

Seção Miscelânea

A Política de engajamento do governo Moon para a Coreia do Norte e o Complexo Industrial de Kaesong: o discurso político, o contexto e as decisões passado

The Moon Government's Policy of Engagement for North Korea and the Kaesong Industrial Complex: the political discourse, the context and the past decisions

La política de compromiso del gobierno de la Luna para Corea del Norte y el Complejo Industrial de Kaesong: el discurso político, el contexto y las decisiones pasadas

Neusa Maria P. Bojikian

Pesquisadora do INCT-Ineu. Doutora e mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI-Unesp-Unicamp-PUC-SP. Autora do livro *Acordos comerciais internacionais: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros* (2009, Unesp) e Coorganizadora do livro *Negociações econômicas internacionais: abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil* (2011, Unesp).
E-mail: neusa.bojikian@gmail.com

Resumo. Este artigo examina a política do governo Moon para a Coreia do Norte, destacando a cooperação econômica, especialmente no âmbito do Complexo Industrial de Kaesong, zona de processamento externo, que combina capital sul-coreano e mão de obra norte-coreana de baixo custo e qualificada. O objetivo é contribuir para a compreensão do desenvolvimento das políticas e dos processos envolvidos por meio de uma marcação no espaço e no tempo.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação. Península Coreana. Acordos comerciais. EUA.

Abstract. This article examines the Moon government's policy towards North Korea, highlighting economic cooperation, especially within the Kaesong Industrial Complex, an

offshore processing zone, which combines South Korean capital and low-cost North Korean labor. qualified. The objective is to contribute to the understanding of the development of the policies and processes involved by means of a mark in space and time.

KEY WORDS: Cooperation. Korean Peninsula. Commercial agreements. USA.

1. Introdução

Moon Jae-in se elegeu presidente na Coreia do Sul (CS), em 2017, enfatizando a integração econômica na península coreana como vetor de crescimento do país. Em suas avaliações uma integração asiática abrangente, que poderia somar 80 milhões de consumidores e atingir renda per capita de US\$30 mil, alçaria o país à elite econômica mundial, nivelando-o aos Estados Unidos (EUA), Japão, Alemanha (KT 2015).

Entre seus projetos mais ambiciosos está o restabelecimento da Zona de Processamento Externo, configurada no Complexo Industrial de Kaesong (CIK). Localizado em Kaesong, território da Coreia do Norte (CN), foi construído no início dos anos 2000 fundamentalmente por iniciativa e capital da Coreia do Sul. Nos planos do governo Moon Jae-in

(governo Moon), o CIK alcançaria, no decorrer de três etapas, oito vezes o tamanho em que se encontrava em 2016, quando foi suspenso. O desenho do complexo ampliado insere-se nos projetos de construção de um “cinturão” industrial e logístico na costa oeste e de um “cinturão” de recursos energéticos na costa leste (Hankyoreh 2017a).

O governo Moon argumenta que esse investimento induziria o regime norte-coreano a adotar reformas orientadas ao mercado e, principalmente, sustentaria o compromisso pacífico na Península da Coreia. Desde sua construção, o CIK foi percebido como um indicador das relações intercoreanas. Nesse caso, seu restabelecimento representaria um valor muito maior do que os recursos econômicos empregados e produzidos.

Entretanto, colocar em prática tal plano passa pela superação de desafios internos e externos. A CN é alvo de sanções econômicas há muito tempo. Mais recentemente, o programa nuclear levado adiante pelo atual líder norte-coreano motivou o endurecimento das sanções contra o país. Os EUA, em particular, sustentam uma série de medidas que

tendem a bloquear os planos concebidos pelo governo Moon.

O objetivo aqui proposto é contribuir para a compreensão da política de engajamento para a CN, sobretudo no que diz respeito ao projeto de restabelecimento e expansão do CIK.

O argumento considerado válido é que o apelo e o caráter do discurso político relativo à outra parte possuem um papel importante na constituição das condições para a implementação das iniciativas de reaproximação, mas os resultados efetivos são filtrados pelo contexto e pelas decisões tomadas em ocasiões passadas.

O enquadramento analítico que pareceu mais adequado para sustentar a proposta é o que visa a explicar processos de mudança apontados no espaço e no tempo. Significa dizer que a abordagem analítica adotada é orientada pela lógica das consequências.

Para isso procede-se a uma revisão analítica abrangente, incluindo artigos, relatórios de agências governamentais e não-governamentais, de *think tanks*, de periódicos. O material revisado relaciona-se às políticas que

constituíram, mantiveram e desenvolveram o CIK ao impacto dessa iniciativa sobre os compromissos da CS com as cláusulas de não proliferação de armas e de direitos humanos. Incluiu-se ainda a releitura de registros sobre o processo de negociação para a constituição e manutenção do *Free Trade Agreement Between The United States and Republic of Korea* (KORUS).

O texto consiste de 3 seções, além da introdução e da conclusão. A primeira aborda políticas sul-coreanas de cooperação com a CN que fundamentaram a construção do CIK. A segunda coloca em perspectiva os atores e as instituições internas. A terceira destaca o contexto internacional, sobretudo a vigilância e o controle dos EUA sobre o CIK e as formas institucionais usadas para isso, com destaque para as regras do KORUS.

2. Políticas de reaproximação e integração econômica na península coreana

Pode-se dizer que a política do governo Moon é uma customização da Política Raio de Sol (*Sunshine Policy*), assinada pelo presidente Kim

Dae-jung (1998), e da Política Para Paz e Prosperidade, praticada pelo governo Roh Moo-hyun (2003-2008).

Tais políticas significaram aproximação entre as Coreias justamente em contextos antagônicos, com provocações e brutalidades do regime norte-coreano. O governo Moon indica que executará uma versão própria dessas políticas. Em suas percepções, as interações econômicas e culturais tendem a estimular mudanças no regime norte-coreano.

2.1 Política raio de sol

Em 1998, as negociações intercoreanas foram retomadas após um hiato de quatro anos e, em junho de 2000, o presidente da CS – Kim Dae-jung – encontrou-se com Kim Jong il, então líder norte-coreano, para assinar uma declaração conjunta manifestando interesse no aumento das interações. Estabeleceu-se um marco na história das relações internacionais. O reconhecimento internacional pela retomada das relações bilaterais e pela facilitação da aproximação da CN com EUA e Japão foi coroado com a atribuição do prêmio Nobel da Paz de 2000 ao presidente Kim Dae-jung.

Três regras nortearam tal política: (1) não se toleraria provocação armada; (2) não haveria tentativa de anexar a CN; (3) a CS promoveria a cooperação. Este último envolvia flexibilização das regras nacionais sobre investimento na CN (Min 2017).

Presumivelmente os objetivos da Política Raio de Sol foram mais específicos e substanciais do que políticas anteriores relativas à CN. Com efeito, as transações comerciais bilaterais passaram de US\$200m em 1998 para US\$640m em 2002. A presença de turistas sul-coreanos na CN passou de 2.405 visitantes no período de 1989-1997 para 540.000 (Ahn 2006: 50).

Atribui-se a consistência dessa política às crenças e à liderança do presidente Kim, que supostamente sabia o que queria da CN: mudar o regime. Tal perfil político teria conquistado a confiança da Administração Clinton (Ahn 2006).

Entretanto, a Administração Clinton monitorou os entendimentos intercoreanos e obteve do governo Kim o compromisso de se alinhar aos objetivos americanos de segurança na região. Excertos do Relatório Perry, emitido em setembro de 1999 por

William Perry, então Conselheiro Especial para o presidente e para o Secretário de Estado, corroboram esse entendimento: “Como um líder de grande autoridade internacional, como nosso aliado e como anfitrião de 37 mil soldados americano...A política de compromissos da Coreia do Sul de hoje cria condições e oportunidades para a política dos Estados Unidos, muito diferente daquela de 1994.” (Perry 1999: 2)

Isso mostra que houve uma negociação, onde as autoridades americanas buscavam assegurar ganhos relativos em troca de apoio à Política Raio de Sol. O próprio Perry e o presidente Clinton, além de outros membros da administração, inicialmente pareciam refratários à tal política (Carton e Perry 2000).

Portanto, a despeito da crença e da determinação do governo Kim em executar uma política baseada no diálogo e na interdependência econômica intercoreana, seu sucesso contou fundamentalmente com a concordância dos EUA. Mediante contrapartida, as recomendações presentes no Relatório Perry instavam o Congresso a levantar as sanções econômicas e reconhecer a CN como ator diplomático em troca do

abandono de programas de mísseis nucleares, incluindo o acesso dos EUA às instalações suspeitas.

