

## O regime de não-proliferação nuclear

DEPOIS DE A CRISE DOS MÍSSEIS DE CUBA, em Outubro de 1962, ter demonstrado os riscos de uma escalada nuclear entre as duas superpotências, e perante a determinação da França e da China, cujos primeiros ensaios nucleares se realizaram com sucesso em 1960 e 1964, respectivamente, os Estados Unidos e a União Soviética encontraram uma “via média” entre o desarmamento geral e o apocalipse nuclear com a institucionalização do processo de controlo dos armamentos (*arms control*). A necessidade de compensar a falta de legitimidade das armas nucleares, bem como a vontade de consolidar o seu monopólio e limitar o número de potências nucleares, justificou a convergência indispensável entre os Estados Unidos e a União Soviética para começar a desenvolver um regime multilateral de não-proliferação. O primeiro passo foi dado com a aprovação do Tratado de Proibição Parcial dos Ensaios Nucleares (PTBT), em 1963, ao qual se seguiu, em 1968, a assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e, em 1975, foi criado o Grupo de Londres, mais tarde rebaptizado como o Grupo dos Fornecedores Nucleares (NSG), onde se passaram a reunir o conjunto dos países exportadores de matérias e equipamentos nucleares civis. Em 1972, depois da aprovação do TNP, os Estados Unidos e a União Soviética concluíram os primeiros acordos bilaterais sobre armas estratégicas – o tratado sobre a limitação dos sistemas de mísseis antibalísticos (ABM) e o acordo de limitação das armas estratégicas (SALT 1). O TNP tornou-se a instituição central do regime de não-proliferação nuclear. Na sua origem esteve a determinação das três primeiras potências nucleares – os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha – em congelar o *statu quo*. Nesse quadro, o TNP reconhecia somente essas três potências como “Nuclear Weapons States” (NWS), sendo que todos os outros Estados deviam aderir ao tratado como “Non-Nuclear Weapons States” (NNWS). A França e a República Popular da China, também membros permanentes do Conselho de Segurança, recusaram assinar o tratado nesses termos, tal como a Índia, o Paquistão, o Brasil, a Argentina, a África do Sul, Israel ou a Argélia, todos candidatos a tornarem-se potências nucleares.

Nesse contexto, o TNP ratificou um estatuto de desigualdade, que definia uma hierarquia entre as potências nucleares reconhecidas e os outros Estados signatários, proibidos de desenvolver armas nucleares. O *statu quo* era formalmente reconhecido, mas a ilegitimidade fundamental das armas nucleares ficou confirmada pela obrigação de as eliminar, num compromisso difícil entre as necessidades das potências e a visão dos abolicionistas. A força das duas principais potências ficou demonstrada na eficácia do regime de não-proliferação nuclear. Os Estados membros da Aliança Atlântica e do Pacto de Varsóvia, bem como o Japão ou a Austrália, beneficiavam da garantia estratégica nuclear das superpotências e tinham um incentivo reduzido para pôr em causa o seu estatuto formal como Estados não-nucleares. Em 1975 e em 1977, os Estados Unidos puderam persuadir, respectivamente, a Formosa (Taiwan) e a Coreia do Sul a desistir dos seus programas nucleares e convenceram a França a desistir de apoiar os esforços do Paquistão. Desse modo, com excepção da França e da República Popular da China – e, em parte, de Israel, cuja doutrina oficial é recusar revelar se tem ou não armas nucleares – nenhum outro Estado se declarou como uma potência nuclear até ao fim da Guerra Fria.

### Os riscos da mudança

O fim da Guerra Fria podia ter posto em causa o regime de não-proliferação nuclear, parte integrante da ordem internacional imposta pela divisão bipolar.

Em 1990, na negociação dos acordos de reunificação da Alemanha, os Estados Unidos e a União Soviética garantiram a continuidade do estatuto da República Federal como membro não-nuclear do TNP, um passo crucial para evitar uma mudança radical nos equilíbrios europeus e impedir o precedente de uma nova potência regional se assumir como potência nuclear. No ano seguinte, os Estados Unidos apoiaram a Rússia como o único Estado nuclear sucessor da União Soviética e, em 1992, as duas principais potências nucleares garantiram em conjunto os termos da independência e da desnuclearização da Ucrânia, o primeiro Estado com plenas capacidades

para se tornar uma potência nuclear que aceitou deixar de o ser. A determinação dos Estados Unidos em intervir contra o Iraque, com o apoio da União Soviética, depois da anexação do Kuwait, pôde ser interpretada como uma forma de punição antecipada de uma potência regional que, em 1991, estava perto de poder produzir armas nucleares.

