

FILIPE NASSER

editor-executivo
filipenasser@odebatedouro.com.br



brasil

editorial

As ogivas de Dâmocles

O fracasso da conferência de revisão do TNP

A lenda de Dâmocles toma lugar no reino da Siracusa, onde reinava Dionísio I, o Velho. Reza a fábula que o cortesão Dâmocles era amigo do rei e costumava invejar-lhe os privilégios reais. Dionísio então teria promovido um banquete e oferecido seu trono a Dâmocles por aquela noite. Mas havia uma condição: Dâmocles ficaria à mercê de uma espada pendurada sobre sua cabeça, de forma a tomar consciência da efemeridade do poder. A Espada de Dâmocles tem servido como metáfora para ilustrar situações de iminente perigo ou de falsa sensação de segurança. Pois que as ogivas nucleares nas mãos dos nove países que controlam seus botões vermelhos pairam sobre as cabeças da comunidade internacional algo analogamente à Espada de Dâmocles.

O prédio das Nações Unidas em Nova York sediou de 2 a 27 de maio deste ano a 7ª Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação, dotada de mandato para atualizar os termos do único instrumento jurídico internacional vinculante em desarmamento e não-proliferação nuclear. Esta foi a sétima oportunidade em que o Tratado de Não-Proliferação (TNP) foi submetido à revisão desde que entrou em vigor em 1970, uma vez que estão previstas reuniões quinquenais no artigo VIII

"Os desafios da conferência não residiam somente no conserto de engrenagens jurídicas ou na superação de imperfeições técnicas da peça multilateral. Nos últimos anos, o panorama de segurança internacional foi desafiado pela ameaça do neoterrorismo inaugurado simbolicamente pelo 11 de setembro, pelo rearranjo de forças no Oriente Médio subsequente à ocupação norte-americana no Iraque e pelas ambições nucleares de Teerã e Pyongyang"

de seu texto. Para a presidência dos trabalhos foi eleito o embaixador brasileiro Sérgio de Queiroz Duarte, dono de extenso currículo diplomático na área. Os desafios da conferência, contudo, não residiam somente no conserto de engrenagens jurídicas ou na superação de imperfeições técnicas da peça multilateral. Nos últimos anos, o panorama de segurança internacional foi desafiado pela ameaça do neoterrorismo inaugurado simbolicamente pelo 11 de setembro, pelo rearranjo de forças no Oriente Médio subsequente à ocupação norte-americana no Iraque e pelas ambições nucleares de Teerã e, sobretudo, Pyongyang. Ciente das dificuldades políticas subjacentes ao sucesso da conferência, o embaixador Duarte proferiu em suas palavras de abertura: "The international security situation has grown far more complex since the last Review Conference in 2000. New challenges to hopes for a world free of weapons of mass destruction have arisen."¹

É certo que o discurso do presidente demonstrava a preocupação da comunidade internacional quanto à possibilidade de grupos

¹ Opening address by the President of the 2005 NPT Review Conference.

terroristas tomarem posse de artefatos nucleares e empregá-los contra alvos civis – em situações semelhantes às dos ataques terroristas a Nova York, Madri e Londres, só temperadas pelo poder destruidor de uma ogiva nuclear. À diferença de uma guerra nuclear entre Estados, é descartada a possibilidade de ameaça de retaliação por parte do Estado alvejado. Se na Guerra Fria o equilíbrio do terror alimentou a corrida armamentista, oferecia estabilidade sistêmica em contrapartida, porquanto o primeiro ataque em um cenário de paridade nuclear precipitaria a indesejável *destruição mutuamente garantida*.² Nesta era do terror, o risco de destruição não é acompanhado de estabilidade sistêmica porque não há equilíbrio geopolítico possível, bem como tampouco terroristas possuem filiação territorial que torne contra-ataques possíveis. A invasão do Iraque na segunda Guerra do Golfo como represália pelas alegadas conexões entre o regime de Saddam Houssein e a Al-Qaeda e pelo suposto desenvolvimento de armas de destruição em massa não surtiu efeito na extinção de atividade terrorista naquele país ou no Oriente Médio; pelo contrário, o território iraquiano tornou-se uma fértil colméia de células terroristas e, mormente, a ocupação norte-americana ofereceu pretexto para os terroristas vingarem-se de seus partícipes.