2.2 Política para a paz e prosperidade e o surgimento do cik

O governo Roh Moo-hyun (governo Roh) implementou uma derivada da Política Raio de Sol e, em função disso, enfrentou desafios que quase custaram o mandato presidencial. Em 2004, o presidente chegou a ser suspenso depois que o parlamento o impugnou sob acusação de descumprimento das regras eleitorais, mas foi reconduzido ao cargo pelo poder judiciário.

Vislumbrando nova via ao país, Roh Moo-hyun venceu por margem estreita o pleito de 2002, propondo agenda reformista, autonomista e até ousada perante os EUA e ganhando apoio da população jovem (NYT 2009). Já investido de poder político, pressionou por uma prática de engajamento econômico e ajuda na península coreana visando à reconciliação.

Sua Política Para Paz e Prosperidade foi desenhada para implementação em diferentes fases visando a: (1) solucionar a questão nuclear da CN e garantir a segurança

regional; (2) cooperação econômica e fundamentação de um regime de convivência pacífica; (3) normalizar a relação bilateral. Os princípios que a norteavam eram: manutenção do diálogo; construção da confiança mútua e da reciprocidade; soluções bilaterais em cooperação com a comunidade internacional; transparência, participação cidadã e “apoio bipartidário” na implementação da política para a CN (Kim 2006: 37).

2.2.1 CIK

O CIK, uma espécie de parceria público-privada envolvendo empresas sul-coreanas e os governos da CS e da CN, foi erguido no seio da Política para a Paz e Prosperidade. Começou a ser construído em 2003 e entrou em funcionamento em 2005.

Kaesong refere-se à cidade norte-coreana hospedeira do CIK, situada a aproximadamente 10 km da zona desmilitarizada e a 50 km de Seul, acessível por vias rodoviárias e ferroviárias. Em maio de 2007, dois trens cruzaram a fronteira em uma corrida-teste e, em seguida, trens de carga começaram a operar em um trecho de 25 km, entre Munsan (CS) e Bongdong (CN).

O complexo foi desenhado para combinar capital e tecnologia sul-coreanos e mão de obra – barata e qualificada – norte-coreana. Em 2012, o perfil dos trabalhadores era: 72% mulheres; 81,8% graduados do ensino médio; 9,5% graduados do ensino superior; 8,7% graduados de ensino técnico (*NK Econ. Watch* 2012a).

Começou com a disponibilização de uma área de 3,3 km² (arrendada da CN por 50 anos), e outros 62,8 km² seriam disponibilizados após novas consultas mútuas para acomodar a participação de aproximadamente 2000 empresas sul-coreanas e estrangeiras além de empregar 350.000 operários norte-coreanos até 2012. As negociações operacionais do CIK inicialmente ficaram a cargo da Hyundai Asan (Hyundai Group, da CS) e do Asia-Pacific Peace Committee (CN).

O número de empresas instaladas no CIK até 2016, quando as operações foram suspensas, era aproximadamente 120, empregando cerca de 55 mil trabalhadores norte-coreanos e 800 sul-coreanos. Os salários dos trabalhadores norte-coreanos (algo em torno de US\$100

mensais, incluindo salário mínimo, seguridade social e horas extras) eram pagos ao regime norte-coreano, que repassava uma parte aos trabalhadores e retinha outra. Calcula-se que os custos trabalhistas no CIK correspondiam a 8% daqueles verificados na CS. E, segundo levantamento dos analistas a serviço do Congresso dos EUA, os custos de mão de obra eram mais competitivos do que os da China, da Indonésia, do Vietnã (Manyin e Nanto 2011).¹¹⁵

Além da vantagem dos baixos custos com mão de obra qualificada e sem barreira da língua, as empresas recebiam incentivos do governo sul-coreano e alguns direitos assegurados junto à CN (direitos de propriedade e herança). Como se tratava de localização em território norte-coreano, as empresas podiam contar com cobertura de riscos. Além dos riscos operacionais e comerciais, o governo sul-coreano garantia uma outra parcela a título de risco político: cobertura para perdas de até 90% do investimento de uma empresa no CIK com capital de até US\$5,4m (Manyin e Nanto 2011: 6).

Para impulsionar os investimentos no empreendimento, o governo sul-coreano disponibilizou recursos do Fundo Intercoreano de Cooperação para empréstimos aos investidores pioneiros (participantes do projeto piloto e da primeira fase), com taxas de juros equiparadas aos financiamentos de obras públicas (em 2005, os empréstimos somaram US\$40m). Nos termos de uma lei sul-coreana de 2007, pequenas e médias empresas estabelecidas no CIK tornaram-se elegíveis para se beneficiar de subsídios e outros benefícios concedidos às suas homólogas domésticas. Também foram contempladas com isenção tributária: alíquota de imposto de renda sobre pessoa jurídica estabeleceu-se entre 10% e 14%, com isenção nos primeiros cinco anos após a geração de lucros e redução de 50% nos três anos seguintes (Manyin e Nanto 2011: 6).

Conforme dados do Ministério da Unificação da Coreia do Sul (MOU), os investimentos feitos no CIK somaram aproximadamente US\$850m (*Yonhap* 2016a). Em 2015, o volume do comércio bilateral foi recorde (US\$2.7b, que é 15.9% acima do registrado em 2014). A produção

¹¹⁵ A partir de abril de 2011, o salário mínimo em Shenzhen (China) seria equivalente a US\$207 (You 2011: 44).

total do CIK atingiu US\$3,23b nos 11 anos de funcionamento, sendo que em 2015, a produção correspondeu a US\$563.3m. Comparativamente, em 2005, início das operações, a produção correspondeu a US\$14.9m. Em 2010, atingiu US\$323.3m, e em 2012, US\$469.5m. Em 2013, em meio à interrupção das operações, o montante caiu para US\$223.8m. E em 2014, situação normalizada, atingiu US\$470m (*Yonhap* 2016b).

2.3 O governo Moon e sua promessa de reabertura do CIK

Em contexto de insatisfação da população diante dos escândalos envolvendo sua antecessora (presidente Park Geun-hye) e tensão frente às provocações entre as autoridades norte-coreanas e americanas, Moon Jae-in, do Partido Democrático, venceu as eleições prometendo medidas que agradariam progressistas e conservadores.

Entre suas promessas estavam mudanças relativas à concentração do mercado e às práticas de negócios dos *chaebols*, o que desestabilizara sua antecessora (Manning 2017); combate à desigualdade e ao desemprego entre a população jovem; crescimento

econômico; garantia de segurança regional.

Como líder da oposição fez um discurso em 2015, durante as comemorações de independência do país, enfatizando a integração econômica na península coreana como vetor de crescimento do país. Estimou crescimento de 0.8% e 50 mil novos empregos anuais. Uma integração asiática abrangente promoveria crescimento ainda maior (2%) (*KT* 2015).

Em campanha, anunciou que promoveria as interações econômicas e culturais, reiniciando as operações no CIK e o turismo no Mount Kumgang (interrompido desde julho de 2008). No aniversário de um ano de encerramento das atividades do CIK, voltou a enfatizar seus planos de unificação econômica e coexistência na península e no nordeste asiático. O CIK alcançaria, ao longo de três fases, oito vezes seu tamanho atual, induzindo CN a adotar reformas orientadas ao mercado (*Korea Exposé* 2017).

Eleito, reiterou seus planos econômicos ambiciosos propondo construir: uma comunidade econômica integrada; um “cinturão” de recursos energéticos na costa

leste; um “cinturão” industrial e logístico na costa oeste (*Hankyoreh* 2017a). Suas falas indicam tenacidade na busca por segurança sólida calcada no dinamismo econômico.

Conforme analistas do Peterson Institute for International Economics, *think tank* vocal pela liberalização comercial liderada pelos EUA, a eleição de Moon Jae-in sugere um momento de “reinicialização” nas relações intercoreanas, uma “Sunshine Policy 3.0.” (Noland e Boydston 2017: 1).

