

Perspectivas para o Desarmamento Nuclear



UN Photo/Paulo Filgueiras

Sergio Duarte

Embaixador, ex-Alto Representante das Nações Unidas
para Assuntos de Desarmamento.

2014

Perspectivas para o Desarmamento Nuclear

Sergio Duarte

**Embaixador, ex-Alto Representante das Nações Unidas
para Assuntos de Desarmamento.**

2014

Palestra proferida no dia 21 de março de 2014, durante o seminário “Não proliferação e desarmamento nuclear”.

O autor é responsável pelas opiniões expressas neste documento e elas não refletem as opiniões do CEBRI.



Quero inicialmente agradecer à Seção Latino-americana da Sociedade Nuclear Americana e ao Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e em especial a seu Presidente, meu colega e amigo Embaixador Luiz Augusto de Castro Neves, pelo convite para participar desta importante reunião. Aproveito também a oportunidade para dar cordiais boas-vindas aos membros do Painel Internacional sobre Material Físsil a esta minha cidade natal do Rio de Janeiro.

Solicitaram-me que falasse sobre o tema “Perspectivas para o Desarmamento Nuclear”. Tais como se afiguram na situação atual, essas perspectivas parecem muito pouco promissoras – e isto é o que se chama um “understatement” em inglês. O prolongado impasse no único órgão negociador multilateral sobre desarmamento – a Conferência do Desarmamento em Genebra – continua a gerar frustração e perplexidade nos círculos diplomáticos em todo o mundo. Durante a última década e meia verificou-se a impossibilidade de acordo até mesmo sobre um programa de trabalho que permitisse o início de quaisquer negociações no campo do desarmamento. Alguns chegaram a propor a extinção do órgão e a instalação de alguma outra instância, a fim de vencer as dificuldades. Outros

órgãos multilaterais sobre desarmamento enfrentam idêntico impasse.

Quatro temas principais são considerados itens para negociação na Conferência do Desarmamento: desarmamento nuclear; garantias negativas de segurança; prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior e a cessação da produção de matéria físsil para fins bélicos. Os países não dotados de armamento nuclear, com apoio do Movimento Não-Alinhado, há muito preconizam medidas multilaterais imediatas de desarmamento nuclear, inclusive a convocação de uma Conferência com o objetivo de proibir o uso de armas atômicas. Advogam também a adoção de garantias significativas de segurança a fim de impedir o uso ou ameaça de uso dessas armas contra os países não nucleares por parte dos países que as possuem, enquanto não se realiza o desarmamento nuclear completo. A Rússia e a China, por sua vez, argumentam com a necessidade de iniciar um trabalho substantivo em prol de um tratado de prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior e apresentaram um projeto com esse objetivo. Os Estados Unidos e seus aliados ocidentais propõem a proibição da produção de matéria físsil para fins bélicos, conhecido pela expressão inglesa

cut-off. Até o momento os membros da Conferência do Desarmamento não conseguiram encontrar acordo sobre como conciliar essas visões divergentes de maneira a proporcionar progresso sobre todos os quatro temas. Deve-se reconhecer que os membros da CD não têm estado ociosos. Ao contrário, durante os últimos anos e especialmente a partir de 2010 eles têm procurado ativamente solucionar o impasse, inclusive com o concurso de peritos de organizações da sociedade civil no campo do desarmamento. Recentemente foi renovado o acordo para o estabelecimento de um Grupo de Trabalho para buscar soluções.

Uma série de resoluções recentemente adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas trataram do estabelecimento de comissões governamentais *ad hoc* em busca de formas de resolver o impasse. São passos bem-vindos que demonstram a preocupação da comunidade internacional com o desempenho insatisfatório dos órgãos que compõem o mecanismo institucional sobre desarmamento. Apesar do intenso trabalho desses grupos, porém, até o momento não houve resultados concretos.

No cerne das divergências situam-se preocupações de segurança nacional. Por considerar que sua segurança depende da

posse e disposição de utilizar armas atômicas contra ameaças reais ou percebidas, os países dotados desse armamento e seus aliados não favorecem negociações diretas de desarmamento nuclear, argumentando que isso seria “premature”. As reduções no total das armas dispostas em posição de tiro têm sido compensadas por esforços de “modernização” dos arsenais. Pouco se sabe sobre as armas que não estão colocadas em posição de disparo e tampouco qual a situação daquelas que foram temporariamente desativadas. Presumivelmente os meios nucleares de destruição continuarão a ser desenvolvidos nas décadas futuras. Por outro lado, não existem naqueles Estados previsões orçamentárias, instituições ou legislação interna visando políticas decididas ou ação sistemática em prol do desarmamento. Nos foros multilaterais, a insistência desses países na necessidade de “criar condições” favoráveis para o desarmamento resultou na procrastinação indefinida de decisões significativas no sentido de acordos de desarmamento nuclear.

