

Multilateralismo e bilateralismo na questão da Coreia do Norte

Marcos Paulo de Araújo Ribeiro
05/11/06

Os testes norte-coreanos com ogivas nucleares, realizados no início de outubro, adicionaram o mais novo e mais preocupante capítulo à já longa questão nuclear da Coreia do Norte. Na verdade, o teste não chega a ser uma grande surpresa, mas teve fortes impactos sobre as variadas dinâmicas bilaterais e multilaterais envolvidas no caso. Os Estados Unidos, por exemplo, reagiram imediatamente e exigiram do Conselho de Segurança uma resposta, dada por meio da Resolução aprovada em 14 de outubro. Vejamos, pois, de que forma essas dinâmicas se configuram e se relacionam.

O programa nuclear da Coreia do Norte teve início em 1987: após 27 anos de pesquisa, o ditador Pyongyang colocou em funcionamento o primeiro reator nuclear norte-coreano. Temores, no entanto, iniciaram-se em 1993, quando o país resolveu sair do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), do qual era signatário desde 1985. Após mais de um ano de negociações, Pyongyang finalmente aceitou congelar seu programa nuclear em troca de cooperação técnica para a construção de reatores nucleares menos perigosos e de ajuda financeira. Contudo, as tensões foram retomadas em 2002, quando George Bush acusou o regime norte-coreano de haver reiniciado seu programa nuclear, violando, assim, o tratado de 1994. Desde então, a situação tem seguido uma linha ascendente, ainda que descontínua, de deterioração, culminando nos testes recentes.

Esse novo passo traz ainda mais dúvidas sobre a real intenção da Coreia do Norte. Por algum tempo, muitos especialistas acreditaram que a manobra nuclear não passava de um recurso de barganha do ditador norte-coreano, interessado em aumentar a ajuda financeira, sobretudo norte-americana, que o país recebe. Em virtude disso, no início da nova escalada de tensão, poucos acreditariam que a Coreia chegaria aonde chegou. Agora, o questionamento intensifica-se: seriam os testes um apelo extremo por maior capacidade de barganha ou eles sinalizam que o ditador Pyongyang tem como objetivo final o poder nuclear? A resposta ainda está longe de ser clara, mas o certo é que o regime conseguiu reascender as atenções internacionais sobre si, as quais pareciam ter arrefecido por algum momento.

Diante dos novos fatos, o Conselho de Segurança finalmente foi chamado a agir com maior firmeza. Até então, o órgão tinha se mantido relativamente distante da questão por opção de seus próprios membros – os países diretamente envolvidos (Estados Unidos, China, Japão, Coreia do Sul e Rússia) optaram por concentrar as negociações no chamado “grupo dos seis” –. A Resolução aprovada pelo CSNU prevê sanções que, se corretamente aplicadas, podem realmente forçar a Coreia do Norte a cooperação e dar maior espaço à atuação do Conselho no caso. Afinal, um novo fracasso para o histórico do CSNU abalaria ainda mais a sua já ameaçada credibilidade.

No entanto, o fato é que o Conselho tem possibilidades bastante restritas de ação: a China dificilmente aprovaria sanções mais duras sem que haja novas demonstrações de hostilidade por parte da Coreia do Norte. O mais provável é que o cerne das negociações continue sendo o grupo dos seis, claramente mais eficiente diante da morosidade do Conselho. O papel das sanções seria essencialmente colaborar para a evolução dessas negociações.

Ainda sob a perspectiva da ONU, a eleição de um sul-coreano para o cargo de Secretário-Geral traz inúmeros questionamentos sobre o futuro da Organização. De um lado, o contexto internacional nitidamente clama por uma retomada da agenda multilateral de segurança. Nesse sentido, assim como Kofi Annan priorizou a questão humanitária no continente africano, Ban Ki-Moon poderia transferir o enfoque da ONU para o tema da segurança, sobretudo na Ásia. De outro lado, a escolha do sul-coreano envolve expectativas de que ele se concentre em uma ampla reforma administrativa da instituição; sua gestão inauguraria, assim, um momento de relativo fechamento da ONU para suas questões internas, deixando maior espaço para atuações bilaterais ou multilaterais em outras instâncias.

Por sua vez, a questão da Coreia do Norte tem implicações óbvias e diretas sobre o regime de não-proliferação nuclear. O TNP já tem vivido um histórico de fragilização e seu revigoramento não parece estar entre as prioridades dos seus principais membros. Com efeito, a posição ambígua dos Estados Unidos, explicitada no acordo recente com a Índia, incrementa as dúvidas sobre o futuro do regime. Nesse contexto, uma nuclearização relativamente imune da Coreia do Norte poderia lançar incentivos para outros países retomarem seus projetos nucleares¹. Ademais, em um cenário mais extremo, seria possível considerar até mesmo a saída da Venezuela ou do Japão do TNP, muito embora sejam passos ainda muito pouco prováveis.

Do ponto de vista bilateral, o Japão já sinaliza um endurecimento da sua política militar: o país já começou a discutir alterações em suas prerrogativas de defesa e tem sido a voz mais forte de oposição à aventura nuclear norte-coreana. Os testes provocaram uma reação mais dura até mesmo da China, que vinha se recusando a elevar o tom das negociações, principalmente no nível do Conselho de Segurança. O posicionamento da China forma, junto à atuação dos Estados Unidos, os dois determinantes mais centrais para a evolução da questão e para o sucesso das sanções; no entanto, a postura chinesa ainda é ambígua: o país se recusa a inspecionar navios de bandeira norte-coreana, mas já bloqueou todas as reservas financeiras da Coreia do Norte depositadas em bancos chineses. Por fim, a Rússia segue acompanhando a questão com relativa distância e moderação, enquanto a Coreia do Sul tem conjugado uma postura moderada ao esforço em afastar a questão de âmbito bilateral.

Com referência ao Brasil, não há grandes surpresas em sua reação. O Itamaraty condenou, como esperado, o episódio, e não tem razões para se envolver mais diretamente na questão. Possíveis impactos sobre as intenções brasileiras de dar continuidade ao seu programa nuclear de cunho energético são muito reduzidos, uma vez que Brasil e Coreia do Norte ocupam posições bastante diferenciadas no cenário da política internacional.

¹ É possível pensar em impactos diretos sobre a questão nuclear com o Irã.

O cenário geral é, portanto, de grande indefinição. A questão, na verdade, vive um momento crucial, mas ainda em curso. O sucesso ou o fracasso das sanções são elemento fundamental para a evolução das negociações e para a disposição do ditador Pyongyang de cooperar. De fato, os recentes sinais de flexibilização por parte do governo norte-coreano mostram que, não obstante o nível de gravidade a que chegou a questão, os recursos diplomáticos são amplos e ainda relegam pouca probabilidade a um cenário de conflito.