Com efeito, o presidente Moon Jae-in recorreu aos quadros que compuseram o governo Roh para formar o seu. O destaque é Lee Nak-yeon, nomeado primeiro ministro, ex-porta-voz do então presidente Roh. Quanto mais nomes associados ao governo anterior figuram o quadro atual, mais a oposição acredita que tal governo reeditará uma política acrítica de engajamento com a CN. A propósito, Moon Jae-in foi chefe do gabinete civil do presidente Roh em 2003, recebendo o apelido de “Sombra de Roh”. Nesse período enfrentou acusações de que o governo consultara a CN antes de se abster de uma votação na ONU sobre

direitos humanos em 2007 (*BBC* 2017).

3. As políticas de engajamento com a CN: os atores, o contexto e as instituições internas

3.1 A oposição política

As iniciativas do governo Roh despertaram manifestações, especialmente de membros da ala política conservadora do país, como o Grand Korea Party (GNP). Segundo os críticos, por se tratar de dois sistemas políticos diferentes, o aumento dos intercâmbios de bens e de pessoas não aliviaria as tensões, tampouco melhoraria as relações bilaterais. A chave para a verdadeira aproximação e coexistência seria um acordo militar abrangente, envolvendo primeiramente o desmantelamento nuclear. O governo Roh teria falhado ao não impor condicionalidades, acreditando que a cooperação econômica seria suficiente para alimentar e desenvolver as relações bilaterais (Kim 2006: 44).

A crítica foi se tornando mais acentuada à medida que o governo resistia a impor sanções contra CN e se manifestava contrário às políticas dos EUA para a CN. Em

determinados momentos Roh foi ousado. Em novembro de 2004, em solo americano, confrontou a Administração Bush sugerindo que a postura do governo norte-coreano era compreensível em vista da percepção de ameaça que este possuía em relação aos EUA (Green 2006). A ousadia perante o tradicional aliado, o que supostamente deixava mais espaço para aproximação do Japão, acabou minando possibilidades de revisão do pensamento crítico sobre a Política Para Paz e Prosperidade.

A oposição avaliava que uma política baseada em abordagem funcional só poderia prosperar nos moldes da União Europeia (UE), por exemplo, se houvesse semelhanças políticas, identidades culturais, interesses mútuos entre as elites políticas e reconhecimento da ordem internacional vigente (Kim 2006: 54). Supostamente, não seria o caso na península coreana.

Em 2007, Lee Myung-bak (Lee), do GNP, venceu as eleições, e o mesmo partido garantiu a maioria dos assentos parlamentares em 2008. Sob o governo Lee e a Administração Obama, a relação bilateral sinalizou maior convergência, vista como resultado do relacionamento pessoal

estrito entre os respectivos presidentes (Council on Foreign Relations 2011).

O governo Lee (2008-2013) cancelou uma série de projetos de infraestrutura, desenhados anteriormente, fazendo duras críticas às condições dos direitos humanos na CN e constrangendo o governo que sucedera. Entretanto, ainda que tenha cancelado a construção de instalações residenciais para trabalhadores norte-coreanos, conforme planejado pelo antecessor, o referido governo contabilizou aumento no número de empresas no CIK. Mesmo que a maioria das empresas iniciantes sob o período Lee (50 de 5) já tivessem recebido as respectivas aprovações do governo anterior, o governo Lee as confirmou. Além disso, aprovou concessões fiscais e outros tipos de incentivos como seguros e empréstimos.

Em 2010 foi sancionada a Medida 24 de Maio, estabelecendo uma série de sanções contra CN. Tais sanções foram associadas à resposta do governo Lee ao naufrágio da embarcação militar – Cheonan – da CS, em 26 de março de 2010.¹¹⁶

¹¹⁶ Uma junta civil e militar de investigação afirmou na época que o naufrágio do Cheonan, no Mar

Porém, diante das críticas relativas à redução do número de sul-coreanos autorizados a trabalhar no CIK (de 1000 para 500), o governo Lee acabou voltando ao patamar anterior. Deve-se observar que tal recuo veio com uma nota de esclarecimento do MOU: nenhum investimento novo ou adicional estava sendo permitido no CIK. Ou seja, a mensagem era que as sanções continuavam sendo aplicadas (*NK Econ. Watch* 2010a).

Apesar da instabilidade a produção do CIK em 2010 cresceu 26% em relação ao ano anterior. As transações comerciais intercoreanas envolvendo o CIK quase alcançaram a marca de um bilhão e meio de dólares, registrando aumento de aproximadamente 60% em relação a 2009.¹¹⁷

Em setembro de 2011, após visita de Hong Jun-pyo, como presidente do GNP, ao CIK, o governo

sul-coreano flexibilizou mais as sanções, autorizando: (1) retomada das construções fabris; (2) construção de estação de bombeiros e instalações médicas de emergência; (3) retomada da reparação de vias de acesso ao CIK; e (4) extensão das operações de ônibus (*NK Econ. Watch* 2011a).

Menos de seis meses depois (fev. 2012, o MOU aliviou mais um pouco as barreiras, permitindo novas instalações, como armazéns, e indicando a disposição de encetar negociações com as autoridades norte-coreanas sobre: problema da oferta de trabalhadores; construção dos alojamentos; segurança; acesso de pessoas; questões alfandegárias; telecomunicações; e infraestrutura recreativa (*NK Econ. Watch* 2012c). Isso ocorreu depois que os membros de comissões parlamentares do país visitaram o complexo e solicitaram melhorias.

Por fim, o relatório mensal do MOU (jan. 2013) apresentou um balanço sobre a cooperação econômica intercoreana durante o então governo: o comércio intercoreano total atingiu US\$8.94b, significando crescimento de 58% em relação à gestão anterior. Entretanto,

Amarelo, causando a morte de 46 marinheiros, foi causado por torpedo norte-coreano explodido a de 6 a 9m de profundidade. Entretanto, Kim So-gu, então diretor do Instituto de Sismologia da CS, e Yefim Gitterman, do Instituto Geofísico de Israel, demonstraram que tal evento teria decorrido da explosão de mina descartada pela marinha sul-coreana (*NK Econ. Watch* 2012b).

¹¹⁷ Com exceção de 2009, as transações comerciais avançaram anualmente: 2004 (US\$41.69m); 2005 (US\$176.74m); 2006 (US\$298.79m); 2007 (US\$440.68m); 2008 (US\$884.40m); 2009 (US\$940.55m); 2010 (US\$1.44b) (*NK Econ. Watch*, 2011b).

o número de empresas autorizadas a participar dos projetos de cooperação, incluindo o CIK, durante o referido governo, foi menor do que o do período anterior: 108 *versus* 370. E a quantidade de mercadorias transportadas caiu 40% em relação ao período anterior. Outra queda ocorreu na assistência combinada do governo e do setor privado à CN: 80% menor do que o período anterior (*NK Econ. Watch* 2013).

No governo Park Geun-hye (Park), 2013-2017, também do GNP, as operações do CIK foram afetadas pelas negociações predominantemente competitivas. Em abril de 2013, as operações no complexo foram suspensas por cerca de cinco meses pelas autoridades norte-coreanas, causando prejuízo às empresas e irritando o então governo, que se viu desafiado.

No final de 2014, as autoridades norte-coreanas enxergaram uma oportunidade de punir o governo Park. Baseado no acordo original do CIK, as empresas seriam isentas do pagamento pelo uso dos respectivos terrenos por uma década e, ao final desse prazo, haveria nova negociação. As autoridades norte-coreanas

propuseram preço de US\$1 por m² sobre a área total prevista no acordo original. Previsivelmente, as autoridades sul-coreanas ancoraram distante da zona de possível acordo, oferecendo metade desse valor e sobre a área realmente usada – 25% de um total de um milhão de m² (*Yonhap* 2015a). Se por um lado o governo Park tentava se impor, por outro tinha que manobrar para defender os interesses dos agentes econômicos sul-coreanos nessas negociações.

Em agosto de 2015, depois de um contra-ataque da CS, em resposta a explosões em uma de suas unidades militares ao longo da linha fronteira ferindo soldados sul-coreanos, o MOU ameaçou restringir o acesso ao CIK (*Yonhap* 2015b). Na sequência veio um pedido de desculpas da CN, prontamente publicado pelo governo e destacando que pela primeira vez a CN expressava arrependimento pelas provocações. Publicou-se também que fora exigida uma cláusula comprometendo a CN a não atacar novamente, sob pena do governo sul-coreano retomar as propagandas por áudio na zona desmilitarizada (*Yonhap* 2015c).

O governo Park tentou mostrar que as regras seriam ditadas pela CS, e a cooperação seria baseada no típico realismo político. A fala de Hong Yong-pyo, responsável pelo MOU, sugere que o governo visava a educar o oponente, colocando-o em posição constrangedora e sob jugo de submissão à comunidade internacional (*Yonhap* 2015d).