Os possuidores de armamento nuclear advogam a urgência de medidas cada vez mais restritivas a fim de conter a proliferação de tais armas, que consideram ser a maior ameaça à paz e segurança internacionais.

Reconhecem-se dois aspectos relativos à proliferação. O termo pode significar: a) aquisição de capacidade nuclear bélica por outros países além dos atuais possuidores (a chamada proliferação *horizontal*) ou b) aumento do número ou do poder destruidor dos arsenais já existentes (a proliferação *vertical*). Na verdade, ao contrário do que se procura fazer crer, a proliferação horizontal não se iniciou após a entrada em vigor do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, de 1970. Na verdade, começou com a detonação experimental do primeiro artefato nuclear em 1945, logo seguido pelos esforços bem sucedidos de quatro outros Estados para emular a façanha. Esses Estados são, na verdade, os proliferadores originais.

Por sua vez, os países que não dispõem de armamento nuclear argumentam que a própria existência de armas nucleares constitui a principal ameaça à paz e segurança internacionais. Esses países se sentem frustrados com a falta de progresso em medidas efetivas de desarmamento nuclear e com a obstinada resistência dos possuidores a qualquer proposta nesse sentido. Alguns chegaram mesmo a afirmar que não aceitarão novas restrições a suas atividades nucleares pacíficas na ausência de progressos em

desarmamento nuclear. Ao mesmo tempo, recusam-se a abandonar o que consideram ser seu direito inalienável – conforme o TNP – a dominar e utilizar a tecnologia nuclear para fins de desenvolvimento pacífico. Diversos dentre esses países não se mostram dispostos a deixar de lado opções tecnológicas que em sua opinião poderão mostrar-se essenciais à sua própria segurança nacional.

Na Conferência do Desarmamento e outros foros que tratam do tema, alguns países possuidores de armas nucleares e seus aliados insistem no início de negociações sobre o *cut-off* como o próximo passo lógico e atingível. Afirmam que isso ajudaria a criar condições para o progresso no longo caminho em direção ao desarmamento.

Vários países não nucleares provavelmente concordariam com a afirmação de que uma proibição de produzir material altamente enriquecido poderia ser útil para impedir que atores não-estatais venham a adquirir explosivos nucleares. Muitos outros, no entanto, começam a indagar de que forma essa medida realmente poderia acrescentar algo às estruturas internacionais já existentes destinadas a conter a proliferação de armas nucleares a novos países. Esses observadores notam que o

TNP já proíbe a suas Partes não nucleares – isto é, todos os países não possuidores – produzir material físsil para fins bélicos, colocando-os sob salvaguardas e verificação por parte da Agência Internacional de Energia Atômica.

Parece ainda mais difícil compreender qual seria o efeito prático de um *cut-off* para a promoção do desarmamento nuclear. Os enormes estoques de matéria físsil acumulados pelos cinco países parte do TNP que já dispõem de armas nucleares provavelmente não estariam no âmbito do tratado proposto e nem estariam sujeitos a verificação internacional, e portanto poderiam ser livremente utilizados para aumentar os arsenais existentes. Os quatro países possuidores de armamento nuclear que não são parte do TNP presumivelmente não teriam interesse em aceitar uma proibição sobre sua produção, pois aparentemente contemplam o prosseguimento, ou pelo menos o não cerceamento, de suas atividades. Além disso, a proibição proposta simplesmente não visa qualquer reforço do tênue compromisso das potências nucleares em relação ao desarmamento nuclear, que surge no Artigo VI do TNP, e muito menos o desmantelamento de suas armas. Pode-se portanto concluir que essa proibição seria na verdade redundante do ponto de vista da não proliferação a

novos Estados e inócua no que se refere ao desarmamento dos atuais possuidores.

