

A Nuclearização da Coreia do Norte: da Sustentabilidade do Regime à Ameaça de Proliferação

Vasco Rato

Assessor de Estudos no IDN

Bernardo Pires de Lima

Investigador no IDN

Resumo

Este artigo considera as questões mais relevantes suscitadas pelo programa nuclear desenvolvido pela RDPC. Numa primeira parte, faz-se uma apreciação do processo de nuclearização do país, iniciado após a devastadora guerra peninsular de 1950/53. Segundo, ponderam-se as reacções dos Estados circundantes aos testes nucleares realizados em 2006, e as suas implicações para a arquitectura de segurança do nordeste asiático. Se a nuclearização do regime comunista é fruto da sua ambição de poder, é, também, a consequência da incesante busca de segurança face a uma “ameaça” militar, evidenciada, na perspectiva de Pyongyang, pela presença de tropas americanas na Coreia do Sul e na Zona Desmilitarizada. A terceira parte avalia o debate estratégico em redor da resposta a dar ao regime de Kim Jong Il. A este propósito, são avaliados alguns argumentos adiantados pelos defensores do isolamento e do compromisso (*engagement*), as duas orientações que têm pautado as linhas mestras da diplomacia americana.

Abstract

The North Korea's Nuclearization: from the Sustainability of the Regime to the Proliferation Threat

This paper seeks to address various fundamental questions raised by North Korea's pursuit of nuclear capabilities. The first analytical step is placing the country's nuclear option within a historical context, suggesting that the successive Kim regimes have actively sought to develop a nuclear program since the 1950/53 peninsular war initiated by Pyongyang. A second section ponders the regional implications of the nuclear test and the reactions of the main players. We will consider the strategic culture of the communist regime and how the security perceptions of the Kim regimes have solidified the determination to proceed with its nuclear option. The last section evaluates the contending approaches to North Korea, isolation and engagement, and the policy consequences for the American diplomacy towards Pyongyang.

Introdução

No dia 9 de Outubro de 2006, o governo da República Democrática Popular da Coreia (Coreia do Norte - RDPC) confirmou as expectativas de muitos observadores: o país pertencia ao restrito “clube nuclear”. Não que esta notícia fosse inteiramente inesperada. Já em 10 de Fevereiro de 2005, o regime anunciara que havia manufacturado engenhos nucleares. As reacções a este anúncio foram imediatas: Pyongyang era universalmente censurada. Se é verdade que o regime era repreendido, era igualmente verdade que foi impossível gerar um consenso quanto às medidas concretas a adoptar como resposta ao desafio feito pelo regime comunista à estabilidade regional. Esta incapacidade demonstrava até que ponto a nuclearização da Coreia do Norte havia alterado a correlação de forças na região.

Se as consequências da nuclearização coreana só agora começam a ser cabalmente entendidas, não será prematuro concluir que os equilíbrios que preservaram a segurança na região desde 1945 foram demolidos. Em consequência, para os países que agora vivem na sobra nuclear coreana, o ambiente de segurança degradou-se consideravelmente. O perigo futuro reside na tentação de imitar a RDPC, isto é, de dissuadir eventuais agressões norte-coreanas através da nuclearização. Para evitar tal espiral de insegurança, a Rússia, a China e os Estados Unidos são chamados a oferecer garantias de segurança aos seus aliados. E, neste momento, um sistema novo de alianças está a ser paulatinamente construído.

A prazo, a questão mais importante que se coloca é a de saber se a nuclearização da Coreia do Norte irá conduzir ao colapso do regime internacional de não-proliferação, expresso através do Tratado de Não-Proliferação (TNP) e outros mecanismos e normas. Por isso mesmo, a resposta internacional terá de ser tão robusta quanto inequívoca. Se assim não for, se a nuclearização de Pyongyang não trazer consequências punitivas, o caminho estará aberto para outros países – como o Irão – desenvolverem programas nucleares.

Este artigo considera as questões mais relevantes suscitadas pelo programa nuclear desenvolvido pela RDPC. Numa primeira parte, faz-se uma apreciação do processo de nuclearização do país, iniciado após a devastadora guerra peninsular de 1950/53. Segundo, ponderam-se as reacções dos Estados circundantes aos testes nucleares realizados em 2006, e as suas implicações para a arquitectura de segurança do nordeste asiático. Se a nuclearização do regime comunista é fruto da sua ambição de poder, é, também, a consequência da incessante busca de segurança face a uma “ameaça” militar, evidenciamos

da, na perspectiva de Pyongyang, pela presença de tropas americanas na Coreia do Sul e na Zona Desmilitarizada. A terceira parte avalia o debate estratégico em redor da resposta a dar ao regime de Kim Jong Il. A este propósito, são avaliados alguns argumentos adiantados pelos defensores do isolamento e da acomodação (*engagement*), as duas orientações que têm pautado as linhas mestras da diplomacia americana.

A caminho da nuclearização

Terminada a Segunda Guerra Mundial, a criação de dois Estados coreanos em clima permanente de pré-guerra transforma a península num dos palcos mais perigosos da Guerra Fria. Atendendo a esta realidade, não surpreende que a cultura estratégica da RDPC ainda hoje esteja assente na insegurança crónica que a vulnerabilidade física invariavelmente produz. Historicamente, a península foi alvo de cinco ocupações prolongadas e 900 invasões, uma herança que moldou, de forma decisiva, a cultura estratégica da RDPC. Acrescenta-se que o leninismo coreano imprime à política externa do país uma vertente xenófoba e militarista, e acentua a percepção de “cerco hostil”. Conjugado com a desconfiança relativamente a vizinhos que, historicamente, praticaram políticas expansionistas, a ideologia totalitária de Kim Il Sung – e do seu sucessor, Kim Jong Il – levou Pyongyang a adquirir armas nucleares como meio para atenuar as suas inseguranças.