Mas não é só no domínio dos novos atores que emergem conflitos no campo da segurança e do desarmamento internacional: a Coréia do Norte denunciou o TNP em 2003, engrossando o coro de potências nucleares desvinculadas de compromissos legais. Por fim, o Irã tem desenvolvido um programa atômico que borra as fronteiras entre o uso pacífico e o desenvolvimento de capacidade militar. De uma perspectiva pacifista, a maneira mais segura de evitar o uso terrorista de ogivas ou um acidente nuclear é o desarmamento e a não-proliferação.

Em entrevista antes dos inícios do trabalho da conferência,³ o embaixador Sérgio Duarte declarou-se somente “moderadamente otimista” quanto à possibilidade de conclusão de um acordo. Pois que os 22 dias de debate efetivamente não lograram emitir um documento revisório, senão resultaram num impasse entre as partes. Ao final do encontro, não restou a Duarte outra alternativa senão declarar que “muito

pouco foi atingido.”⁴ O insucesso, contudo, não foi inédito, porquanto em 1980, 1990 e 1995 o consenso tampouco foi atingido nas conferências de exame do TNP. O que isso quer dizer? Possivelmente que o malogro não deriva de uma crise conjuntural do multilateralismo, mas de posições inconciliáveis no domínio temático do tratado. Com efeito, a impossibilidade da conferência deste ano em atingir seu objetivo pode ser atribuída a defeitos conceituais do tratado e a uma brecha na indefinição dos limites entre o armamento e a utilização da tecnologia para bens pacíficos.

Com isso em mente, vale destacar que a estrutura normativa do TNP é assimétrica e contribui para o congelamento do poder mundial, uma vez que ao mesmo tempo que impede que novos países adquiram capacidade nuclear dissuasória, legaliza os arsenais das cinco potências nucleares de 1970. Naturalmente, os

países que fazem parte do regime de desarmamento percebem a institucionalização da assimetria de oportunidades arraigada no arranjo multilateral. Não seria incorreto supor que também o TNP serve de instrumento retórico para limitar o desenvolvimento de tecnologia nuclear com fins pacíficos sob pretexto de impedir proliferação de armamentos nucleares.

É oportuno lembrar que, ao contraste de sua sucessora, a 6ª Conferência de 2000 gerou resultados diplomáticos sem precedentes em alcance, estabelecendo o primeiro compromisso claro das potências nucleares signatárias a dismantelar definitivamente seus estoques. O chanceler Celso Amorim parece concordar com esta avaliação: “há cinco anos, teve lugar a 6ª Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Os resultados não poderiam ter sido mais auspiciados. As cinco potências às quais o tratado reconhece o direito de possuir armas nucleares assumiram um ‘compromisso inequívoco’ com a eliminação dessas armas e aceitaram um ambicioso programa de medidas voltadas para o desarmamento, os chamados ‘13 passos’.”⁵ Já a 7ª Conferência evidenciou que tensões geopolíticas permanecem sendo sustentadas pela ameaça do armamentismo. E que as ogivas continuam pairando sobre as cabeças da comunidade internacional.

² *Mutually Assured Destruction (MAD)*.

³ *World Chronicle*.

⁴ *Press conference on Non-proliferation treaty*.

⁵ AMORIM, Celso. O TNP e o tripé nuclear. In *Folha de S. Paulo*, 10/05/2005.

