



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

OCCASIONAL PAPER N.º 51

**PORTUGAL, AS NAÇÕES UNIDAS E A COREIA DO NORTE
NUCLEAR**

*Nuno Santiago de Magalhães**

Março de 2011

* Investigador (PhD Candidate) na Universidade de Cambridge, Reino Unido; Investigador Visitante na Universidade Columbia, EUA; e Investigador Associado do IPRI-UNL, Portugal. Em 2010 foi Visiting Fellow na Universidade Harvard, EUA. Entre 2005 e 2008 foi NIIED-Korean Government Scholar na Universidade Sogang, Coreia do Sul. É especializado em Relações Internacionais (Teoria) e em Política Coreana (Políticas de defesa, externa e de reunificação das Coreias).

Portugal, as Nações Unidas e a Coreia do Norte Nuclear

Nuno Santiago de Magalhães

1- Introdução

Na sequência da sua eleição como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), Portugal tem a oportunidade de desempenhar um papel concreto no processo de desarmamento nuclear da Coreia do Norte. Durante 2011 ocupará a presidência do Comité estabelecido em virtude da Resolução 1718 (Comité 1718) adoptada em 14 de Outubro de 2006, referente às sanções aplicadas à Coreia do Norte como consequência do teste nuclear ocorrido a 9 de Outubro desse ano. Neste contexto, cumpre analisar qual o ambiente estratégico com que Portugal vai deparar-se no âmbito das suas funções no referido comité, partindo de sucintas descrições dos antecedentes diplomáticos da questão nuclear norte-coreana, da estratégia nuclear de Pyongyang, e das posições dos restantes actores envolvidos nas Conversações a Seis.

2- Antecedentes Diplomáticos

O programa nuclear norte-coreano foi formalmente iniciado na década de 60, havendo relatos de que a sua vertente militar teve origem na década de 80. Com o final da Guerra Fria e da protecção soviética, a Coreia do Norte acelerou o desenvolvimento do seu programa nuclear militar, apesar de proibido pelo Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) – que havia ratificado em 1985 – e pela Declaração Conjunta de Desnuclearização da Península Coreana de 1992, assinada com a Coreia do Sul. As suspeitas de desenvolvimento de armas nucleares conduziram a um período de tensão internacional em 1993-1994, resolvido por um acordo bilateral – o *Agreed Framework* – assinado entre a Coreia do Norte e os EUA a 21 de Outubro de 1994. Nesse acordo destacava-se o facto de a Coreia do Norte concordar em

congelar e eventualmente desmantelar o seu suspeito programa nuclear a troco da construção de reactores de água leve, de uma compensação energética em petróleo, e da melhoria das relações Coreia do Norte-EUA (os grandes objectivos seriam a normalização e garantias formais por parte de Washington em relação ao não uso e ameaça de uso de armas nucleares). No entanto, este acordo conheceu dificuldades de implementação e, com a chegada de George W. Bush à Casa Branca em 2001, o processo bilateral acabaria por ruir e ser substituído por uma abordagem multilateral através das Conversações a Seis, que reuniram China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, EUA, Japão e Rússia.

A primeira ronda dessas conversações decorreu entre 27 e 29 de Agosto de 2003, após a retirada da Coreia do Norte do TNP (formalizada em Abril desse ano). Enquanto fórum diplomático, as Conversações a Seis ficaram marcadas pela Declaração Conjunta de 19 de Setembro de 2005, na qual a Coreia do Norte se comprometeu a abandonar o seu programa nuclear militar a troco de vários benefícios: a garantia norte-americana de que não iria atacar ou invadir o país; a eventual normalização de relações com os EUA e o Japão; uma discussão futura acerca da construção de um reactor de água leve no país; a promoção da cooperação multilateral ao nível da energia (incluindo assistência energética), comércio e investimento; e a promoção da cooperação ao nível da segurança no Nordeste Asiático.