A opção nuclear da Coreia do Norte remonta ao período imediato que seguiu à guerra que devastou a península entre 1950 e 1953. Menos de três anos depois da assinatura do armistício de 1953, que suspendeu mas não encerrou as hostilidades iniciadas por Kim Il Sung, eram celebrados dois acordos entre a União Soviética e a RDPC referentes à transferência de tecnologia nuclear “para fins pacíficos”.¹ Moscovo, todavia, não se limitaria a transferir tecnologia para os norte-coreanos. No Instituto de Pesquisa Nuclear de Dubna, nos arredores da capital soviética, cientistas coreanos recebiam a formação técnica que, mais tarde, permite o desenvolvimento e a autonomização das pesquisas nucleares da RDPC. Igualmente crítico, os soviéticos, no decorrer da década de 60, acompanharam a construção de relevantes infra-estruturas, incluindo o reactor experi-

¹ Sobre esta questão, cf., ver Georgiy Kaurov, “A Technical History of Soviet-North Korean Nuclear Relations”, em Alexandre Mansourov e James Clay Moltz, (eds.). *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy and New Perspectives from Russia*. Nova Iorque: Routledge, 1999.

mental de Yongbyon, que, em 1977, seria colocado sob a vigilância da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

Porém, em meados dos anos 80, em consequência do “novo pensamento internacional” de Mikhail Gorbachev, assiste-se a um crescente afastamento estratégico entre a União Soviética e a Coreia do Norte. Visando o desanuviamento das relações com os Estados Unidos, Moscovo pressiona o regime coreano a aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Apesar das suas relutâncias, Pyongyang anui e assina o tratado em finais de 1985. Mas introduz uma ressalva: só aceita a realização de inspecções internacionais se Washington remover as armas nucleares táticas presentes em solo sul-coreano. Em Dezembro de 1991, concluída a Guerra Fria, George H. Bush anuncia a retirada dessas armas. E, para tranquilizar os norte-coreanos, acrescenta que os EUA rejeitam a utilização “first use” de armas nucleares contra Estados desprovidos desse tipo de armamento.

Esta abertura da administração Bush, só possível num quadro estratégico qualitativamente alterado pela implosão da URSS, pretendia atenuar a insegurança de Pyongyang. Mas porque o desmoronamento da União Soviética eliminara o “chapéu nuclear” que Moscovo havia proporcionado ao regime de Kim Il Sung, as elites norte-coreanas, confrontadas com a sua vulnerabilidade estratégica, concluem que a aquisição de armas nucleares representa o caminho mais adequado para mitigar as ameaças externas. Na óptica dos autocratas da RDPC, o colapso da União Soviética aumentava a insegurança do país e, portanto, as armas nucleares afiguravam-se como o meio mais eficaz para dissuadir os Estados Unidos e a Coreia do Sul, potências que poderiam ser tentadas a derrubar o regime comunista.

As realidades geopolíticas geradas pela implosão da União Soviética surtem um efeito positivo: levam, em Dezembro de 1991, as duas Coreias a apelarem, através de uma Declaração Conjunta de Desnuclearização, ao estabelecimento de uma península “livre de armas nucleares”. Viável se (e apenas se) os dois Estados abdicassem de programas nucleares autónomos, o acordo previa inspecções internacionais robustas. Em conformidade com estes compromissos, em Janeiro de 1992, o regime de Kim Il Sung aceita os mecanismos de segurança (*safeguards*) definidos pela AIEA. Não obstante, em Maio de 1992, depois de inspectores internacionais terem apontado índices de que o regime possuía plutónio enriquecido, Pyongyang recusa cooperação adicional com a AIEA. Em retaliação, a AIEA ordena a realização de inspecções especiais ao reactor de Yongbyon. A resposta de Pyongyang não se faz esperar: manifesta, a 12 de Março, a vontade de abandonar o TNP.

A fim de atenuar a crise, diplomatas americanos e norte-coreanos, em Junho de 1993, tornam pública uma declaração que prevê a suspensão da retirada do Tratado. Dado que a declaração resultava de negociações directas entre americanos e norte-coreanos, Washington confere legitimidade ao regime, um *status* que a Casa Branca até então havia negado a Pyongyang. Mas a concessão americana é insuficiente para impedir a quebra do compromisso e, em Maio de 1994, Pyongyang retoma o seu programa nuclear e anuncia o seu abandono definitivo do TNP.

Exasperada com estas manobras diplomáticas e a manifesta má-fé negocial dos norte-coreanos, Washington apela à imposição de sanções contra o país. A iniciativa ganha consistência quando a China admite viabilizar a sua passagem em sede de Conselho de Segurança. Cada vez mais isolada, Pyongyang afirma que a adopção de sanções equivale a uma declaração de guerra. Perante o agudizar da crise, a administração Clinton admite recorrer a ataques aéreos cirúrgicos contra as instalações nucleares coreanas.² Neste quadro, Jimmy Carter informa a Casa Branca que se prepara, a título pessoal, para reunir com Kim Jong Il a fim de encontrar uma saída pacífica para a crise. Apesar de ambíguos, e de verificação difícil, os compromissos obtidos por Carter em Pyongyang seriam incorporados no *Agreed Framework*, celebrado a 21 de Outubro, em Genebra.

Assinado pela administração Clinton, o *Agreed Framework* estipulava que a Coreia do Norte “congelaria” os reactores de Yongbyon, posteriormente desmantelados e substituídos por reactores de *light water*, geridos por um consórcio internacional liderado pelos EUA.³ Para satisfazer as necessidades energéticas da RDPC, que o regime sempre invocara para justificar o seu programa nuclear, Washington comprometeu-se a providenciar quinhentas mil toneladas anuais de petróleo bruto até à entrada em linha dos novos reactores. Em contrapartida, Pyongyang manter-se-ia no TNP e consentia que a AIEA monitorizasse o congelamento dos reactores.