Um pouco de passado

Em seu discurso perante a 8ª Assembléia Geral das Nações Unidas de 1953, o presidente Dwight Eisenhower lançou as bases da regulação dos armamentos nucleares, ao sugerir a criação de um organismo internacional que comandasse um regime internacional de não-proliferação. Sua proposta de "Atoms for Peace" daria vida à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), fundada então em 1957, sob o guarda-chuva das Nações Unidas.

Seguinte à crise dos mísseis de Cuba, em que mais próxima esteve a humanidade da hecatombe nuclear, houve condições sistêmicas e nas políticas domésticas das superpotências que permitiram um regime de coexistência pacífica entre elas. Daí, as conversações sobre limitações no tamanho dos arsenais nucleares culminaram na organização do Tratado de Não-Proliferação em 1968. Georges Lamazière acredita que o tratado tenha sido produto do entendimento entre Washington e Moscou, sem que houvesse participação significativa de outros Estados em seu desenho: "a negociação do TNP deu-se basicamente entre as duas superpotências, que ao final apresentaram duas versões iguais do texto final ao foro de desarmamento em Genebra."⁶ Ainda que hoje reflita uma estrutura de poder obsoleta, cumpre ressaltar que se por concordância com seus termos ou por pressão moral – os constrangimentos de não participar do regime –, os Estados celebraram seu comprometimento ao TNP de livre vontade.

O TNP foi pactuado em 1968 e entrou em vigor em 1970. Hoje conta com 187 signatários. O ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia assim o definiu:

A barganha fundamental embutida no TNP era simples: os Estados não-nucleares renunciavam para sempre à bomba atômica, em troca do acesso mais desimpedido à tecnologia nuclear para fins pacíficos e do compromisso por parte dos Estados nucleares de envidar esforços pelo desarmamento nuclear. O problema era que o compromisso dos Estados não-nucleares era

*imediatamente e definitivamente, ao passo que o acesso efetivo à tecnologia sofria ainda diversas restrições.*⁷

O presidente John F. Kennedy previu que a década de 70 testemunharia duas ou três dezenas de potências nucleares, em vez das cinco existentes em seu tempo. Certamente, o TNP contribuiu para evitar que o cenário lúgubre antevisto pelo presidente não se materializasse. Entretanto, desde a profecia de Kennedy, ao menos

outros quatro países ingressaram no clube das potências, indispostas a compactuar com o programa de desarmamento do tratado.

A exaustão do Império Soviético na Guerra das Estrelas de Reagan pôs fim à corrida armamentista. No entanto, novos desafios à não-proliferação saíram à superfície com o encerramento da Guerra Fria, sobretudo de evitar que a desintegração da União Soviética fosse acompanhada de redistribuição de seu espólio nuclear entre atores com interesses políticos não-calculáveis pelas relações estatocêntricas.

Retrato do tratado

Quanto ao cumprimento de sua missão de controle de armamentos, o Tratado de Não-Proliferação assenta-se em três pilares fundamentais: i) não-proliferação para potências não-nucleares; ii) desarmamento das potências nucleares; iii) cooperação para utilização de usos pacíficos da tecnologia nuclear.

i) *Não-proliferação*: embora haja sucesso nos marcos do tratado, há deficiências nos sistemas de verificação, que são insuficientes ou impotentes para impedir que os Estados barrem a entrada dos inspetores da AIEA. A despeito de ter contribuído para a formação de um regime de não-proliferação que oferece estímulos aos atores para buscar sua segurança nacional por meio do desarmamento coletivo e que cria atrativos morais para os pactuantes, o TNP não impediu que Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte desenvolvessem armamentos nucleares a partir da transferência de tecnologia de parceiros geopolíticos.

⁶ LAMAZIÈRE, Georges. Ordem, hegemonia e transgressão. Brasília: IRBr/FUNAG, 1998. p. 53.