Contudo, no seguimento de um impasse relacionado com restrições financeiras impostas pelos EUA e após a realização de um teste de mísseis em Julho de 2006, a Coreia do Norte efectuou o seu primeiro teste nuclear a 9 de Outubro desse ano. Após a instabilidade gerada pelo teste, as Conversações a Seis regressaram em Fevereiro de 2007 e no dia 13 desse mês foi aprovada uma declaração conjunta, baseada nas disposições da declaração de Setembro de 2005. O aspecto mais relevante nessa declaração foi a aceitação norte-coreana do encerramento das instalações nucleares em Yongbyon, a troco de assistência energética a curto prazo. Contudo, apesar da verificação de alguns sinais de cooperação concreta no período 2007-2008 – como o encerramento

de Yongbyon e a retirada da Coreia do Norte da lista norte-americana de países considerados patrocinadores de terrorismo – o ambiente manteve-se tenso e não foram dados passos determinantes em direcção ao desarmamento nuclear norte-coreano.

Após o CSNU ter condenado o lançamento de um suposto satélite norte-coreano em Abril de 2009, a Coreia do Norte declarou nesse mês que não regressaria às Conversações a Seis, acrescentando que iria retomar o seu programa nuclear militar. Pyongyang acabaria por efectuar um segundo teste nuclear a 25 de Maio de 2009, com o CSNU a responder através da Resolução 1874 de 12 de Junho desse ano, endurecendo as sanções contra os norte-coreanos.

Em 2010 a tensão voltou a aumentar na península. Primeiro em Março, devido ao alegado afundamento da corveta sul-coreana *Cheonan* pela Coreia do Norte, que provocou a morte de 46 membros da tripulação. Seguidamente, em Novembro desse ano, a Coreia do Norte revelou possuir instalações referentes a um programa de enriquecimento de urânio. Por último, ainda em Novembro, Pyongyang bombardeou território sul-coreano – Yeonpyeong – causando a morte a dois militares e dois civis. A Coreia do Sul respondeu através de exercícios militares, considerados provocatórios pelo Norte, o que conduziu a um elevado grau de instabilidade na península durante o mês de Dezembro.

A Coreia do Norte, China e Rússia apoiaram um regresso célere e incondicional às Conversações a Seis, ao passo que a Coreia do Sul, EUA e Japão colocaram condições (especialmente a responsabilização do Norte pelos incidentes de 2010 e garantias de que os norte-coreanos estariam dispostos a concretizar um processo de desnuclearização). Não obstante a diferença de perspectivas, na sequência da visita de Hu Jintao aos EUA em Janeiro de 2011, foi emitida uma declaração conjunta sino-americana no dia 19 desse mês que incluiu uma referência directa à questão nuclear norte-coreana. Particularmente, afirmou-se o seguinte: existia preocupação em relação ao aumento da tensão na península; o melhoramento das relações inter-coreanas

era essencial; a desnuclearização da península tinha uma importância crucial; reiterava-se a necessidade de dar passos concretos e eficientes em direcção ao objectivo da desnuclearização e à implementação dos restantes compromissos presentes na Declaração Conjunta de Setembro de 2005; existia uma preocupação relativamente ao programa norte-coreano de enriquecimento de urânio; condenavam-se as actividades que violassem as disposições da Declaração Conjunta de 2005 e de outros compromissos e obrigações internacionais relevantes; e deviam dar-se os passos necessários para o regresso das Conversações a Seis. Pouco depois, as Coreias acordaram a realização de negociações militares, mas o encontro preliminar de 9 de Fevereiro fracassou, dada a exigência do Sul em que existisse um reconhecimento norte-coreano de responsabilidades relativamente aos incidentes de 2010, e a recusa do Norte em fazê-lo.

Presentemente, as relações inter-coreanas permanecem tensas (veja-se o clima gerado pelos recentes exercícios militares conjuntos realizados por Seul e Washington, *Key Resolve/Foal Eagle*) e o bloqueio negocial mantém-se (ainda que o Norte tenha referido que está disposto a discutir o seu programa de enriquecimento de urânio nas Conversações a Seis). As Coreias recusam fazer cedências essenciais e as posições dos seus aliados permanecem essencialmente inalteradas. Apesar da pressão que exercem para que o diálogo inter-coreano se desenvolva, os EUA e a China continuam a apoiar as opções intransigentes de Seul e Pyongyang, respectivamente. Relativamente ao último caso, Pequim tem vindo a bloquear iniciativas no CSNU que prejudiquem Pyongyang, como a aprovação do relatório de peritos sobre o programa norte-coreano de enriquecimento de urânio. Deste modo protege os norte-coreanos e demonstra a Seul-Washington que a alternativa negocial mais viável para a resolução do problema nuclear norte-coreano se encontra nas Conversações a Seis e não no CSNU.