Esses esforços garantiram uma linha de continuidade essencial, em que os Estados Unidos asseguraram não só a centralidade do TNP, como o lugar da Rússia como a segunda potência nuclear e seu parceiro electivo numa nova etapa do *arms control*, iniciada, em 1991, com o primeiro acordo de redução das armas estratégicas nucleares (START I). Nesse sentido, os riscos da mudança foram transformados numa oportunidade de consolidação do regime de não-proliferação, que se concretizou, nomeadamente, com a integração de novos membros no TNP.

Desde logo, em 1991, a França e a China puderam ser admitidos ambos como Estados nucleares no TNP, o que reforçou a sua legitimidade e a sua eficácia. Por outro lado, um conjunto importante de “threshold states” – os Estados com uma capacidade reconhecida para produzir armas nucleares que não tinham aderido ao tratado suspenderam os seus programas nucleares – aderiram ao TNP como Estados não-nucleares. Em 1991, com o fim do *apartheid*, a África do Sul assinou o tratado como Estado não-nuclear e, no ano seguinte, anunciou ter destruído as suas seis bombas nucleares. Quando os seus processos paralelos de democratização criaram condições para ambos desistirem dos seus programas nucleares militares, o Brasil e a Argentina também aderiram ao TNP como Estados não-nucleares e, em 1992, as duas potências estabeleceram um regime de controle bilateral das suas instalações nucleares no quadro da Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Por último, enquanto a Rússia substituiu a União Soviética como Estado nuclear, todas as outras catorze antigas repúblicas soviéticas assinaram o TNP como Estados não-nucleares.

Em 1995, a Conferência de Revisão do TNP aprovou, por unanimidade, a extensão por tempo indefinido do tratado, ao mesmo tempo que adoptava um programa ambicioso de novas medidas de não-proliferação e desarmamento nuclear. Paralelamente, a quase-universalidade do regime de não-proliferação ficou confirmada com as novas adesões e, em 1996, só cin-

co dos Estados membros das Nações Unidas permaneciam fora do TNP, incluindo a Índia, o Paquistão e Israel. No mesmo ano, o Tratado de Proibição dos Ensaios Nucleares (CTBT), que interdita todas as explosões nucleares nos territórios sob jurisdição dos signatários, ficou pronto para ser assinado e entrar em vigor quando fosse ratificado pelos 44 Estados que possuíam reactores nucleares nessa data.

A determinação dos Estados Unidos, em conjunto com a Rússia, de assegurar a continuidade do regime de não-proliferação e impor as suas normas, inclusivamente com o recurso à força militar, como no caso da Guerra do Golfo, em 1991, tornou possível a inversão da tendência inicial para uma vaga de novos Estados nucleares, e assegurou a consolidação da legitimidade do TNP, confirmada pela sua extensão. O “momento unipolar” confirmou a linha inicial dos Estados Unidos e a sua força para impor um monopólio nuclear, mais alargado, mas restrito aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Esse momento marcou o zénite do regime de não-proliferação nuclear, o qual, para os mais optimistas, passara a ter uma natureza quase constitucional na ordem internacional do pós-Guerra Fria e abria a possibilidade de começar a abolir gradualmente as armas nucleares.

### A crise da não-proliferação

Quando a Índia e o Paquistão decidiram declarar-se como potências nucleares, em 1998, a tendência inverteu-se, o que abriu uma crise do regime de não-proliferação nuclear. A ascensão da China e o fortalecimento das suas capacidades estratégicas nucleares tornavam previsível a decisão da Índia, a qual, por sua vez, não podia deixar de provocar uma resposta equivalente por parte do Paquistão. A regra do equilíbrio e a lógica da dissuasão na relação entre as potências impuseram-se, mais uma vez, para vincar os limites do regime de não-proliferação nuclear. A condenação inicial dos Estados Unidos não impediu a sua posterior convergência com a Índia e, em Junho de 2005, as duas potências nucleares assinaram uma Declaração Conjunta que não só marcou o reconhecimento norte-americano da posse de armas nucleares pela “maior democracia do mundo”, como confirmou a posição dos Estados Unidos sobre a legitimidade da existência de armas nucleares, contra o princípio fundamental do regime de não-proliferação, que determina a “ilegitimidade intrínseca” das armas nucleares.