Em novembro de 2015, supostamente visando a aumentar seu poder na negociação do preço pelo uso da área do CIK, as autoridades norte-coreanas barraram o acesso de dois sul-coreanos ao local, sendo um deles do comitê responsável pelo complexo (*Yonhap* 2015a). Aproximadamente um mês depois, chegou-se a um acordo sobre o arrendamento: US\$0.64 por m², ao ano, sobre a área efetivamente usada (*Yonhap* 2015e).

Finalmente, em fevereiro de 2016, em retaliação à escalada nuclear, o governo Park interrompeu as operações do CIK. Destacando o montante (US\$560m) transferido até então à CN via CIK, o governo Park afirmou que o então líder norte-coreano desviara recursos para seu programa armamentista (*korea.net* 2016). A decisão, diferente de

episódios anteriores, pretendia traduzir um golpe final às versões da Política Raio de Sol.

3.2 Os agentes econômicos

Em 2012, no aniversário da Medida 24 de Maio, o Hyundai Research Institute (HRI) exibiu as perdas estimadas durante o período de 2008 a 2011: US\$8.3b para CS. Aproximadamente o quíntuplo das perdas da CN: US\$1.6b. Só a interrupção da segunda fase do CIK causou metade das perdas da CS: US\$4.1b (*Hankyoreh* 2012a).

Note-se que o enfoque é o custo-benefício das sanções, que prejudicavam sobretudo as empresas da CS. Na percepção dos agentes econômicos, CS estaria cedendo mais espaço para China, naturalmente detentora das vantagens competitivas. Enquanto o comércio intercoreano foi de US\$1.8b (2007) a US\$1.7b (2011), o comércio entre CN e China quase triplicara: de US\$2b para US\$5.6b (*NK Econ. Watch* 2012a; *Hankyoreh* 2012b).

Vendo-se ameaçado a ter que lidar com demandas por compensações, o MOU afirmou que o governo não incentivara as empresas a participar dos projetos e que os

investimentos feitos no complexo não eram públicos, sugerindo que as empresas deveriam saber dos riscos envolvidos e dos necessários planos contingenciais.

Os agentes econômicos rebateram, argumentando que as perdas decorreram das mudanças políticas no país (*Hankyoreh* 2012a). Insinuaram que a situação fora criada pelo governo sul-coreano e não por alguma mudança de orientação política na CN. O MOU recuou e anunciou um plano de compensações às empresas afetadas pelas suspensões. O Fundo Intercoreano de Cooperação disponibilizou US\$6.7m para repasses a empresas enquadradas em determinados critérios (*NK Econ. Watch* 2012d).

Em agosto de 2015, após entendimento entre as autoridades dos dois países para encerrar mais um período de tensão (desta vez decorrente de explosões no lado sul ao longo da zona desmilitarizada e ferindo soldados sul-coreanos), a Federação das Indústrias Coreanas disse que pretendia avançar com planos abrangentes de cooperação econômica com CN. Dentre os passos necessários, incluía o estabelecimento de representação nas

respectivas capitais. A Câmara de Comércio e Indústria da CS também se manifestou, dizendo que se engajaria na promoção das relações econômicas e na normalização dos laços (*Yonhap* 2015f).

Quando o governo Park encerrou as operações do CIK (2016) e as autoridades norte-coreanas impuseram controle militar local, congelaram os ativos das empresas e deportaram os gerentes e funcionários sul-coreanos, os agentes econômicos, extremamente frustrados, mostraram-se dispostos a cobrar compensações do governo sul-coreano. Um representante de uma associação de investidores disse que os respectivos membros investiram no CIK buscando não apenas lucros, mas também a contribuir com a unificação (*FT* 2016).

A imprensa também foi usada para refletir os argumentos dos investidores. Cortar o comércio com o vizinho só enfraqueceria a alavancagem econômica da CS e empurraria a CN para os braços da China, estrategicamente resistente às demandas dos EUA e da CS para mediar o impasse nuclear (*NYT* 2016).

Um ano depois do encerramento, a Associação CIK estimou que seus membros deixaram para trás aproximadamente US\$600m em ativos e muitos não conseguiram se recuperar pela perda da vantagem competitiva proporcionada no CIK (Voa 2017).

3.3 As instituições: em destaque a medida 24 de maio

Como mencionado ao longo do texto, em 2010, foi sancionada a Medida 24 de Maio, estabelecendo uma série de penalidades contra a CN. Por força dessa lei, proibiram-se visitas à CN; proibiu-se a entrada de navios norte-coreanos no país; interrompeu-se o comércio intercoreano, exceto as transações comerciais efetuadas no âmbito do CIK; e proibiram-se novos investimentos na CN e novas autorizações para trabalhadores sul-coreanos atuarem no CIK (NK Econ. Watch 2010b).

Exceções couberam aos contratos selados antes da nova lei, que puderam ser honrados e assim as importações da CN continuaram sendo efetuadas nos respectivos termos contratuais.

Com a decisão de encerrar de *facto* as operações em 2016, assume-se a morte da instituição, que já estava condenada de *jure*. Consequentemente, o processo a ser percorrido para a reabertura e a concretização de novas instalações e obras de infraestrutura propostas praticamente equivale a um processo a começar do zero. O passo mais decisivo será a revogação ou alterações importantes da Medida 24 de Maio, o que requer dobrar a oposição política mais feroz e ainda atender às expectativas da base de apoio.

Jung Woo-taek, do Liberty Korea Party (LKP), partido adversário, disse que “Bombear dólares para CN, cancelar a Medida 24 de Maio e retomar a visita ao Monte Keumgang e as operações do CIK significariam descartar nossa segurança.” As colocações feitas por Joo Ho-young, à frente do Bareun Party, refletem a mesma lógica, ao endossar análises afirmando que o regime, na iminência de colapsar, foi resgatado pela ajuda incondicional sob a bandeira da *Sunshine Policy* (Hankyoreh 2017b).

Já sabendo disso, o governo Moon demonstrou desde o princípio

uma boa medida de cautela. Monn Chung-in, conselheiro especial do presidente sobre unificação, diplomacia e segurança, ponderou que alterar a Medida 24 de Maio era uma ideia que poderia ser proposta depois que a CN demonstrasse sinceridade (*Hankyoreh* 2017b). Cho Myung-gyun, responsável pelo MOU e entusiasta do engajamento econômico com a CN, disse que, embora acreditasse no recomeço do CIK, precisaria saber lidar com isso “em consideração ao grave problema nuclear...e à posição da comunidade internacional.” (*Korea Exposé* 2017).

Na cúpula de abril de 2018, havida entre as autoridades principais dos dois países, nem o presidente Moon nem o presidente Kim incluíram autoridades econômicas seniores em suas delegações. Isso reflete a preocupação do presidente Moon naquele momento em não agitar as questões da desnuclearização e o cenário que estava sendo projetado para a histórica cúpula que haveria entre o presidente Trump e o presidente Kim antes da hora e assim minar o potencial de avançar na frente econômica (*38North* 2018).

Além disso, o presidente Moon não queria agitar desnecessariamente a disputa política interna que estava em fase decisiva. Seu plano estratégico e sua parcimônia o premiaram. Nas eleições domésticas, ocorridas em junho de 2018, o Partido Democrata (conhecido como Minjoo), ao qual pertence o presidente, assegurou 11 assentos parlamentares dentre os 12 disputados.

O mesmo resultado favorável ao presidente ocorreu no âmbito do poder executivo das subunidades nacionais. Foram asseguradas 14 vagas das 17 disponíveis para cargos executivos (prefeitos e governadores). O prefeito de Seul, Park Won Soon, também do Partido Democrata, garantiu mais um mandato (com este novo somam-se três), fortalecendo suas chances de disputar a presidência e substituir o presidente Moon. O LKP assegurou apenas 2 cargos executivos e 1 assento parlamentar.

Não se pode dizer que os resultados significam apoio incondicional à política de engajamento para a CN do governo Moon. Pode-se considerar, entretanto, que os desafios para que

se criem as condições necessárias para a implementação da política de engajamento para a Coreia do Norte diminuíram.

