajmujemy się wszechstronnym rozpowszechnianiem wiedzy na temat Azji, zarówno przez przygotowywanie raportów i analiz dla instytucji prywatnych i państwowych, jak też organizację i udział w spotkaniach, prelekcjach, wykładach, szkoleniach, seminariach oraz aktywną współpracę z mediami.

About CSPA

Poland-Asia Research Centre (CSPA) is a leading Polish think-tank working on Eastern and Southern Asia. We've assembled a team of experts on Asian countries, who possess practical knowledge coming from many years' experiences of work on the Far East markets, paid long visits to Asia and expertise in the fields of local realities, languages and cultures. Since 2008 we engage in comprehensive disseminating of knowledge about Asia. We prepare reports and analysis for private and government institutions, as well as organize meeting, speeches, lectures, trainings seminars and active cooperation with media.