Com efeito, o *Agreed Framework* não se limitava a apontar apenas soluções imediatas, casuísticas para o problema da nuclearização coreana. Num horizonte mais longínquo, o acordo, sem definir *timings* concretos, antecipava a “normalização completa das relações políticas e económicas” entre os dois países. Relativamente às preocupações de segurança, os EUA aceitavam proporcionar um conjunto de “garantias formais” que, na sua

2 Ver, Joel S. Wit, Daniel B. Poneman e Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington: Brookings Institution Press, 2004, pp. 210-211 e Mark Fitzpatrick, “Iran and North Korea: The Proliferation Nexus”, *Survival*, Vol. 48, No. 1, Primavera de 2006, pp. 67-68.

3 A versão final do *Agreed Framework* pode ser consultada em <http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>.

totalidade, renunciavam “ao uso de armas nucleares” contra Pyongyang. Por seu lado, a Coreia do Norte comprometia-se a encetar o “diálogo” com a Coreia do Sul, e a respeitar o moribundo acordo de 1991 que preconizava a desnuclearização peninsular. Ao mesmo tempo que afirmavam a intenção de permanecer no TNP, as autoridades norte-coreanas exigiam o “fortalecimento do regime de não-proliferação internacional”. Tratava-se de um compromisso da maior relevância porque, na óptica dos EUA, a retirada da RDPC do TNP (ou a decisão de detonar um engenho nuclear) era susceptível de provocar o desmoronamento do regime internacional de não-proliferação, uma eventualidade que a Casa Branca visava evitar.

Dadas as contradições que permeavam o *Agreed Framework*, e a má-fé das autoridades norte-coreanas, era inevitável que o acordo se viesse a saldar pelo fracasso. Também os Estados Unidos contribuíram para este fiasco. Acusada pela oposição republicana de apaziguar a Coreia do Norte, a Administração Clinton acabaria por não cumprir cabalmente os compromissos assumidos no âmbito do *Agreed Framework*. Por exemplo, a declaração pública a excluir um eventual ataque nuclear contra a RDPC nunca seria emitida. Não obstante as responsabilidades que podem ser assacadas aos americanos, o fracasso resultava, sobretudo, das escolhas de Pyongyang: recusou abandonar o seu programa nuclear e não prosseguiu com o diálogo com Seul. Concomitante com estas prevaricações, o regime de Kim Jong Il insistia que cumprira o acordo. Na óptica de Pyongyang, o programa nuclear que mantinha – derivado de urânio – não constituía uma violação do acordo porque o *Agreed Framework* requeria “apenas” o abandono do programa nuclear assente em plutónio. Se é verdade que o regime de Kim Il Jong respeitara a letra do acordo, é por demais evidente que o espírito do texto – impedir a nuclearização da península – fora nitidamente desonrado. Até porque a lacuna apontada pela RDPC não justificava a violação do TNP, nem do acordo de 1991 relativo a uma península livre de todas as armas nucleares.

À luz destes desenvolvimentos, redobra a desconfiança relativamente ao regime de Kim Jong Il, particularmente por parte do Congresso, dominado por republicanos críticos da política *soft* traçada por Bill Clinton. Todavia, a margem de manobra da Casa Branca era reduzida uma vez que uma inversão estratégica por parte de Clinton colocaria em risco a reaproximação iniciada pelos sul-coreanos (a *Sunshine Policy*, subsequentemente rebaptizada de Política de Paz e Prosperidade)⁴. Adoptada depois da eleição presidencial

4 Sobre as origens e princípios da *Sunshine Policy*, cf., Norman D. Levin e Yong-Sup Han. *Sunshine in Korea: The South Korean Debate Over Policies Toward North Korea*. Santa Monica: Rand Corporation, 2003.

de Kim Dae Jung, em Dezembro de 1997, a nova abordagem de Seul rejeitava “provoações militares” e propunha fomentar a cooperação entre os dois Estados. Determinada a avançar com esta sua abertura à vizinha RDPC, Seul efectivamente balizava as opções diplomáticas dos americanos.

Quando George W. Bush toma posse, já era mais do que evidente que o *Agreed Framework* fracassara. Era igualmente patente que a nova administração estava longe de delinear uma política coreana coerente que pudesse substituir a abordagem casuística de Bill Clinton. Em Março de 2001, dois meses depois da tomada de posse do presidente Bush, o secretário de Estado, Colin Powell, manifesta a sua disponibilidade para, juntamente com o regime comunista, desvendar uma saída para a questão nuclear.⁵ Considerando estas declarações inoportunas, George Bush imediatamente desautoriza Powell, recordando-lhe que decorria uma reavaliação da política coreana (policy review), pelo que não era possível antecipar os seus resultados.⁶ Em Junho, concluída essa reavaliação, o presidente Bush afirma estar preparado para fomentar um diálogo com Pyongyang, ou seja, confirma as declarações de Powell.⁷

As incoerências da administração republicana seriam dissipadas depois dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. Logo em Janeiro de 2002, George Bush, no seu discurso do “estado da União”, afirma que a Coreia do Norte, o Irão e o Iraque constituem um “eixo do mal” que “ameaça a paz do mundo”.⁸ Pouco depois, perante o Comité de Relações Externas do Senado, Colin Powell ameniza a retórica, e reitera a disponibilidade da administração para dialogar com a RDPC em “qualquer momento, em qualquer lugar e sem quaisquer condições”. Mas a abertura do secretário de Estado não chega a surtir consequências porque, a 5 de Março, relatos jornalísticos indicam que a futura “Nuclear

5 A 6 de Março de 2001, numa conferência de imprensa conjunta com o ministro dos Negócios Estrangeiros sueco, Colin Powell afirmou que a administração Bush “plan[s] to engage with North Korea to pick up where President Clinton left off. Some promising elements were left on the table and we will be examining those elements”. Cf., http://seoul.usembassy.gov/030701_5.html.

6 Após uma reunião com o Presidente Kim Dae, o George Bush declarou que antecipava “at some point in the future, having a dialogue with the North Koreans, but that any negotiation would require complete verification of the terms of a potential agreement”. Cf., <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010307-6.html>.

7 Segundo George Bush: “We will pursue these discussions in the context of a comprehensive approach to North Korea which will seek to encourage progress toward North-South reconciliation, peace on the Korean peninsula, a constructive relationship with the United States, and greater stability in the region”. As afirmações estão disponíveis em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html>.