Pouco antes do pleito, precisamente em maio de 2018, o parlamento rejeitara a Declaração de Panmunjom, assinada pelo presidente Moon e pelo líder norte-coreano, em abril de 2018. Os compromissos assinalados nesse encontro foram manter a península livre de armas nucleares e promover um regime pacífico, por meio de diálogos trilaterais, envolvendo os EUA, além das próprias Coreias, ou quadrilaterais, convocando a China a se juntar ao trio (Quartz 2018).

Pesquisas recentes na CS indicaram que a maioria dos eleitores (principalmente eleitores abaixo dos 30 anos, que tendem a apoiar o Partido Democrata) não está interessada em uma reunificação completa, mas sim em uma redução das tensões e das barreiras ao crescimento econômico (Monaghan 2018).

3.4 O movimento pendular do governo Moon

Ciente dessas condições, o governo Moon decidiu fazer um *hedge*

externo. Encetaram uma nova cúpula intercoreana, que ocorreu em 26 de maio de 2018, dessa vez em território norte-coreano. A reunião foi amplamente centrada no encontro que viria a ocorrer entre o líder norte-coreano e o presidente Donald Trump.

Concomitante aos passos no plano diplomático, as ações também foram iniciadas no plano operacional. No mês de julho de 2018, uma equipe de 26 trabalhadores sul-coreanos chegou a Kaesong para proceder às reformas das instalações do CIK (escritórios, dormitórios, centros de suporte), como parte dos esforços para estabelecer um *liaison office*, ou seja, um escritório conjunto para estreitar a relação de trabalho entre equipes dos dois países e promover a comunicação e a cooperação bilateral (Yonhap News 2018).

Por outro lado, na última semana de agosto, o presidente Donald Trump anunciou o cancelamento da visita do Secretário de Estado à CN, alegando falta de progresso no plano de desnuclearização imposto ao líder norte-coreano. O anúncio foi feito em meio a rumores espalhados supostamente por um parlamentar de

oposição para a imprensa internacional de que a Coreia do Sul teria violado as sanções impostas pela ONU, ao enviar 113 toneladas de material de construção para Kaesong. Dentre os materiais constavam: cobre, níquel, aço e aquecedores de água (*Reuters* 2018).

Na esteira desse anúncio, dois outros foram veiculados. Um exibia o comunicado de que o governo Moon iria rever o projeto de abertura do escritório conjunto no CIK. “Esta não é uma questão que pode ser decidida apenas pelo nosso governo...” A frase foi dita também em meio a rumores de que o escritório seria uma espécie de embrião de uma embaixada sul-coreana em Pyongyang (*NK News* 2018).

O outro anunciou que uma delegação sul-coreana seria enviada à CN, em 5 de setembro, para dar sequência às conversações sobre desarmamento nuclear e estabelecer uma nova cúpula presidencial (*Washington Post* 2018). O próprio presidente Moon já havia dito que daria um “passo audacioso” em direção a esses objetivos quando visitasse Pyongyang (*USA Today* 2018).

Não é o caso de fazer algum exercício de adivinhação sobre a magnitude dessa assinalada audácia, mas, tendo em vista o perfil ‘solucionador de problema’, é possível que o presidente Moon tente fazer que o líder norte-coreano apresente um cronograma especificando o curso do desarmamento. Note-se que o anúncio do “passo audacioso” ocorreu na esteira da crítica feita por John Bolton, Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, acusando a CN de não ter cumprido o prometido na ocasião da cúpula com o presidente Donald Trump e reafirmando que as sanções não seriam suspensas até a completa desnuclearização (*USA Today* 2018).

4. Os atores e as instituições externas: o CIK sob monitoramento e restrição dos EUA

A CN é alvo de sanções econômicas estabelecidas por organizações internacionais e pelos EUA não é de hoje. Ao país aplicam-se inúmeras restrições salvaguardadas por leis de guerra e de situações de emergência, como a *Trading with the Enemy Act*

(TWEA)¹¹⁸, de 1917; a *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA)¹¹⁹, de 1977; a *USA Patriot Act*,¹²⁰ de 2001.

Revisitar todas essas leis suas emendas e outras normativas conjugadas fogem ao escopo da análise aqui proposta. Algumas referências àquelas contemporâneas ao CIK e às mais recentes bastam para ilustrar o enredamento de sanções a cercar por todos os lados hoje a CN e a desafiar a política de integração na península coreana.

O ponto a enfatizar é que o CIK representava um problema para as autoridades americanas. Supostamente poderia facilitar o desalinhamento entre o sistema sul-coreano de controle de exportação e não proliferação e os padrões internacionais ou mesmo dificultar o cumprimento das regras do Conselho de Segurança da ONU, como a Resolução 1718, de 2006 (UNSC 2006).

Com efeito, a política da CS sobre controle de exportação foi monitorada desde o início da década de 2000. Conforme levantamento feito por centros de estudos para controle de exportação para não proliferação de armas, o governo sul-coreano, embora houvesse feito revisões em seu marco legal especificamente em 2006 e começo de 2007, ainda precisava controlar melhor as exportações (Nash e Young 2007: 17).

Essa percepção de fragilidade no controle de exportações levou ao endurecimento das restrições impostas pelas autoridades americanas sobre as empresas sul-coreanas. Proibiu-se a exportação de determinados equipamentos para o CIK e a produção local de certos produtos estratégicos ou de alta tecnologia.¹²¹

Em todas as administrações americanas, os discursos construídos em torno dos direitos humanos procuraram legitimar variadas intervenções, até mesmo na Administração Bush com suas incursões militares e políticas sem

¹¹⁸ Disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/twea.pdf> [Acesso jul. 2018]

¹¹⁹ Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg1625.pdf> [Acesso jul. 2018]

¹²⁰ Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> [Acesso jul. 2018]

¹²¹ O controle de exportação e importação de materiais e equipamentos para não-proliferação nuclear na CS baseia-se no Foreign Trade Act (Act. N. 8356, Apr. 11, 2007), assinado com os EUA e atualizado constantemente.

parcimônia. Em 2007, Jay Lefkowitz, no papel de enviado especial do presidente para direitos humanos, afirmou que as autoridades norte-coreanas se apropriavam de uma expressiva parcela (até 45%) dos salários pagos aos trabalhadores norte-coreanos. A contratação dos trabalhadores intermediada por uma agência governamental da CN contribuiria para manter artificialmente os custos e ainda forneceria às empresas uma força de trabalho estável (Manyin e Nanto 2011).

A Administração Bush, convenientemente, se apoiou na leitura de órgãos internacionais. E de acordo com os relatórios da *Human Rights Watch* (HRW), importantes direitos dos trabalhadores garantidos em tratados internacionais, assinados inclusive pela CN, não eram cobertos ou adequadamente protegidos pela Lei do Trabalho do CIK. Embora tal lei contivesse algumas proteções – férias remuneradas, gozo de feriados, licença à maternidade (150 dias), obrigações sobre insalubridade e trabalhos arriscados, limitações em relação a demissões –, os trabalhadores do CIK seriam

vulneráveis a violações de direitos fundamentais (HRW 2006).

Em 2016, a Administração Obama emitiu e conseguiu a aprovação de uma nova lei: *North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act*.¹²² Entre outras disposições, a lei exige que o Departamento do Tesouro dos EUA determine se a CN deve ser listada como uma fonte de “lavagem de dinheiro”, o que autorizaria novas restrições financeiras. Além disso, a lei prevê novas sanções relacionadas a abusos de direitos humanos e de segurança cibernética.

Em 2017, já sob Administração Trump, mais uma lei – *Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA)¹²³ – foi emitida e aprovada no Congresso. O conteúdo da lei abrange sanções contra: (1) carga norte-coreana e transporte marítimo; (2) bens produzidos total ou parcialmente por norte-coreanos condenados ou por trabalhadores forçados; e (3) estrangeiros que empregam

¹²² Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-114publ122/html/PLAW-114publ122.htm> [Acesso jul. 2018]

¹²³ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364> [Acesso jul. 2018]

trabalhadores forçados norte-coreanos.

Todas essas instituições são leis genuinamente americanas. Foram concebidas, discutidas e aprovadas tendo em vista preferências e interesses domésticos. Ao exteriorizá-las sem consultar ou se importar com os impactos sobre as políticas de outros países recorre-se ao unilateralismo.

Normalmente no caso dos EUA, a carta do unilateralismo normalmente é jogada com outras cartas importantes da política internacional – multilateralismo, plurilateralismo e bilateralismo – para se atenuar os riscos do capital político envolvido.