⁷ LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira. Palavras, contextos e razões*, Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 1999, p. 384.

ii) *Desarmamento*: a incapacidade do TNP em desmantelar os arsenais das cinco potências nucleares "legitimadas" é vítima de certa imprecisão operacional, que transfere a iniciativa de desarmamento às próprias potências nucleares. Bem como o Conselho de Segurança da ONU, a estrutura normativa do tratado reflete a estrutura de poder do sistema internacional, obliterando tratamento isonômico aos seus pactuantes e mantendo a representação de interesses nas mãos da "elite atômica". Entretanto, há perspectivas otimistas no horizonte: a conferência de revisão de 2000 obteve um pacto político inédito neste particular, embora rarefeitos passos concretos tenham sido adotados.

iii) *Usos pacíficos*: a maior dificuldade da cooperação internacional para uso pacífico de tecnologia nuclear reside na definição de limites entre usos civis e militares do domínio do ciclo nuclear, o que só pode ser determinado pelos mecanismos de verificação da agência internacional – cujo sucesso está sujeito à boa vontade dos Estados em permitir condições de trabalho para os inspetores. O Protocolo Adicional ao TNP de 1997 outorga à AIEA sistemas de verificação mais intrusivos, robustos e auto-suficientes nos países não-nucleares.

Em nossos dias, é possível identificar cinco macrocategorias de posturas dos Estados em relação ao TNP:

i) *Signatários* que possuem armas nucleares legitimadas pelo tratado: cinco potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. São elas: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia

ii) *Signatários* que não possuem armas nucleares: grupo heterogêneo que inclui tanto países desnuclearizados quanto os que dominam a tecnologia nuclear e a empregam para fins pacíficos. Exemplos: Brasil, Argentina e Irã. Cuba e Timor-Leste foram os últimos membros a aderir ao pacto.

iii) *Ex-signatários* que denunciaram o tratado e alegam possuir armas nucleares: é o caso da Coreia do Norte.

iv) *Signatários* que sinalizam para a ruptura da legalidade, executando programas clandestinos de

enriquecimento de material nuclear. A Coreia do Norte esteve neste grupo, a Líbia oferece indícios de que o integra.

v) *Não-signatários* que detêm armas nucleares: Índia, Paquistão e Israel. Um traço comum entre esses três países é a necessidade de garantir a segurança de suas fronteiras, impondo ameaça de retaliação nuclear a seus inimigos. Índia e Paquistão são rivais regionais que disputam o território da Caxemira; Israel vê-se insulada pelos países árabes no Oriente Médio.

Podando rosas e cogumelos

"A agenda de trabalho da 7ª Conferência incluía a revisão de artigos do TNP que dispõem sobre a transferência de tecnologia nuclear, não-proliferação e sistemas de salvaguardas nas inspeções da AIEA – portanto, temas sensíveis aos Estados-membros que extrapolam o mero polimento técnico-jurídico. A dificuldade da obtenção de entendimento residiu nas dificuldades práticas da política em determinar o cumprimento do programa de desmantelamento dos arsenais das potências nucleares e do estabelecimento dos mecanismos de inspeção e salvaguardas"

De volta à 7ª Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação de 2005, a agenda de trabalho incluía a revisão de artigos do TNP que dispõem sobre a transferência de tecnologia nuclear, não-proliferação e sistemas de salvaguardas nas inspeções da AIEA – portanto, temas sensíveis aos Estados-membros que extrapolam o mero polimento técnico-jurídico. Visava a discutir também os termos das resoluções 255 (1968), 984 (1995) e 1.540 (2004) do Conselho de Segurança – que tratam de temas afetos ao desarmamento e à não-proliferação – e a entrada em vigência do *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) de 1996.

Embora seja apressado determinar as razões pelas quais os Estados membros do TNP não encontraram o caminho

do consenso diplomático em Nova York, o fracasso do encontro pode ser atribuído só vagamente ao *conflito entre moralidade e razão de Estado*, porquanto a não-proliferação corresponde aos interesses nacionais da maior parte da comunidade de Estados (isto é, a percepção sobre ganhos em segurança, mais do que pruridos morais, motiva os tomadores de decisão a aderir ao regime internacional). Pois, a dificuldade da obtenção de entendimento da 7ª Conferência residiu nas *dificuldades práticas da política* em determinar o cumprimento do programa de desmantelamento dos arsenais das potências nucleares e do estabelecimento dos mecanismos de inspeção e salvaguardas da AIEA.