8 O discurso do “estado da União” de 2002 pode ser consultado em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

Posture Review” dos EUA contempla o uso de armas nucleares contra a Coreia do Norte. Porque se tratava de um documento basilar para fins de planeamento militar, Pyongyang responde que teria de rever os acordos celebrados com os EUA, acrescentando que o território americano não ficaria imune se se verificasse um ataque nuclear contra a RDPC.

As tensões agudizam em Outubro de 2002 quando James Kelly, o enviado norte-americano a Pyongyang, acusa o regime de prosseguir com o seu programa clandestino de enriquecimento de urânio. Surpreendentemente, admitindo que o regime violara o *Agreed Framework*, e a Declaração Conjunta de Denuclearização da península, assinada em 1991, as autoridades comunistas corroboram as asserções do diplomata. Em Dezembro, Washington suspende o fornecimento de petróleo bruto e, previsivelmente, Pyongyang expulsa os inspectores da AIEA, assim inviabilizando a monitorização dos reactores de Yongbyon. Pior ainda: em Janeiro de 2003, o regime de Kim Jong Il ameaça, novamente, abandonar o TNP, e acelera a reactivação de Yongbyon. Previsivelmente, a AIEA comunica ao Conselho de Segurança que os norte-coreanos se encontram em violação das obrigações internacionais que haviam assumido. Perante estes dados, o Conselho de Segurança manifesta a sua “preocupação”, e Kofi Annan designa um conselheiro especial para “acompanhar” o assunto.

É neste quadro que, em Abril de 2003, são iniciadas, em Pequim, as conversações tripartidas que reúnem os EUA, a Coreia do Norte e a China. À margem das reuniões formais, o enviado de Pyongyang admite que o seu país dispõe de armas nucleares, acrescentando que seriam utilizadas em caso de necessidade.⁹ Chegados a este ponto, em Agosto, “os três” optam por incluir a Rússia, o Japão e a Coreia do Sul numa nova ronda de conversações.¹⁰ Iniciada em Setembro de 2005, essa ronda a “seis” define um acordo de princípios que, *inter alia*, apela a Pyongyang para “abandonar todas as suas armas nucleares e planos existentes”, regressar ao TNP e, como corolário, acatar as inspecções da AIEA.¹¹ As duas Coreias reafirmam os princípios estabelecidos no acordo de

9 Cf., Joel S. Wit, Daniel B. Poneman e Robert L. Gallucci, *Going Critical*, pp. 379-380 e Gary Samore, “The Korean Nuclear Crisis”, *Survival*, Vol. 45, No. 1, Primavera de 2003, pp. 7-24.

10 Após um encontro com o Presidente japonês, Bush afirmou que “we will not tolerate weapons in North Korea. We will not give into blackmail. We will not settle for anything less than the complete, verifiable, and irreversible elimination of North Korea’s nuclear weapons program”. A declaração pode ser consultada em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030523-4.html>.

11 Cf., Scott Snyder, “Responses to North Korea’s Nuclear Test: Capitulation or Collective Action?”, *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 4, Outono de 2007, pp. 33-43 e Joseph Kahn, “North Korea Says it Will Abandon Nuclear Efforts”, *New York Times*, September 19, 2005. A declaração conjunta está disponível em <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53490.htm>.

desnuclearização de 1991, enquanto que Washington e Pyongyang enfatizam o seu respeito pela inviolabilidade da soberania dos Estados.

Mas os avanços diplomáticos seriam insuficientes na medida em que a Coreia do Norte não abdicava do seu “direito” a desenvolver um programa nuclear “para fins pacíficos”; especificamente, para preencher as “necessidades energéticas” do país. Tratava-se, evidentemente, de uma reivindicação inaceitável porque a linha de demarcação entre programas pacíficos e programas de armamento é, no mínimo, ténue. Invocando esta realidade, Washington demanda o abandono inequívoco – e verificável – de qualquer actividade nuclear coreana. Mas a verdade é que a controvérsia reforça a capacidade diplomática e negocial da Coreia do Norte, até porque há muito que o regime comunista havia verificado que as suas violações de acordos internacionais não acarretavam sanções verdadeiramente punitivas, e que a sobrevivência de Kim Jong Il não era genuinamente ameaçada pelos Estados Unidos.

Reconfigurar a arquitectura de segurança regional

A 9 de Outubro de 2006, três dias após o Conselho de Segurança ter apelado a Pyongyang para abandonar o teste nuclear que tencionava conduzir, um engenho norte-coreano é detonado.¹² Respondendo às denúncias internacionais que se seguem, o embaixador do país junto das Nações Unidas afirma que o Conselho de Segurança deveria “congratular” a Coreia do Norte “em vez de adoptar resoluções inúteis”. Apelida as deliberações do Conselho de Segurança de “ridículas”, e reafirma o seu “orgulho” no feito do seu país. Por último, desprovido de ironia, conclui que o teste “será um grande contributo para a manutenção da paz e da segurança na península coreana e na região”.¹³

Não partilhando deste entusiasmo, o Conselho de Segurança adopta a Resolução 1718, definindo um pacote de sanções contra a RDPC e exigindo a eliminação de todas as suas armas de destruição maciça e mísseis balísticos.¹⁴ Apesar da amplitude das medidas, as dúvidas quanto à sua eficácia eram amplas. Desde logo, a China aparenta estar

12 O apelo do Conselho de Segurança, de 6 de Outubro, deve ser entendido como uma resposta ao anúncio, três dias antes, de que Pyongyang iria completar o seu teste nuclear. A declaração norte-coreana pode ser consultada em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/10/08/AR2006100801203.html>.

13 Cf., Peter Heinlein, “US Asks for Tough UN Sanctions on North Korea”, *Voice of America*, 9 de Outubro de 2006. Disponível em <http://www.voanews.com/english/archive/2006-10/2006-10-09-voa41.cfm>.