3- A Estratégia Nuclear Norte-Coreana

O programa nuclear de Pyongyang visa, oficialmente, a defesa do país

contra uma potencial agressão dos EUA - vertente militar - e a produção de energia para fins pacíficos - vertente civil. Em relação à vertente militar, a Coreia do Norte afirma aceitar o fim das suas armas nucleares se as condições que produzem um ambiente hostil deixarem de existir, o que passa especialmente pela normalização diplomática das relações com os EUA, incluindo garantias formais de não-agressão. No entanto, a sinceridade da linha oficial norte-coreana não resiste a um exame factual do comportamento da Coreia do Norte e a uma análise da sua estratégia.

O comportamento norte-coreano tem sido marcado por uma tática cíclica com três fases sequenciais: i) despoletar de crises, ii) negociações, iii) incumprimento, que por sua vez inicia uma crise. Deste modo, Pyongyang consegue obter alguns benefícios materiais e ganha tempo, essencial na sua consolidação enquanto Estado nuclear. Por exemplo, ao teste nuclear de Outubro de 2006 seguiram-se as Conversações a Seis de Fevereiro de 2007 e por fim o incumprimento definitivo/crise em Maio de 2009. No entanto, essa tática não tem funcionado desde a crise de 2009 - nem mesmo com a ocorrência de incidentes graves (*Cheonan* e *Yeonpyeong*) - pelo que Pyongyang continua actualmente a promover o regresso das negociações numa posição que lhe seja favorável.

Essa tática tem por base uma estratégia bem definida, que privilegia a preservação de um programa nuclear de cariz militar. A Coreia do Norte tem como grande objectivo a aceitação internacional - expressa ou tácita - do seu estatuto como potência nuclear. As armas nucleares norte-coreanas parecem ter essencialmente dois tipos de utilidade a nível internacional: dissuasão militar e constrangimento.

Quanto ao primeiro tipo de utilidade, ao possuir armas nucleares Pyongyang aumenta os custos de uma hipotética intervenção militar por parte da Coreia do Sul e dos EUA - adversários com capacidade agregada superior. A aliança com a China não oferece garantias de defesa tão sólidas como a aliança com a extinta União Soviética. Apesar de existirem dúvidas quanto à quantidade e qualidade de armas nucleares e à verdadeira

capacidade de projecção dos seus mísseis, o desenvolvimento dessas dimensões militares da Coreia do Norte aumenta as precauções dos seus adversários em relação a intervenções militares. À pesada contabilidade de um hipotético combate com as forças convencionais norte-coreanas, acrescentam os custos de um possível ataque nuclear contra a Coreia do Sul e os militares norte-americanos lá estacionados.

Em termos de constrangimento, a Coreia do Norte pretende: extorquir benefícios materiais dos seus adversários; condicionar o apoio chinês; e, no caso de efectuar reformas económicas, controlar a promoção exógena de transformações sociais que provoquem a absorção por Seul. Quanto ao primeiro ponto, dado o estado degradado da economia norte-coreana e a dificuldade de obter financiamento, Pyongyang procura arrancar concessões económicas de Seul, Washington e Tóquio. Quanto ao segundo ponto, a Coreia do Norte necessita de um trunfo que por um lado assegure a continuação do apoio de Pequim e por outro impeça o controlo chinês sobre a economia ou gestão política do país, especialmente se Pyongyang acabar por adoptar reformas económicas semelhantes às da China. Estas reformas são centrais no terceiro ponto. Para além do receio relativamente a Pequim, uma reforma à imagem da China esconde o grande perigo de uma absorção pelo Sul. A divisão da península tem um cariz ideológico e não étnico-nacional, sendo que neste momento Seul goza de uma posição privilegiada devido à sua superioridade económica e à aliança com os EUA. Uma reforma económica pode conduzir a uma perigosa abertura social na Coreia do Norte, no âmbito da qual as diferenças ideológicas inter-coreanas diminuam até que a divisão se torne insustentável e a reunificação a favor de Seul ocorra. Com a posição de força oferecida pelas armas nucleares, Pyongyang pode impedir que o Sul conduza um processo de aproximação ideológico – mantendo assim um maior controlo sobre fontes externas de manipulação da sua população – ainda que essas armas acabem por ser ineficazes no controlo directo de transformações sociais promovidas endogenamente.