Perfaz um contra-senso o fato de que as potências nucleares que tardam em reduzir significativamente seu estoque de ogivas e tampouco fomentam a transferência de tecnologia nuclear dirigida

a fins civis, fazem uso dos instrumentos multilaterais de inspeção para impedir que países não-nucleares desenvolvam controle sobre o ciclo atômico. Ademais, países aderentes ao pacto são submetidos à autoridade da AIEA de forma mais rígida que os países não-aderentes ao pacto, senhores de programas nucleares militares. A Coreia do Norte, cujo governante expressa escassa simpatia pelas normas de convivência internacional, enquadra-se na categoria de potência nuclear desvinculada de programas de desarmamento e isenta da inspeção sistemática dos organismos multilaterais. O prof. Joseph Nye expõe as contradições intrínsecas à instauração de um regime de não-proliferação:

*Even if all countries agree to disarm, some might cheat. The successful cheaters would most likely be authoritarian regimes with little transparency. After all, North Korea says it has developed nuclear weapons, despite having signed the NPT. Lybia was also a party to the NPT while it pursued a covert nuclear program.*⁸

"Mais do que impedir um improvável confronto atômico entre Estados rivais, é imperativo que as nações nucleares 'legítimas' sejam mais tolerantes quanto ao domínio da tecnologia nuclear para fins pacíficos por países em desenvolvimento e que exerçam medidas profiláticas mais severas no domínio da não-proliferação, sobretudo garantindo que células terroristas, orientadas por uma rationale distinta daquela dos atores tradicionais das relações internacionais, não pendurem ogivas sobre as cabeças da comunidade internacional"

conferência só é possível a partir da execução de medidas de confiança recíproca entre as partes dissonantes. O remendo do TNP, tornando-o mais isonômico e eficiente em seus pilares de funcionamento, constitui um passo importante rumo a redução do patrimônio nuclear mundial; ensejo desperdiçado em maio deste ano e cuja próxima oportunidade diplomática está aguardada para a 8ª Conferência de 2010. Mais do que impedir um improvável confronto atômico entre Estados rivais, é imperativo que as nações nucleares "legítimas" sejam mais tolerantes quanto ao domínio da tecnologia nuclear para fins pacíficos por países em desenvolvimento e que exerçam medidas profiláticas mais severas no domínio da não-proliferação, sobretudo garantindo que células terroristas, orientadas por uma *rationale* distinta daquela dos atores tradicionais das relações internacionais, não pendurem ogivas sobre as cabeças da comunidade internacional.

O delegado do Irã, Estado fulcral a qualquer negociação internacional em temas de desarmamento, pronunciou-se perante a plenária da conferência asseverando as intenções pacíficas da política nuclear de Teerã, mas ao mesmo tempo desnudando os efeitos políticos das contradições jurídicas do TNP:

*Arbitrary and self-serving criteria and thresholds regarding proliferation-proof and proliferation-prone technologies and countries can and will only undermine the Treaty. Iran, is determined to pursue all legal areas of nuclear technology, including enrichment, exclusively for peaceful purposes and has been eager to offer assurances and guarantees that they remain permanently peaceful.*⁹

O desafio do regime multilateral de controle de armamentos é criar maior volume de compromissos jurídico-institucionais ou garantir o cumprimento dos que já existem? A superação do impasse que travou a

⁸ NYE, Joseph S. *The morality of Non-Proliferation*, In O Debatedouro, ed. 65, 22/06/2005.

⁹ *Statement by H.E. Dr. Kamal Kharrazi, Minister of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran to the Seventh NPT Review Conference, 3 May 2005.*