14 Ver <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/572/07/PDF/N0657207.pdf?OpenElement>.

indisponível para punir Kim Jong Il. Dado que o comércio sino-coreano garantia a sobrevivência do regime de Kim, as sanções saldar-se-iam por efeitos modestos a menos que Pequim se empenhasse na sua imposição. Mais importante, a Resolução 1718 excluía o recurso ao uso da força para fazer respeitar as sanções, o que, para todos os efeitos, significava que as sanções seriam, essencialmente, voluntárias e fáceis de quebrar.

Abundavam as declarações de “preocupação” quanto aos testes nucleares,¹⁵ mas Kim Jong Il compreendeu que a sua margem de manobra havia aumentado na medida em que a nuclearização do seu país havia alterado a configuração de poder na região. Depois dos testes, novos constrangimentos passaram a moldar as posições adoptadas pelas potências regionais. Sendo que os seus interesses regionais não se restringiam à península coreana, a posição de Washington relativamente a Pyongyang teria, obrigatoriamente, de contemplar a teia de relacionamentos existentes na região. A manutenção das alianças bilaterais, uma necessidade ainda maior depois dos testes, significava que os EUA teriam de equacionar as opiniões públicas dos seus aliados, particularmente o crescente anti-americanismo na Coreia do Sul. Ao mesmo tempo, liberta das amarras impostas pelo sistema de alianças da Guerra Fria, Seul expressava divergências estratégicas quanto à forma de responder ao programa nuclear da RDPC. Tudo isto significa que, para preservar a aliança com a Coreia do Sul, Washington teria de seguir uma política compatível com as iniciativas que Seul havia traçado no âmbito da sua aproximação a Pyongyang.

Porque não dispunha de condições para formular uma resposta unilateral, a administração Bush limitou-se a caracterizar o teste como um “acto provocativo” que ameaçava a segurança e a paz internacionais¹⁶. Assegurava que Pyongyang jamais se contentaria com a mera aquisição de capacidades nucleares e apontava para os perigos inerentes à transferência de conhecimentos e de tecnologia para grupos terroristas e “Estados párias”. Convencido que Kim Jong Il tencionava contribuir para a proliferação de armas de destruição maciça, George W. Bush, em conformidade com a orientação expressa na *National Security Strategy* de 2002, recusa excluir um eventual ataque preemptivo. No entanto, solicitava o reforço das sanções económicas e, quanto à sua implementação, suscitou um envolvimento mais robusto por parte da Rússia, da China e da Coreia do Sul.

15 As reacções ao teste nuclear podem ser encontradas em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6032577.stm>.

16 A reacção da Administração Bush pode ser consultada em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061009.html>.

A política coreana de Washington - o isolamento da RDPC, a sua inclusão no "eixo do mal" - intensifica a insegurança da Coreia do Norte. Mas será o derrube de Saddam Hussein que convence os autocratas comunistas de que poderiam ser alvo de um ataque norte-americano. A administração Bush deliberadamente promovia a ambiguidade quanto a esta eventualidade. Mas à medida que intensificam as dificuldades dos EUA no Médio Oriente, diminuía a probabilidade de se verificar uma incursão militar na Ásia. Mesmo assim, o esmagador poderio norte-americano e a ambiguidade quanto a uma investida militar, obrigava Pyongyang a concluir que a única forma de dissuadir Washington seria através da aquisição de armas nucleares. Dir-se-á, portanto, que a decisão coreana de testar armas nucleares obedeceu a critérios de racionalidade, isto é, a insegurança das elites comunistas leva-as a optarem pelo caminho da nuclearização.

Como seria de esperar, a segurança nuclear de Pyongyang ampliou a insegurança dos Estados circundantes. Pela voz do seu ministro dos Negócios Estrangeiros, a China afirmava que os testes constituíam um "confronto" com a comunidade internacional e aconselhava que não deveriam ser repetidos. O endurecimento da posição de Pequim revelava a convicção de que o teste coreano originava um conjunto de ameaças directas à segurança chinesa. Primeira, a lógica de proliferação poderia conduzir à nuclearização de Taiwan, da Coreia do Sul e do Japão. Segunda, a segurança chinesa era diminuída pela simples existência de um Estado fronteiriço em posse de engenhos nucleares, uma preocupação que era acentuada pela fragilidade interna do regime coreano. Terceira, a influência de Pequim junto de Pyongyang declinava a partir do momento em que Kim Jong Il se dotava de armas nucleares.

A opção nuclear coreana levou Pequim a reconfigurar as suas relações com Kim Jong Il. Em Agosto de 2003, responsáveis chineses incitam a RDPC a desmantelar o seu programa nuclear em troca de apoios económicos e financeiros. Ao mesmo tempo, o Presidente Hu Jintao encorajou Pyongyang a aprofundar as reformas económicas e a melhorar as suas relações com os países circundantes.¹⁷ Isto porque a China temia as previsíveis consequências de uma eventual implosão da Coreia do Norte: a instabilidade fronteiriça, um fluxo de refugiados e uma catástrofe humanitária. A longo prazo, também a questão da unificação levantava algumas apreensões. Se a unificação fosse concretizada na sequência do colapso da RDPC, a China poderia ver-se confrontada com

17 Cf. "Time to Act, China Tells N. Korea", CNN, 25 de Agosto de 2003. Disponível em <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/08/24/willy.column>.

uma potência rival na região. Em contrapartida, se a unificação resultasse num “tilt” para Pequim, a China poderia contar com uma vantagem geoestratégica regional ímpar porque seria reduzido o papel dos EUA. Todavia, a cautela chinesa indica o receio de um cenário de conflito que poderia anteceder à reunificação, um cenário que se torna deveras preocupante a partir do momento em que um dos Estados coreanos dispõe de um arsenal nuclear.¹⁸

Também a Coreia do Sul se via forçada a dar resposta às novas realidades geoestratégicas. Para os defensores da *Sunshine Policy*, a nuclearização do Estado vizinho constituía um rude golpe político. Reunido para avaliar a gravidade da situação, o Conselho de Segurança Nacional sul-coreano caracteriza o teste como “intolerável”, e como uma enorme ameaça à segurança da região. Pyongyang era acusada de violar a Declaração Conjunta saída da quarta ronda negocial entre os “seis”, a Resolução 1695 do Conselho de Segurança e Declaração Conjunta sobre a Desnuclearização da Península, de 1991. Mas a oposição imediatamente responsabiliza o presidente Roh Moo-Hyun e os restantes arquitectos da *Sunshine Policy*.