Caso ceda perante a pressão internacional e seja obrigado a abdicar das

armas nucleares, o regime de Pyongyang pretende pelo menos obter vantagens políticas e económicas significativas que minimizem os danos causados pela perda de capacidade nuclear a nível militar. No campo político, o objectivo máximo seria a referida normalização das suas relações com os EUA com garantias de não-agressão. Do ponto de vista económico, as armas nucleares constituiriam fontes de receita, com os norte-coreanos a obter benefícios materiais a troco do seu desaparecimento.

4- O Grupo pela Desnuclearização

Os restantes participantes das Conversações a Seis formam um grupo que partilha um objectivo: o desaparecimento das armas nucleares norte-coreanas. No entanto, as suas posições não se têm revelado idênticas, conduzindo basicamente a dois tipos distintos de perspectiva estratégica.

Em primeiro lugar existe uma perspectiva que rejeita medidas que coloquem em risco a estabilidade do regime de Pyongyang. A China, a Rússia e a Coreia do Sul durante a presidência de Roh Moo-hyun (2003-2008) seguiram, em geral, este rumo. A China tem um papel central em todo o processo, pois bloqueia sanções internacionais mais pesadas e, estima-se, mantém um essencial apoio económico à Coreia do Norte. Pequim tem preferido a existência de uma Coreia do Norte nuclear ao colapso do país. Por seu lado, a Rússia tem procurado recuperar alguma influência sobre a Coreia do Norte, daí que opte por uma posição que não provoque o afastamento de Pyongyang. Quanto à Coreia do Sul, Roh Moo-hyun preferiu dar continuação à linha conciliadora da "política *sunshine*" de Kim Dae-jung, o seu antecessor.

Em segundo lugar, há uma perspectiva que apoia medidas que podem conduzir a uma desestabilização séria do regime de Pyongyang. Os EUA, o Japão e a Coreia do Sul de Lee Myung-bak (presidente desde 2008) apoiam essa abordagem, exemplificada pelas suas posições duras relativamente a sanções.

Não obstante a partilha do objectivo da desnuclearização, a diferença nas perspectivas estratégicas no seio deste grupo de países tem limitado a

cooperação nas Conversações a Seis e no CSNU. Quanto a um futuro próximo, não parece crível que essa diferença estratégica venha a desaparecer.

5- Portugal no Comité 1718

Dadas as competências da presidência do Comité 1718 e o peso relativo de Portugal no sistema internacional, não se espera obviamente que o país tenha um papel determinante - formal ou informal - no processo de desarmamento da Coreia do Norte. No entanto, se Portugal for bem-sucedido no exercício das suas funções, terá oportunidade de contribuir para o eficaz funcionamento do processo conduzido pelo comité. Um desempenho eficiente contribuirá ainda para consolidar a imagem de Portugal como um actor internacional estável, conciliador e que se adapta a novas circunstâncias, dado que não possui uma tradição diplomática relativamente ao problema nuclear norte-coreano.

As probabilidades de tal desempenho no Comité 1718 aumentam se Portugal tiver em consideração o potencial ambiente estratégico com que se deparará. Nesse contexto, existem dois aspectos especialmente relevantes: a) o risco de novas provocações norte-coreanas e b) as diferenças estratégicas entre EUA e China.

a) A Coreia do Norte está a atravessar um delicado momento de sucessão política em que o filho mais novo de Kim Jong-il, Kim Jong-un, parece ter sido escolhido como sucessor. Dada a sua jovem idade (estimada em 27 ou 28 anos) e a falta de experiência (política e militar), a sua aceitação pela elite e massas é problemática. A solução para evitar instabilidade política parece passar pela conciliação de quatro tácticas: a rápida ascensão de Kim Jong-un na hierarquia político-militar do país; o favorecimento de políticas que agradem à elite militar (o grupo mais poderoso do regime); o fortalecimento de um núcleo duro "pró-Kim" a quem incumbirá proteger o presumível herdeiro aquando da sua subida ao poder (um núcleo que inclui os seus tios Kim Kyong-hui e Chang Sung-taek); e a promoção de crises internacionais que fortaleçam o sentido de unidade nacional em torno da

“dinastia” Kim.