Dessa forma, um outro reforço institucional de peso a favor dos EUA e seus objetivos de monitorar e controlar as operações da CS envolvendo a CN revelou-se no acordo preferencial de comércio: no *US-Korus Free Trade Agreement* (KORUS).

4.1 O CIK nas negociações do korus

Com a eleição de Lee Myung-bak, em 2007, e da maioria das cadeiras do parlamento asseguradas também aos conservadores em 2008,

o ambiente tornou-se mais amistoso para que os negociadores americanos tentassem encaminhar reformas econômicas pendentes desde a crise financeira que abateu a CS e a subsequente eleição de Kim Dae Jung (Kim), Partido Democrata, em 1997.

Para as autoridades e agentes econômicos dos EUA, o relacionamento entre Estado e agentes econômicos na CS era excessivamente próximo. De fato, os governos sul-coreanos, com instrumentos de incentivo e de punição atribuídos ao Estado, colocaram em prática políticas industriais e comerciais, principalmente entre 1960 e 1980, que resultaram no desenvolvimento de um parque industrial robusto e competitivo (Guimarães 2010). A combinação de alta concentração de capital e relação complementar entre Estado e agentes econômicos “justifica o dito segundo o qual a Coreia [do Sul] devia ser tratada como uma empresa: a Korea Inc.” (Velasco e Cruz 2007: 208).

A despeito do compromisso do governo e dos agentes econômicos da CS com a governança corporativa, equiparada às práticas internacionalmente aceitas, a política

sob o governo Kim sinalizou uma inflexão no curso liberal desde o início de 1990.

Além disso, os EUA estavam perdendo muito mercado na CS. A participação do país nas importações sul-coreanas reduzira de 18,2%, em 2000, para 11,7%, em 2005, enquanto a participação dos concorrentes, como China, Japão e UE crescera continuamente (Schott et al. 2006: 3).

Em 2011, as importações coreanas originárias dos EUA não atingiram 10%, enquanto o comércio no âmbito dos países asiáticos cresceu, e a China se consolidou como primeiro parceiro econômico da CS: mais de 20% do comércio da CS foi com China (Williams et al. 2014: 8). As autoridades americanas ainda previam uma piora no quadro, pois, desde 2007, a CS havia assinado acordos preferenciais de comércio com a ASEAN, Chile, Índia Peru e UE.

Nesse contexto, o momento para se constituir um acordo comercial bilateral com a CS parecia mais do que oportuno para os EUA. Além do fraco desempenho comercial americano, a CS havia concordado em incluir agricultura e audiovisual, temas importantes na pauta

comercial americana. Ademais, a concessão teria impacto no espectro multilateral à medida que aquele país apoiaria as posições americanas na Rodada Doha (Schott et al. 2006).

Enquanto os negociadores americanos estavam interessados no comércio e nos investimentos da CS, a recíproca era verdadeira. Um dos temas de grande importância para os negociadores sul-coreanos dizia respeito às Zonas de Processamento Externo (ZPEs). Especificamente, eles queriam atrair investimentos e garantir isenção de direitos aduaneiros para a produção do CIK.

O conflito estava instalado. Os negociadores americanos não pretendiam incluir cláusulas relativas ao CIK. Na verdade, eles haviam prometido internamente que o CIK não seria contemplado no KORUS (Cooper et al. 2011; Nanto e Manyin 2007).

Por outro lado, Kim Hyun-chong, então ministro do Comércio da CS, afirmou aos parlamentares sul-coreanos, em abril de 2007, que as ZPEs seriam sim contempladas no acordo, mas que a palavra Kaesong não apareceria no texto legal para evitar politização (*Hankyoreh* 2007a).

Entre os congressistas americanos mais críticos em relação ao KORUS, sobretudo ao CIK, estava o deputado Brad Sherman, então presidente do *House Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade*. Para ele, tecnicamente a CS poderia alegar que Kaesong está sob sua soberania, posto que a constituição do país considera a península território sul-coreano. Dizia que a minuta do acordo presenteava o Poder Executivo, ao autorizá-lo a classificar o CIK como uma ZPE sem a devida aprovação do Congresso (*Hankyoreh* 2007b).

Os negociadores sul-coreanos insistiam, exibindo alguns precedentes positivos: o acordo comercial do país com os países da ASEAN previa tarifas preferenciais para cerca de cem produtos do CIK (*Yonhap* 2007); assim como o acordo com Singapura (*Bilaterals.org* 2005) e outros que estavam naquele momento em curso de negociação, como o acordo com UE e com Japão.

4.2 O CIK ficou fora do korus

A insistência dos negociadores sul-coreanos não foi suficiente para fazer com que o resultado do acordo lhes beneficiasse. Com efeito, o texto

do KORUS não prevê isenção de direitos aduaneiros para os produtos do CIK.

Entretanto, como a linguagem dos acordos internacionais é naturalmente ambígua, há disposições inespecíficas que cada lado pode interpretar a seu modo. No Anexo 22-B, estipulou-se que, em um ano após o início de vigência do acordo, um comitê binacional seria formado para discutir e eventualmente aprovar novas regras aduaneiras para produtos originários de ZPEs (USTR n.d).

Tal comitê deve encarregar-se de identificar áreas geográficas a ser designadas como ZPEs, determinar se estas cumprem certos requisitos e recomendá-las para que sejam incluídas no acordo. O comitê também será responsável por estabelecer as regras de origem: o teto do valor adicionado ao produto final na ZPE.

Dentre os requisitos, estão: avanço no curso da “desnuclearização” da península coreana; o impacto da ZPE nas relações intercoreanas; normas ambientais; normas e práticas trabalhistas; práticas salariais e de gestão prevalecentes na ZPE em

comparação às práticas prevalecentes em outros ambientes econômicos e às normas internacionais “relevantes”.

O que é importante notar é que os negociadores americanos podem exercer seu poder de veto sobre as decisões do comitê. Isso significa que na prática a última palavra cabe às autoridades americanas.

De qualquer modo, como o acordo (Artigo 22.2) prevê que as partes, via comitê conjunto, monitorariam o cumprimento do mesmo e o desempenho dos demais comitês e de outros organismos, podendo emitir interpretação dos anexos, as discussões sobre o CIK continuaram.

Em relatório do MOU submetido ao parlamento em julho de 2012, o então ministro sul-coreano afirmou que sua equipe estava lutando para aprovar o rótulo *Made in Korea* para os produtos do CIK nas negociações de acordos comerciais preferenciais com os EUA, UE e China (*NK Econ. Watch* 2012e).

Todavia, por parte dos EUA, consistentemente com as posições manifestadas anteriormente, o CIK continuou sendo rejeitado. Assim como a reunião havida em maio de

2012, inaugurando os trabalhos do referido comitê, as outras, como as de out. 2013 e dez. 2014, também não resultaram em novo entendimento sobre o CIK (SICE n.d).

4.3 A renegociação do Korus sob a administração Trump: nada mudou em relação ao CIK

No âmbito da Administração Trump, a demanda dos sul-coreanos, em princípio, também não será atendida. Em julho de 2017, Robert Lighthizer, como Representante do Comércio dos EUA, convocou uma reunião especial do comitê conjunto para renegociar a remoção de barreiras ao comércio dos EUA e considerar a necessidade de aditivar o KORUS.

Destacando a balança comercial favorável à CS e o quanto os resultados eram diferentes daquilo “vendido ao povo americano” pela administração anterior, Lighthizer disse que iria trabalhar junto ao Congresso, ao Departamento de Comércio e a outras agências e partes interessadas, para chegar ao melhor resultado para o “povo americano”. (SICE n.d)

Nas reuniões do comitê conjunto,¹²⁴, os negociadores americanos concentraram-se nas questões tarifárias e nas restrições voluntárias de exportação, principalmente dos setores de aço, alumínio, autopeças e veículos. Repetidamente, reivindicaram o chamado comércio justo e recíproco em setores manufatureiros (USTR 2018).

Entretanto, no que diz respeito ao CIK, o comitê conjunto não deliberou nenhuma questão nova, assim como não modificou qualquer provisão relativa aos direitos aduaneiros sobre produtos originários desse complexo.

Note-se que enquanto o novo acordo estava sendo anunciado pela Presidência, o Departamento de Segurança Interna dos EUA publicava uma lista de perguntas e respostas relacionadas à lei que proíbe a importação de produtos fabricados pelos norte-coreanos, definindo-os como “bens produzidos

pelo trabalho forçado”. A Seção 321 do *Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA), de ago. 2017, já mencionada aqui, foi minuciosamente explicada no sítio eletrônico do Departamento de Segurança,¹²⁵ em 30 de março de 2018.