Os restantes membros dos “seis” - Japão e Rússia - também mostraram o seu desagrado com a Coreia do Norte. Em Tóquio, o primeiro-ministro Shinzo Abe apontou para o perigo introduzido pela nova era nuclear que se iniciava. Para atenuar os perigos, o Japão pede o reforço de sanções económicas, uma nova resolução do Conselho de Segurança de natureza punitiva e o incremento dos laços com os EUA. Por sua vez, Moscovo salientava que o teste enfraquecia o regime internacional de não-proliferação, e Sergey Lavrov, o ministro dos Negócios Estrangeiros, admitia que o comportamento coreano era incompatível com o programa nuclear pacífico que o regime de Kim Jong Il afirmava prosseguir.

Responder a Pyongyang

Dir-se-á que as reacções das potências regionais assentavam numa leitura relativamente uniforme das capacidades e intenções do regime norte-coreano. Mais especificamente, resultavam de apreciações quanto a três dimensões essenciais: as legítimas

18 Cf., Anne Wu, “What China Whispers to North Korea”, *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 2, pp. 35-48 e Scott Snyder, “Responses to North Korea’s Nuclear Test: Capitulation or Collective Action?”, pp. 33-43.

preocupações de segurança da RDPC, a estratégia (pacífica ou bélica) de Kim Jong Il quanto à unificação da península e o reformismo na esfera económica.¹⁹ As avaliações feitas quanto a estas três dimensões levaram à criação de uma clivagem entre os partidários da “acomodação” e os defensores do isolamento do regime. Por outras palavras, entre quem acredita ser possível alterar a natureza do regime através do *engagement* e quem acredita na sua contenção. Esta clivagem também se reflecte no debate académico e, portanto, convém recordar, muito resumidamente, as opções estratégicas que os especialistas recomendam.

Um dos defensores mais acérrimos da tese de cooperação, Selig Harrison, argumenta que embora limitadas pelas clivagens que separam as alas reformista e tradicionalista do regime de Kim Jong Il, este tem promovido importantes reformas.²⁰ A recomendação de Harrison – a cooperação – resulta da convicção de que os EUA “produzem” a estratégia “defensiva” de Pyongyang, agora assente na opção nuclear para compensar a deterioração das suas forças convencionais.²¹ Reconhecendo que as reformas só serão bem sucedidas se forem apoiadas por Washington, aconselha a Casa Branca a apoiar as correntes reformistas através de uma política de “acomodação” da Coreia do Norte, a única forma de minorar a percepção de ameaça sentida pelo regime de Pyongyang.

Partindo do pressuposto de que o comportamento estratégico do regime norte-coreano visa garantir a sua sobrevivência, David Kang recorda que Estados de média dimensão – tais como a RDPC – podem adoptar estratégias de imprevisibilidade e instabilidade.²² Dito de outra forma, ao projectar uma imagem de imprevisibilidade em política externa, e de potencial agressão, Pyongyang segue uma postura marcada pela “dissuasão através da ameaça”. Por isso, a Coreia do Norte responde à “ameaça americana” através do reforço das suas capacidades militares, incluindo a opção nuclear.²³ A lógica da argumentação de Kang leva-o a concluir, tal como Harrison, que a redução da

19 Cf., Yong-Pyo Hong, “North Korea’s First 50 Years and the Opening of the Kim Jong-Il Era: Searching for a Viable Policy Towards North Korea”, *Korea and World Affairs*, Vol. 22, No. 4, Inverno de 1998, pp. 550-568.

20 Cf., Selig S. Harrison. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 26.

21 Harrison, *Korean Endgame*, p. xxi.

22 Sobre a abordagem “deterrence através da ameaça”, David Kang, “North Korea: Deterrence Through Danger”, in Muthiah Alagappa (ed.), *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

23 Cf., Victor D. Cha e David C. Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2005, p. 43.

“ameaça” norte-americana diminuirá a hostilidade de Pyongyang. Quanto às reformas económicas, sinalizando que o regime não possui os recursos necessários para realizar a unificação da península, sustenta que serão consolidadas quando Washington abandonar a sua “hostilidade”.

Mais céptico, Bruce Cummings afirma que parece inverosímil que a RDPC adopte o caminho traçado por países como a China e o Vietname, mas admite que possa moderar o seu comportamento externo. Cummings – à semelhança de Harrison e Kang – sustenta que esse comportamento é fruto da convicção de que os EUA constituem um perigo iminente para o regime. Neste enquadramento, um “regime cercado” deriva benefícios evidentes ao projectar uma “imagem assustadora”.²⁴ Estas premissas levam à conclusão de que a estratégia de unificação peninsular foi abandonada e, por conseguinte, existe uma intenção genuína de cooperação com a Coreia do Sul. Em suma, Cummings mantém que a moderação da política externa de Pyongyang passa pela adopção de uma abordagem conciliadora por parte de Washington.

Victor Cha, antigo membro do National Security Council de George W. Bush, advoga uma abordagem que designa como *hawk engagement*. Salienta que o regime abandonou a unificação através das armas e, portanto, abre-se a possibilidade de Pyongyang encetar um caminho de moderação em política exterior. Em resultado da leitura que faz das intenções norte-coreanas, Cha conclui que o regime adoptou uma estratégia de sobrevivência pautada por dois objectivos fundamentais: evitar o colapso do regime e travar a hegemonia da Coreia do Sul.²⁵ No entanto, a degradação económica e a persistência de uma ameaça externa levam Pyongyang a concluir que o caminho nuclear continua a ser a via mais adequada. Mesmo assim, Cha assegura que a política de Washington de isolamento aumenta o desespero de Kim Jong Il e, por isso, a cooperação – paulatina e verificável – bilateral será a melhor política.