No sentido inverso, a necessidade de conter os “rogue states” – os “Estados renegados” periféricos e autoritários que procuravam obter armas nucleares em violação do seu estatuto como membros não-nucleares do TNP – começou a ganhar saliência. O problema principal era menos o significado estratégico da obtenção de armas nucleares por médias potências regionais, como o Irão, o Iraque, a Líbia ou a Coreia do Norte, mas, sobretudo, o risco desse precedente poder desencadear uma cadeia de proliferação – o Paquistão e Israel legitimavam as pretensões nucleares do Irão, a Turquia e o Egito podiam seguir o exemplo do Iraque, tal como o Japão e a Coreia do Sul escolher o caminho aberto pela Coreia do Norte. Na frase do antigo secretário de Estado norte-americano, George Schultz, “proliferation begets proliferation”. O problema era óbvio e, no entanto, o TNP não previa essa situação, nem determinava os procedimentos e as medidas necessárias para impor as regras do tratado nos casos de violação.

Na primeira década do pós-Guerra Fria, a partir de 1991, o Iraque foi submetido pelas Nações Unidas a um regime de inspeções, cuja eficácia foi sempre posta em causa. Quando o regime iraquiano cessou a sua colaboração com a AEIA, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha bombardearam o Iraque para impor o regresso da missão especial das Nações Unidas. Em 1993, a Coreia do Norte retirou-se do TNP e, no ano seguinte, abandonou a AEIA. Perante a oposição norte-coreana às inspeções internacionais, o presidente Bill Clinton admitiu a possibilidade de uma acção militar preventiva para destruir as instalações nucleares norte-coreanas. Essa intervenção não teve lugar e os Estados Unidos e a Coreia do Norte assinaram um acordo bilateral para a suspensão do programa nuclear norte-coreano.

A contenção dos “Estados renegados” tornou-se prioritária depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 contra Nova Iorque e Washington, quando se revelou a ameaça do “terrorismo catastrófico” e a possibilidade de redes terroristas recorrerem a armas de destruição maciça, incluindo armas nucleares.

Nesse quadro, para o conjunto das grandes potências, o risco de um “Estado renegado” entregar armas de destruição maciça a uma rede terrorista deixou de poder ser tido como uma hipótese remota e justificou uma pressão acrescida sobre o Iraque, o Irão e a Coreia do Norte, a par de novas iniciativas multilaterais

de luta contra a proliferação das armas de destruição maciça e dos mísseis estratégicos, incluindo a *Proliferation Security Initiative* (PSI), proposta em 2003 pelo presidente George W. Bush, a *Global Threat Reduction Initiative* (GTRI), apresentada pelos Estados Unidos e pela AEIA, e a Resolução 1540 aprovada, em 2004, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Na nova equação estratégica, o lugar do inimigo passou a ser ocupado por “agentes irracionais”, como os grupos terroristas ou os “Estados renegados”, o que anulava a lógica da dissuasão cuja eficácia só estava assegurada nas relações entre Estados. O terrorismo suicida da Al Qaeda, uma rede revolucionária sem fixação territorial, servia para demonstrar a irrelevância das velhas regras da dissuasão nuclear.

### **A perda de centralidade da não-proliferação nuclear**

A resposta às novas ameaças de proliferação variou consoante os casos. A Líbia foi levada a renunciar ao seu programa nuclear e colaborou na denúncia dos mecanismos de “proliferação horizontal”, o que forçou o Paquistão a desmantelar a rede de tráfico organizada à volta do seu programa nuclear. Em Março de 2003, a guerra preventiva dos Estados Unidos contra o Iraque foi justificada pela posse de armas de destruição maciça que eram tidas como uma ameaça inaceitável para a segurança norte-americana, embora nunca tenham sido encontradas. O Irão foi submetido a sanções internacionais, enquanto a *troika* da União Europeia – a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha – e, mais tarde, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e a Alemanha, tentavam, sem sucesso, interromper o seu programa nuclear. Os Estados Unidos, a China, a Rússia, o Japão e as duas Coreias reuniram-se em Pequim no quadro da Conferência dos Seis, onde os sucessivos acordos não impediram a Coreia do Norte de realizar o seu primeiro ensaio nuclear, em 2006. Nesse processo, o NPT e o regime de não-proliferação nuclear perderam a sua centralidade. Desde logo, foi posto em causa o compromisso que aliava a dissuasão nuclear, a abstenção do uso da arma nuclear e a reconciliação através do processo de desarmamento nuclear. A dissuasão era irrelevante contra os “agentes irracionais” e a retaliação nuclear contra um “Estado renegado” envolvido numa acção terrorista com recurso a armas de destruição maciça passou a ser considerada legal. Por outro lado, a legitimidade do acesso selectivo às armas nucleares ficou