Isso demonstra que os negociadores americanos estavam preocupados em assegurar às várias partes interessadas que a CAATSA prevaleceria diante de qualquer outro acordo internacional e disposições inespecíficas eventualmente atreladas.

5. Conclusão

Procurou-se aqui, modestamente, contribuir para a compreensão da política de engajamento para a Coreia do Norte (CN), projetada especialmente no restabelecimento e expansão da Zona de Processamento Externo (ZPE) situada em Kaesong, território norte-coreano, e que ficou conhecido como Complexo Industrial Kaesong (CIK).

¹²⁴As renegociações do KORUS ficaram a cargo do comitê conjunto, conforme previsto no Artigo 22.2. Na verdade esse foi um artifício usado pela Administração Trump para contornar as regras do Trade Promotion Authority (TPA) e, conseqüentemente, o Congresso. O Representante de Comércio dos Estados Unidos permanece obrigado a realizar consultas com o Congresso após a conclusão das renegociações do KORUS, mas não será necessário haver uma votação formal para aprovar o acordo.

¹²⁵Disponível em: <https://www.dhs.gov/news/2018/03/30/caatsa-title-iii-section-321b-faqs> [Acesso jul. 2018]

Observando mais atentamente as forças que vêm do contexto, das escolhas feitas anteriormente, das instituições foi possível verificar que a proposta do governo Moon será significativamente desafiada.

A decisão das autoridades sul-coreanas de encerrar as atividades do CIK em 2016, aplicando rigorosamente as disposições da Medida 24 de Maio aprovada em 2010, produziu efeitos de alto e duradouro impacto. Não parece possível para o governo Moon rever essas disposições sem que empenhe em uma longa, complexa e arriscada campanha política, interna e externamente. De fato, uma vez que os atores escolheram um determinado caminho, eles tendem a achar difícil reverter o curso. Alternativas que antes eram plausíveis podem se perder.

O já custoso esforço necessário para acomodar preferências e interesses domésticos, e assim criar condições para mudar a referida lei, tende a ser insuficiente. O apoio parlamentar hoje a favor do governo Moon pode não se sustentar diante das pressões externas.

O apelo e o caráter do discurso político americano relativo à

CN possuem um papel importante na constituição das condições para a implementação das iniciativas de reaproximação, mas também nos EUA os resultados efetivos são filtrados pelo contexto e pelas decisões tomadas em ocasiões passadas.

A CN é alvo de todo tipo de sanção. As mais severas estão inscritas nas leis domésticas dos Estados Unidos (EUA). Verifica-se que há um consenso sobre a necessidade de se usar medidas duras contra o governo norte-coreano até que este renuncie a todo e qualquer projeto nuclear. E tal consenso transborda do plano ideacional produzindo de fato normativas, instituições – customizadas com base no contexto e nas próprias limitações oferecidas por outras instituições – que por sua vez também regulam o comportamento dos vários atores da sociedade.

O enredamento de sanções americanas sobre a CN no atual contexto – em que as autoridades americanas requisitam a desnuclearização antes de qualquer cooperação econômica – tende a não permitir que outros países, especialmente aqueles com os quais

os EUA mantêm relações de interdependência, exerçam livremente suas opções políticas em relação à CN. As relações política e econômica entre CS e EUA configuram tal situação.

No momento em que essas linhas estão sendo escritas, surge uma notícia veiculada na imprensa internacional que ilustra a situação descrita. Um projeto que estava sendo desenhado conjuntamente pelas Coreias, concebendo uma modalidade de transporte ferroviário em um trajeto ligando Seul a Sinuiju, cidade fronteira entre CN e China, acabara de ser bloqueado pelo comando militar liderado pelos EUA no âmbito da ONU. Em tempo, a viagem experimental visava a encontrar uma solução para a incompatibilidade dos sistemas locomotivos usados por cada um dos países. O sistema a diesel poderia solucionar o problema (*Guardian* 2018).

O argumento das autoridades americanas para bloquear o projeto, via órgão militar que permanece na península desde a guerra da Coreia de 1950/1953 e controla o movimento através da zona desmilitarizada que corta a

península, baseou-se em uma das resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança da ONU (dez. de 2017). A regra proíbe o fornecimento, a venda ou a transferência, direta ou indiretamente, para a CN de qualquer produto petrolífero refinado além do limite de 500.000 barris/ano. Nas contas das autoridades americanas a CN já teria excedido esse limite.

Uma outra ocorrência que evidencia a dimensão dos desafios a ser enfrentados pelo governo Moon traduz-se no bloqueio do projeto de instalação de um escritório conjunto em Kaesong, cuja finalidade é promover a comunicação e a cooperação intercoreana. As autoridades dos EUA alegaram que o governo Moon violara as sanções impostas à CN ao embarcar material de construção para o canteiro de obra.

Se todas essas barreiras forem vencidas, ou seja, se houver um entendimento, principalmente por parte das autoridades americanas, de que as sanções possam ser flexibilizadas e, além disso, se as restrições institucionais internas da CS também forem removidas, ainda restará um outro conjunto de desafios.

O primeiro será conseguir reunir um comitê binacional no âmbito do KORUS para eventualmente implementar mudanças no acordo. Outro será estabelecer a agenda desse comitê, que seria deliberar sobre ZPEs. E o mais substancial será fazer com que o referido comitê enquadre o CIK como uma ZPE e, nessa condição, isente os produtos ali fabricados de barreiras tarifárias e barreiras não-tarifárias. No contexto da Administração Trump, com sua disposição para brigar com diferentes parceiros para defender o que chamam de comércio justo e recíproco em setores manufatureiros, esse desafio tende a ganhar proporções ainda maiores.

Bibliografia

- AHN, MUN S. 2006. 'The Big Influence of a Small State: The Perry Process and the Influence of the Kim Dae-jung Government.' *The Korean Journal of International Relation*, 46 (5): 37-72.
- BBC [online].2017. 'Moon Jae-in? Who is South Korea's new president?' 9 maio. Disponível:<http://www.bbc.com/news/world-asia-39860158> [Acesso fev. 2018].
- Carton, Ashton and William Perry. 2000. **Preventive Defense**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- COOPER, WILLIAM H. MARK E. MANYIN, REMY JURENAS AND MICHAELA D. PLATZER. 2011. 'The Proposed U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications.' Cornell University ILR School. 1 mar.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. 2011. The U.S.-South Korea Alliance. 13 out. Disponível:<https://www.cfr.org/backgrounders/us-south-korea-alliance> [Acesso jan. 2018].
- Financial Times**. 2016. 'Diplomacy suffers after S Korea's industrial park closure in North.' 16 fev.
- GREEN, MICHAEL. 2006. **Criticism of the U.S. is counterproductive**. Korea JoongAng Daily. 16 ago. Disponível: <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=2799736> [Acesso jan. 2018].
- GUARDIAN. 2018. **Trains project linking North and South Korea stopped in its tracks by US**. 31 ago. Disponível: <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/31/north-south-korea-train-project-halted-us> [Acesso set. 2018].
- GUIMARÃES, ALEXANDRE. 2010. **Estado e economia na Coreia do Sul – do estado desenvolvimentista à crise asiática e à recuperação posterior**. Revista de Economia Política, 30 (1): 45-62.
- HANKYOREH. [online]. 2017a. **'New President Moon pledging improvement of inter-Korean relations.'** 10 maio. Disponível: http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/794138.html [Acesso jan. 2018].
- _____.2017b. 'Moon Chung-in alludes to adjusting May 24 sanctions on North Korea.' 25 maio. Disponível: http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/796240.html [Acesso jan. 2018].
- _____.2012a. **'South Korean firms rack up \$8.3 billion losses in the North'**. 24 maio.' Disponível: http://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/534442.html [Acesso jan. 2018].
- _____.2012b. **'North Korea Keeps doing business in spite of isolation.'** 1 jun. Disponível: HWR. Human Rights Watch.

2006. 'North Korea: Workers' Rights at the Kaesong Industrial Complex.' out.

KIM, HONG N. 2006. '**South-North Korean Relations Under the Roh Moo-Hyun Government.**' *International Journal of Korean Studies*. X (10).

KOREA EXPOSÉ. 2017. '**What Will Happen to Kaesong Industrial Complex?**' 28 jul. *Korea Times*. 2015. 'Vision for economic union'. 17 ago.