Uma perspectiva mais céptica é avançada por Kongdan Oh e Ralph C. Hassing. Argumentam que o regime é incapaz de moderar os seus ímpetos agressivos porque receia enfraquecer a sua posição internacional e a sua base de apoio interno. Visto a partir deste prisma, o regime poderá fazer alguns “ajustamentos pragmáticos” tendentes a reforçarem a sua sobrevivência, mas um programa reformista acarreta perigos que as elites comunistas não estão dispostos a aceitar.²⁶ E, dado que o poderio militar do

24 Bruce Cummings. *North Korea: Another Country*. Nova Iorque: The New Press, 2004, p. 151.

25 Victor D. Cha e David C. Kang, *Nuclear North Korea*, p. 21.

26 Cf., Kongdan Oh e Ralph C. Hassing. *North Korea: Through the Looking Glass*. Washington: The Brookings Institution, 2000, p. 63.

regime é de importância vital para afiançar a sua sustentabilidade política, Pyongyang dificilmente abandonará o seu programa nuclear. Quanto ao problema da unificação peninsular, o militarismo do regime pode sempre precipitar uma invasão do sul.

Stephen Bradner rejeita o argumento que prevê a moderação do regime através da “acomodação”.²⁷ Dominado pelo clã Kim, o regime comunista não abdica da unificação da península em termos ditados por Pyongyang, mesmo que tal objectivo seja, para já, impossível de concretizar. Por isso, os ajustamentos económicos jamais levarão à redução das despesas militares. A partir destas premissas, conclui que o regime não abandonará as suas armas de destruição maciça, acrescentando que as “reformas” apenas visam atenuar as pressões internacionais. A longo prazo, Bradner insiste que Pyongyang pretende fomentar tensões entre Washington e Seul com o intuito de provocar a desagregação da aliança e, como corolário, a retirada das tropas norte-americanas, o que abriria caminho para a unificação coreana nos termos impostos por Kim Jong Il.

Independentemente das divergências, estas análises coincidem quanto a um ponto essencial: na óptica da RDPC, a presença militar dos EUA na península constitui uma ameaça à sua segurança. Como é sabido, esta percepção de ameaça agudizou-se com o discurso do “eixo do mal” e com a queda do regime de Saddam Hussein na Primavera de 2003.²⁸ No que diz respeito às reformas económicas, as análises convergem em volta da conclusão de que a Coreia do Norte corre riscos internos significativos caso opte por levá-las a termo. Por exemplo, como conseguirá o regime conciliar uma abertura económica ao exterior e o domínio político interno? Por outro lado, se Pyongyang decidir suspender as reformas, o colapso do regime não pode ser definitivamente excluído. Chegados a este ponto, na óptica das elites que visam garantir a sobrevivência do regime, a prudência aconselha a interrupção do reformismo, até porque processos de “abertura” geram dinâmicas políticas difíceis de conduzir. Esta foi, aliás, a lição do reformismo de Mikhail Gorbachev.

O momento presente: pausa ou continuidade?

Actualmente, as armas nucleares têm um valor essencialmente defensivo. Isto é, funcionam, acima de tudo, como um factor de dissuasão. Sendo assim, pode-se concluir

27 Ver, Stephen Bradner, “North Korea’s Strategy”, 1 de Agosto de 2000. Disponível em <http://www.dprkstudies.org/documents/NorthKoreasStrategy.pdf>.

28 Victor D. Cha e David C. Kang. *Nuclear North Korea*, p. 67.

que nem a Coreia do Norte atacará Seul nem os norte-americanos procurarão desarmar Pyongyang através de uma acção militar. Uma vez que os custos de uma intervenção militar excedem os benefícios, é altamente improvável que desnuclearização da Coreia do Norte seja imposta pela força das armas. Porque a Coreia do Norte pode ser contida por Washington, torna-se desnecessário recorrer a uma investida nuclear.

Não se pretende com isto dizer que a nuclearização da Coreia do Norte não acarreta riscos. Com efeito, o perigo inerente ao programa nuclear de Pyongyang reside no desafio que coloca ao regime internacional de não-proliferação nuclear. A probabilidade de se assistir à proliferação é elevada porque a Coreia do Norte, para ultrapassar algumas das suas dificuldades económicas, poderá ser tentada a exportar a sua tecnologia nuclear. Em segundo lugar, o agudizar do dilema de segurança na região pode incentivar a nuclearização de terceiros.²⁹ Dito de forma diferente, não se pode pôr de lado a eventual nuclearização da Coreia do Sul e do Japão, algo que só os EUA podem evitar através do “chapéu nuclear” que a sua presença militar na região tem, por enquanto, garantido. Na ausência desta garantia americana, Tóquio e Seul poderão ter de recorrer a armas nucleares para dissuadir Pyongyang. Também não se pode descurar a possibilidade de a Coreia do Norte vir a fornecer a sua tecnologia a grupos terroristas. Assim, o programa nuclear de Pyongyang passaria a ser o garante da sobrevivência de um regime confrontado com problemas de sustentabilidade económica e financeira. Para evitarem a implosão do regime, as elites norte-coreanas dificilmente resistirão às recompensas financeiras proporcionadas pela proliferação. Paradoxalmente, o risco da proliferação aumenta exponencialmente caso se verifique a implosão do regime, ou seja, a comunidade de Estados passou a ter um interesse directo na estabilidade do regime de Kim Jong Il.

Quanto à política externa, Pyongyang pauta a sua actuação de acordo com dois objectivos fundamentais. Primeiro, pretende dos EUA garantias de segurança, ou seja, o compromisso de que os americanos não atacarão a Coreia do Norte e que respeitarão a sua soberania. Estas garantias podem passar pela normalização das relações entre os dois países ou, mais explicitamente, por um acordo bilateral de não-agressão. Segundo, as elites comunistas pretendem garantir a sustentabilidade económica sem que para isso tenham de fazer alterações significativas aos mecanismos de domínio político. Trata-se, *mutatis mutandis*, de adoptar o caminho seguido pelos partidos comunistas chinês e vietnamita. Estes dois objectivos norte-coreanos demonstram a racionalidade subjacente

²⁹ Ver Scott Jones, “Current and Future Challenges for Asian Nonproliferation Export Controls”, *East Asian Review*, Vol. 15, No. 2, Verão de 2003, pp. 9-14.