implícita no reconhecimento norte-americano da Índia como uma potência nuclear, ao mesmo tempo que a posição do Conselho de Segurança era posta em causa pelos quadros informais de concertação entre as potências para limitar a proliferação nuclear. O TNP e a AEIA perderam credibilidade com a demonstração de que os Estados podiam violar impunemente o tratado e contornar as inspeções internacionais, cuja eficácia era limitada. A ausência de ratificação do CTBT pelos Estados Unidos, a recusa do Brasil, da Turquia e do Egito em aderir aos Protocolos Adicionais da AEIA e a falta de resultados nas conferências de revisão do TNP em 2000 e 2005 foram outros tantos sinais da crise do regime de não-proliferação nuclear. Por último, a recentragem da luta contra a proliferação nas armas de destruição maciça banalizou a arma nuclear, que deixou de ser a “arma absoluta” para ser tornar uma arma comparável às armas biológicas, químicas ou radiológicas.

“**As armas nucleares continuam a ser um instrumento crucial para a segurança das potências internacionais e para a balança do poder.**”

A eleição do presidente Barack Obama marcou uma tentativa para restaurar o regime multilateral de não-proliferação nuclear. Na sequência do manifesto antinuclear de Henry Kissinger, George Schultz, Sam Nunn e William Perry, publicado em Janeiro de 2007, o novo presidente dos Estados Unidos anunciou a sua “visão de um mundo sem armas nucleares”, em Abril de 2009. O seu discurso foi o ponto de partida para uma série de iniciativas relevantes, que voltaram a pôr a questão nuclear no centro da política norte-americana. Os Estados Unidos completaram um novo acordo START com a Rússia, que confirmou a tendência de redução substancial dos arsenais das duas principais potências nucleares, parcialmente seguida pela Grã-Bretanha e pela França, embora não pela China, pela Índia ou pelo Paquistão. Em Setembro, pela primeira vez, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reuniu com a presença dos chefes de Estado e de Governo dos cinco membros permanentes para aprovar uma nova resolução contra a proliferação e apelar

ao desarmamento nuclear. O presidente dos Estados Unidos reuniu os principais dirigentes internacionais na Conferência sobre a Segurança Nuclear que se realizou em Washington, em Abril de 2010, os principais dirigentes políticos internacionais, antes de ter lugar, em Maio, mais uma Conferência de Revisão do TNP, em Nova Iorque.

### **O abolicionismo como potenciador da proliferação nuclear**

O regresso dos abolicionistas, cujas fileiras se alargaram para incluir os veteranos das administrações norte-americanas dos últimos cinquenta anos, foi significativo em si mesmo e sublinhou o reconhecimento da natureza única das armas nucleares e da sua ilegitimidade. Esse facto, porém, não significou que as condições fundamentais da segurança internacional se tivessem alterado: a balança do poder continuou a assentar na dissuasão nuclear, sem haver uma fórmula alternativa para garantir o equilíbrio entre as potências. A hipótese de “desinventar” as armas nucleares não era mais do que isso, tal como a possibilidade de inventar um sistema defensivo eficaz para neutralizar as armas nucleares com armas não-nucleares continuou a não ser senão isso mesmo.

Paradoxalmente, a visão dos abolicionistas norte-americanos poderia aumentar os riscos de proliferação, se, na percepção dos aliados dos Estados Unidos, essa orientação significasse uma diminuição da garantia estratégica nuclear indispensável para a sua segurança. O Japão, por exemplo, pode partilhar moralmente o espírito dos abolicionistas norte-americanos, mas pode não acreditar que na China essa visão seja relevante e, nesse quadro, a segurança japonesa exigiria o desenvolvimento de uma capacidade nuclear autónoma se a garantia norte-americana começasse a perder a sua credibilidade. Os mesmos argumentos poderiam ser repetidos para a Turquia, uma média potência situada num cruzamento dos conflitos, ou para o Brasil, uma grande potência regional e democrática, para a qual o exemplo da Índia podia ser relevante. Sessenta e cinco anos depois de Hiroshima e Nagasaki, os dilemas da revolução nuclear permanecem intactos. As armas nucleares continuam a ser um instrumento crucial para a segurança das potências internacionais e para a balança do poder, bem como um obstáculo insuperável para a construção de uma sociedade internacional. ■