Existem dúvidas quanto à eficácia das táticas relativas à política interna, mas parece certo que os Kim tenderão a promover acções provocatórias a nível internacional, que para além de beneficiarem Kim Jong-un em termos políticos permitem ainda forçar os restantes actores regionais a regressarem às negociações numa posição de fraqueza. Essas provocações poderão surgir a médio ou a curto prazo, dependendo do regresso das Conversações a Seis.

Caso os EUA, Coreia do Sul e Japão acedam regressar às Conversações a Seis, esses actos provocatórios deverão ser adiados e a península coreana poderá encontrar uma estabilidade temporária. De qualquer modo, dado que Pyongyang não deverá cumprir o acordado, a instabilidade terá tendência a regressar mesmo que aquelas negociações se realizem. O *timing* desse regresso dependerá bastante da evolução política interna, particularmente das condições relativas à saúde de Kim Jong-il, à ascensão política de Kim Jong-un e ao rumo da economia norte-coreana. Em todo o caso, neste contexto de retorno das negociações, as funções de Portugal no Comité 1718 estarão facilitadas a curto prazo.

Contudo, se o regresso das negociações demorar, Pyongyang tenderá a desestabilizar a região a curto prazo – por exemplo, efectuando um novo teste nuclear ou testando mísseis – de modo a forçar os restantes países a negociar. Tal comportamento conduziria à intervenção do CSNU e a responsabilidades acrescidas para Portugal no Comité 1718.

Tendo em conta os riscos de desestabilização regional resultantes do comportamento da Coreia do Norte, Portugal deverá conceder especial atenção a duas realidades. Em primeiro lugar, às relações inter-coreanas, as quais irão influenciar a realização das Conversações a Seis. Em segundo lugar, à evolução do panorama interno na Coreia do Norte.

b) Os EUA e a China são os actores externos com maior importância no jogo do desarmamento nuclear da Coreia do Norte. A diferença de perspectivas, referida na secção anterior, conduzirá a posições distintas

relativamente à aplicação ou eventual redefinição de sanções. Apesar do recente entendimento entre os presidentes Barack Obama e Hu Jintao quanto à base das condições para o regresso das Conversações a Seis, existe uma incompatibilidade estratégica. O recente comportamento de Pequim no CSNU ilustra-a.

Dado o provável regresso de provocações norte-coreanas – a curto ou médio prazo, dependendo do retorno das Conversações a Seis – essa incompatibilidade irá manifestar-se no CSNU. Neste sentido afigura-se útil preparar previamente uma resposta, cujo teor ideal seria aquele que permitisse simultaneamente preservar a prioritária ligação com os EUA e evitar afrontar a China, de modo a não prejudicar as relações luso-chinesas. A preparação dessa resposta torna-se particularmente urgente caso existam indícios de que o regresso das Conversações a Seis não se verificará a curto prazo.

6- Conclusão

Tudo indica que as armas nucleares da Coreia do Norte só deverão desaparecer caso Pyongyang se encontre numa situação de fragilidade extrema e a sua sobrevivência imediata dependa do desarmamento. Portugal deve pressupor que essas armas continuarão a existir durante o seu mandato no Comité 1718, apesar da fragilidade do regime norte-coreano no actual processo de sucessão política.

Tendo em conta a existência dessas armas e o comportamento esperado dos principais intervenientes no processo de desarmamento – especialmente da Coreia do Norte, China e EUA – a instabilidade na península tenderá a retornar e a incompatibilidade sino-americana deverá manter-se. Aparentemente, a realização de uma nova ronda das Conversações a Seis ditará em que altura regressarão as provocações norte-coreanas e resultante instabilidade: a médio prazo se as negociações regressarem e a curto prazo se tal não suceder. Actualmente, o bloqueio negocial e o cenário de degradação das relações inter-coreanas oferece condições propícias a uma provocação

norte-coreana “justificada”.

O desempenho de Portugal no Comité 1718 terá maiores probabilidades de sucesso se o país definir previamente uma estratégia que preveja linhas de acção para cada um desses cenários. A maior preocupação de Lisboa deve prender-se com o retorno da instabilidade a curto prazo e com a preparação de uma resposta conciliadora que lide com a rivalidade sino-americana sem prejudicar as relações bilaterais com os EUA e a China. O sucesso de Portugal no Comité 1718 - ligado a um tema tão complexo e nitidamente afastado das áreas tradicionais da política externa nacional - traria benefícios à imagem da diplomacia portuguesa.