à aquisição das armas nucleares. Isto porque, no fundo, essas armas impedem um ataque militar e permitem extrair apoios económicos dos países vizinhos.

Considerando os objectivos da política externa norte-coreana, compreende-se, depois do teste de Outubro de 2006, o regresso do regime de Kim Jong Il à mesa das negociações. Essa nova ronda de conversações a “seis” resultou em mais uma declaração referente à desnuclearização da península. Anunciada a 13 de Fevereiro, a declaração revelou que Pyongyang voltava a abrir a porta a futuras negociações, se bem que o padrão negocial do regime indica que, a prazo, esta nova flexibilidade será abandonada. Mais importante, a administração Bush adoptava uma postura de “engagement” em relação à RDPC. Christopher Hill, embaixador norte-americano na Coreia do Sul entre 2004 e 2005, passa a liderar a delegação do seu país no âmbito dos “seis”. Sinaliza a abertura quando, em meados de 2007, visita a Coreia do Norte, o primeiro diplomata a fazê-lo em cinco anos, e afirma que “queremos que o processo a seis avance”.³⁰ A estratégia de isolamento até então seguida pela Administração Bush era assim abandonada.

Vários motivos levaram às mudanças na estratégia de Washington: as alterações no contexto geopolítico da região, as dificuldades verificadas no Iraque e no Afeganistão e o estreitamento do relacionamento entre o Departamento de Estado e o Pentágono.³¹ Ao mesmo tempo, a “linha dura” da administração Bush havia sido enfraquecida com a demissão de Donald Rumsfeld e a perda de influência de Dick Cheney. Havia, porém, um crítico acérrimo da estratégia de *engagement* com a Coreia do Norte: John Bolton, embaixador junto das Nações Unidas.³² Quando Bolton é substituído por Alejandro Wolff, antigo colaborador de Madeleine Albright e Colin Powell, abre-se o caminho para a inversão da política seguida durante o primeiro mandato de George Bush.

Conclusões

A busca de segurança levou a Coreia do Norte a desenvolver o seu programa nuclear ao longo das últimas cinco décadas. Concretizada a aquisição de armas nucleares, o

30 As declarações de Christopher Hill podem ser consultadas em “U. S. Official Wraps Up Sudden Visit to N. Korea”, *The Washington Post*, 22 de Junho de 2007. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/21/AR2007062100454.html?hpid=topnews>.

31 Cf. Michael J. Mazarr, “The Long Road to Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 5, Setembro/Outubro de 2007, pp. 75-94.

32 Ver, por exemplo, “Fighting Fires: Is Policy Increasingly ad hoc?”, *The Economist*, 16 de Fevereiro de 2007.

regime obteve um grau significativo de dissuasão militar, e um mecanismo de chantagem política e económica face ao exterior.

De acordo com a análise feita neste artigo, o isolamento e a acomodação emergiram como as duas opções estratégicas para responder às ambições nucleares da Coreia do Norte. São abordagens genéricas e, como se procurou demonstrar, continuam a existir *nuances* que dividem os defensores de cada opção. Colocando o problema de forma simples, os defensores da acomodação acreditam que as intenções do regime de Kim Jong Il são benignas, e que a busca de armas nucleares resulta da “insegurança” provocada pela presença de tropas americanas na península. Mantêm, por outro lado, que o regime está genuinamente empenhado em efectuar reformas ou, pelo menos, existe uma vontade reformista que, para ser concretizada, requer apoios externos. A estratégia de acomodação é, portanto, um veículo para encorajar as elites comunistas a abrirem o regime e a aprofundarem uma dinâmica reformista que possa conduzir a uma política externa benigna. De qualquer forma, cabe aos EUA oferecerem às autoridades de Pyongyang garantias de segurança credíveis.

A abordagem alternativa – o isolamento – sustenta que o regime comunista é simplesmente irreformável, até porque a postura ofensiva de Pyongyang não sofreu alterações significativas. Por isso, deduz-se que a elite comunista, através da perpetuação da tutela militar do Estado, e de uma ideologia xenófoba que deturpa a natureza das “ameaças” externas, não abandonou a ambição de unificar a península nos termos determinados por Pyongyang. A postura estratégica do regime comunista não sofreu alterações desde que tentou, através das armas, unificar a península nos anos 50. A aquisição de armas nucleares é, pois, a consequência lógica das escolhas feitas por um regime agressivo que deve ser isolado. Todavia, a segurança e a estabilidade serão definitivamente garantidas apenas quando se verificar a mudança de regime, um desfecho que não implica, necessariamente, o uso de força.

Com efeito, são escassos os observadores que advogam o uso da força militar contra Kim Jong Il. Independentemente das diferenças que separam as várias escolas analíticas consideradas neste artigo, verifica-se um largo consenso que rejeita, pelo menos na conjuntura actual, o uso da força. Isto porque o programa nuclear norte-coreano não está suficientemente desenvolvido de forma a justificar uma acção militar. De qualquer forma, a prudência no relacionamento com regimes totalitários obriga a uma análise realista das intenções dos seus protagonistas. Sendo assim, existe a possibilidade – dir-se-á a probabilidade – real de que a vontade negocial do regime é conjuntural, um meio instrumental para adiar eventuais retaliações externas. Pode-se, pois,

antecipar uma nova quebra dos acordos e compromissos assumidos pela Coreia do Norte ao longo dos anos mais recentes. Se, no futuro, se verificarem estas previsões, o uso da força poderá ser necessário. No entanto, a continuação das negociações é a escolha mais prudente, mesmo se a probabilidade de se alcançar um diálogo frutífero seja reduzida.