No máximo, o início de negociações para um *cut-off* serviria como uma espécie de placebo para animar ao menos uma parte da comunidade internacional interessada em temas de desarmamento. Proporcionaria à Conferência do Desarmamento uma tarefa substantiva, ainda que vazia, à qual poderia dedicar-se durante os próximos anos. A consequência previsível seria o adiamento da consideração com seriedade de outros temas fundamentais de sua agenda. Talvez haja outras motivações por trás do interesse em iniciar negociações de um *cut-off*, como por exemplo uma nova tentativa de instituir ou consolidar medidas e procedimentos que iriam muito além dos instrumentos existentes para a verificação do cumprimento das obrigações dos países não nucleares nos termos do TNP. Em outras palavras, poderia ser uma tentativa disfarçada de reforçar tais medidas e procedimentos ou de universalizar obrigatoriamente os já existentes nos acordos de salvaguardas com a AIEA ou em instrumentos adicionais voluntários.

A história e o bom senso nos ensinam que não pode haver progresso significativo no sentido do desarmamento nuclear sem a

participação e o acordo dos países que possuem esse armamento. Não obstante, desde o final da Segunda Guerra Mundial todos os tratados concluídos com êxito nesse campo, com a participação dos países nucleares, tratam da prevenção da proliferação e nenhum do desarmamento propriamente dito. Esse foi o caso do principal dentre eles, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, negociado entre as duas superpotências, as quais prepararam um anteprojeto apresentado em 1965 ao Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento (ENDC). Após um período de debates nesse órgão, o projeto foi enviado pelos co-presidentes do ENDC – isto é, os representantes dos Estados Unidos e da União Soviética – à Assembleia Geral, que o endossou pelo voto da maioria em 1968. Outros importantes instrumentos no campo nuclear concluídos nas décadas posteriores a 1960, tais como os Tratados de proibição Parcial e Abrangente de ensaios nucleares, também visam primordialmente a prevenção da proliferação de armas atômicas. O mesmo se pode dizer das zonas livres de armas nucleares existentes no mundo, e do Tratado da Antártica e do Espaço Exterior, que baniram essas armas em regiões nas

quais elas não existem. Tais instrumentos mencionam o desarmamento nuclear como uma aspiração distante e não criaram compromissos claros e vinculantes nesse sentido. Nenhuma arma nuclear foi jamais desmantelada como resultado de acordos multilaterais.

Já é tempo de que essa tendência seja revertida. A chamada abordagem “passo a passo” (*step by step*) produziu certo número de acordos juridicamente vinculantes, suficientes para assegurar que qualquer tentativa de proliferação seja prontamente detectada. Nas últimas quatro décadas os países não nucleares parte do TNP, que constituem a esmagadora maioria da comunidade internacional, vêm cumprindo fielmente as obrigações assumidas no tratado. Os mecanismos e instrumentos à disposição da comunidade internacional para a verificação do cumprimento dos compromissos de não-proliferação provaram sua eficiência e validade. A não proliferação é um resultado já adquirido. É tempo de iniciar esforços multilaterais sérios para o desarmamento nuclear.

A recente ênfase nos efeitos catastróficos de qualquer detonação nuclear é uma mudança bem-vinda no decepcionante

panorama das negociações multilaterais no campo do desarmamento. Os países dotados de armas nucleares reagiram negativamente às sugestões de que o impacto humanitário do uso de armas atômicas seja objeto de consideração. Argumentaram, de maneira pouco convincente, que isso constituiria uma “distração” em relação à implementação do Plano de Ação adotado na Conferência de Exame do TNP de 2010. Parece bastante óbvio, porém, que aquela iniciativa não constitui “distração” e não contradiz o Plano de Ação. Muito pelo contrário, a iniciativa ajuda a focalizar a atenção dos governos e do público em geral na importância de chegarmos a um mundo livre de armas nucleares, que é, afinal de contas, o objetivo acordado por países nucleares e não nucleares.

Como ficou evidente nas Conferências realizadas em Oslo em 2012 e no México neste mês de março, tais preocupações já produziram uma mudança no debate sobre desarmamento. Antes, este se concentrava quase exclusivamente em ameaças externas reais ou potenciais e no possível uso de armas nucleares como elemento de dissuasão; agora, porém, o debate inclui a noção de desarmamento como ação humanitária. Em vez de

focalizar primordialmente as políticas militares e as necessidades de segurança dos países, essa nova abordagem prioriza a ameaça à segurança humana sob todos os aspectos, representada pela existência de armas nucleares. É uma abordagem que continuará a ser desenvolvida e elaborada na Áustria, ainda antes do final do corrente ano e provavelmente além. Esperemos que produza frutos em breve.

Muito obrigado.