MANYIN, MARK. AND DICK K. NANTO. 2011. '**The Kaesong North-South Korean Industrial Complex.**' CRS Report for Congress. 18 abr.

MANNING, JOHN. 2017. '**The Economic Impact of South Korea's Presidential Impeachment.**' *International Banker*.

MIN, JESSE. 2017. '**The Sunshine Policy of South Korea.**' 13 mar. Disponível: <http://large.stanford.edu/courses/2017/ph241/min2/> [Acesso jan. 2018].

MONAGHAN, PATRICK. 2018. '**Don't Forget About the Panmunjom Declaration.**' 30 maio. Disponível: <https://thediplomat.com/2018/05/dont-forget-about-the-panmunjom-declaration/>

NANTO, DICK K. AND MARK E. MANYIN. 2007. '**The Kaesong North-South Korean Industrial Complex.**' CRS Report for Congress. 19 jul.

NASH, PHILIP AND RICHARD G. YOUNG. 2007. '**East Asian Export Control Update: Continued Development of Key Supplier and Transit States.**' *International Export Control Observer*. 10. mar/abr.

NEW YORK TIMES. 2016. '**South Korea to Shut Joint Factory Park, Kaesong, over Nuclear Test and Rocket.**' 10 fev.

_____. 2009. '**Roh Moo-hyun, Ex-President of South Korea, Kills Himself.**' 22 maio.

NK NEWS. 2018. [online]. '**Seoul to review opening of liaison office with North Korea.**' 27 ago. Disponível: <https://www.nknews.org/2018/08/seoul-to-review-opening-of-liaison-office-with-north-korea/> [Acesso ago. 2018].

NOLAND, MARCUS E KENT BOYDSTON. 2017. '**President Moon Jae-in and Sunshine Policy 3.0.**' PIIE. Peterson Institute for International Economics. 9 maio.

NORTH KOREAN ECONOMY WATCH. [online]. 2010a. '**Impact of the ROK's May 24 economic sanctions against the DPRK.**' 31 maio. Disponível: <http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/page/3/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2010b. '**South Korea to send hundreds of additional workers to Kaesong.**' 20 set. Disponível: <http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/page/3/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2011a. '**ROK government planning to resume construction and relax sanctions in Kaesong zone.**' 20 out. Disponível: <http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/page/3/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2011b. '**Trade in Kaesong drastically increases to \$1.4 billion in 2010.**' 18 fev. Disponível: <https://www.nkeconwatch.com/category/statistics/page/32/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2012a. '**North Korean workers in Kaesong exceeds 50,000.**' 9 fev. Disponível: <http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/page/3/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2012b. '**The sinking of the Cheonan.**' 27 ago. Disponível: <http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/page/3/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2012c. '**Seoul to ease some Kaesong investment regulations.**' 16 fev. Disponível: <http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/page/3/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2012d. '**The South Korean government is offering compensation to companies affected by the South Korean government's policy decisions.**' 19 set.

Disponível:

<http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2012e. **'Kaesong Industrial Complex: Accumulative production output exceeds US\$ 1.7 b.'** 3 ago. Disponível: <http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/> [Acesso jan. 2018].

_____. 2013. **'A review of the last five years of people-to-people exchanges and inter-Korean economic cooperation under the Lee Myung-bak government.'** 23 jan. Disponível: <http://www.nkeconwatch.com/category/statistics/rok-ministry-of-unification/> [Acesso jan. 2018].

PERRY, WILLIAM J. 1999. **'Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations.'** U.S. Department of State: Washington, DC, 12 out.

Quartz. [online]. 2018. **North and South Korea agreed to work on formally ending the Korean War.** 27 abr. Disponível: <https://qz.com/1264087/korea-summit-full-text-of-kim-jong-un-and-moon-jae-ins-joint-statement-the-panmunjom-declaration/> [Acesso fev. 2018]

Reuters. 2018. **'South Korea sends sanctioned material to North Korea, politician says.'** Disponível: <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-southkorea-sanctions/south-korea-sends-sanctioned-material-to-north-korea-politician-says-idUSKCN1L9144> [Acesso ago. 2018]

SCHOTT, JEFFREY, SCOTT BRADFORD AND THOMAS MOLL. 2006. **Negotiating the Korea-United States Free Trade Agreement.** Peterson Institute Policy Briefs in International Economics N.PB064. jun.

USA TODAY. 2018. **'South Korean president calls for single economic community with North to bring peace, prosperity.'** 15 ago. Disponível: <https://www.usatoday.com/story/news/world/2018/08/15/south-korean-president-moon-jae-calls-closer-ties-north-korea/995622002/> [Acesso ago. 2018].

UNSC. **United Nations Security Council.** 2006. Resolution 1718 (2006). 14 out. Disponível: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1718> [Acesso fev. 2018].

USTR. OFFICE of the UNITED TRADE REPRESENTATIVE. 2018. **'Statement on the Conclusion of US-Korea (Korus) FTA Meetings in Seoul.'** Disponível: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/january/statement-conclusion-us-korea-korus-0> [Acesso fev. 2018].

_____. n.d. **'KORUS FTA. Final Text.'** Disponível: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text> [Acesso fev. 2018].

VELASCO E CRUZ, SEBASTIÃO. **Trajetórias. Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia.** São Paulo: Unesp, 2007.

VOA. [online]. 2017. **'South Korea Businessmen Protest Over Kaesong.'** 12 out. Disponível: <https://www.voanews.com/a/south-korea-company-owners-protest-kaesong/4067104.html> [Acesso jan. 2018].

WASHINGTON POST. 2018. **'S. Korean envoy to travel to North for pre-summit talks.'** 31 ago. Disponível: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/s-korean-envoy-to-travel-to-north-for-pre-summit-talks/ [Acesso set. 2018].

YONHAP. [online]. 2018. **Seoul to begin repair of liaison office in Kaesong.** 1 jul. Disponível: <http://english.yonhapnews.co.kr/news/2018/07/01/0200000000AEN20180701003900315.html> [Acesso jul. 2018].

_____. 2016a. **'Korean firms claim huge losses from park shutdown.'** 24 fev. Disponível: <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2016/02/24/50/0401000000AEN20160224005052320F.html?ae772180> [Acesso jan. 2018].

_____. 2016b. **'Kaesong industrial park output reached US\$3.23 bln in 11 years of operation: white paper.'** 11 maio. Disponível: <http://english.yonhapnews.co.kr/search1/2>

603000000.html?cid=AEN20160512003000315 [Acesso jan. 2018].

_____.2015a. **'Koreas divided over land use fee at joint industrial park.'** 21 dez. Disponível:
<http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2015/12/23/64/0401000000AEN20151221001600315F.html> [Acesso jan. 2018].

_____.2015b. **'S. Korea to partially ban entry into joint industrial park.'** 21 ago. Disponível:
<http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2015/08/21/0401000000AEN20150821002151315.html> [Acesso jan. 2018].

_____.2015c. 'Full text of inter-Korean agreement: KCNA. 25 ago.' Disponível:
<http://english.yonhapnews.co.kr/news/2015/08/25/0200000000AEN20150825002400315.html> [Acesso jan. 2018].

_____.2015d. **'Deal marks N. Korea's 1 St expression of regret: unification minister.'** 25 ago. Disponível:
<http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2015/08/25/0401000000AEN20150825012400315.html> [Acesso jan. 2018].

_____.2015e. **'Koreas reach deal on land use fee at Kaesong complex.'** 24 dez. Disponível:
<http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2015/12/23/64/0401000000AEN20151223002800315F.html> [Acesso jan. 2018].

_____.2015f. **'Biz bodies hail inter-Korean deal, vow more economic cooperation.'** 25 ago. Disponível:
<http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2015/08/25/0401000000AEN20150825005751320.html> [Acesso jan. 2018].

_____.2007. **'Merchandise FTA with Five ASEAN Countries to Take Effect Next Month.'** 30 maio. Disponível:
<http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2007/05/30/> [Acesso jan. 2018].

You, Jeehye. 2011. **'Legislative Reform of the Kaesong Industrial Complex in North Korea.'** *Pacific Basin Law Journal*, 29 (1): 35-74.

38 North. 2018. **'Rebooting Inter-Korean Economic Relations: A Challenging Road Ahead.'** 18 jun. Disponível:
<https://www.38north.org/2018/06/bbabson061818/> [Acesso jun. 2018].