

### REDUZIR O PAPEL DAS ARMAS NUCLEARES: O QUE A INPD PODE FAZER

GEORGE PERKOVICH | ARTIGO, 27 DE NOVEMBRO DE 2012

Em 1995, os signatários do Tratado de Não Proliferação (TNP) acordaram em prorrogar indefinidamente o prazo do tratado. Alcançar essa decisão foi um processo difícil e contencioso. Como parte da negociação de troca, os estados que não possuíam armas nucleares concordaram em realizar “esforços sistemáticos e progressivos para reduzir as armas nucleares em todo o mundo, tendo como objetivo final a eliminação dessas armas”. Contudo, em 2000, os estados reconheceram a necessidade de contar com um marco de referência para avaliação do progresso que fosse mais facilmente alcançável. Dessa forma, foi acrescentada a obrigação de diminuir “o papel das armas nucleares nas políticas de segurança de forma a minimizar o risco de que essas armas venham a ser algum dia utilizadas e de facilitar o processo de eliminação total das mesmas”. Este marco de referência foi reafirmado na Conferência de Revisão do TNP em 2010.

Ainda assim, de forma curiosa, os governos e os especialistas internacionais não esclareceram de que forma se poderia definir o “papel” das armas nucleares e qual seria a pertinência de fazê-lo.

Para ajudar a preencher esta lacuna, dez países distintos apresentaram-se para dizer que se concentrariam em exercer pressão sobre os estados para “diminuir ainda mais o papel e a importância das armas nucleares em todos os conceitos, doutrinas e políticas militares e de segurança”. Referindo-se ao grupo como a Iniciativa de Não Proliferação e Desarmamento (INPD), esses países — Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Emirados Árabes Unidos, Japão, México, Países Baixos, Polônia e Turquia — buscam restaurar a confiança na negociação de não proliferação e desarmamento que se encontra no cerne da ordem nuclear mundial. A qualidade e relevância desses governos tornam imprudente a opção de não considerar seriamente suas percepções e recomendações.

Para alcançar seus louváveis objetivos, os estados da INPD precisarão combinar realismo e idealismo. Sete dos dez estados encontram-se sob o abrigo nuclear dos EUA e, entre estes sete, existem divergências de percepção quanto à ameaça de concorrentes detentores de armas nucleares. Será difícil chegar a um acordo sobre onde fixar o limite para o uso potencial de armas nucleares. Grupos multinacionais tendem naturalmente a aceitar posições que envolvam o menor denominador comum. Ainda assim, se as demandas da INPD forem meramente analgésicas, a iniciativa será rejeitada por ser ineficaz por grande parte do mundo, mas, por outro lado, se o grupo for muito ambicioso, a iniciativa será ignorada pelos estados que possuem armas nucleares.

Entre esses extremos de ambição e modéstia, a INPD poderia conseguir muito pressionando os estados a esclarecer o papel que hoje atribuem às armas nucleares e explorar se um padrão comum deveria ser aplicado com base no direito internacional.



#### SOBRE O AUTOR

**George Perkovich** é vice-presidente de estudos e diretor do Programa de Política Nuclear do Carnegie Endowment. Sua pesquisa é voltada para a estratégia nuclear e não proliferação, especialmente no Sul da Ásia e Irã. É coeditor do livro *Abolishing Nuclear Weapons: A Debate* e autor do livro premiado *India's Nuclear Bomb*. Perkovich serviu como membro da Força Tarefa sobre a Política Nuclear dos EUA do Conselho de Relações Externas.

A INPD poderia reduzir o status associado às armas nucleares mediante a mobilização da opinião pública contra ameaças nucleares irresponsáveis e reverberantes. Nenhuma dessas opções será fácil, mas no momento em que a ordem nuclear mundial parece estar em mutação, não havendo um estado ou líder específico que possa revigorá-la, os dez estados da INPD têm muito a oferecer.

## O QUE DIZEM OS ESTADOS HOJE

A INPD vem demarcando um novo território. Para avaliar se os estados estão reduzindo o papel das armas nucleares, é necessário compreender o papel atual e anterior dessas armas nas políticas dos países detentores de armas nucleares e de seus protetorados, bem como estabelecer padrões para avaliar se esse papel está sendo reduzido.

Uma forma de medir o papel das armas nucleares é o tipo e a magnitude das ameaças que justificariam, segundo os estados nucleares, o uso de armas nucleares. Entre níveis de capacidade e doutrina militar, onde se encontra o uso das armas nucleares? Por exemplo, os estados que usariam armas nucleares somente como forma de retaliação em caso de uso nuclear por outros estados limitam mais o papel dessas armas do que os estados que seriam os primeiros a fazer uso de armas nucleares para derrotar agressões de natureza não nuclear.

Portanto, um estado, como o Paquistão, que diz que usaria armas nucleares se forças convencionais indianas cruzassem a fronteira internacional e furassem a defesa paquistanesa, declara que as armas nucleares têm um papel preventivo e substancial em sua doutrina de segurança nacional. O desenvolvimento e o desdobramento de armas nucleares “táticas” prontas para a batalha e de mísseis de curto alcance confirmam isso.

O Presidente Nicolas Sarkozy declarou que a “contenção nuclear da França nos protege de toda agressão contra nossos interesses vitais provenientes de um Estado — não importando de onde venha e de que forma seja. Nossos interesses vitais obviamente abrangem elementos que constituem nossa identidade e nossa existência como Estado-nação, bem como o livre exercício de nossa soberania”. A abrangência e o tom vago desta definição de interesses vitais pode dar a impressão de que

as armas nucleares teriam um lugar não muito alto em termos dos níveis de capacidade.

Por seu lado, a Revisão da Postura Nuclear dos EUA (RPN) de 2001 declarou que as armas nucleares dos EUA “proporcionam opções militares dignas de crédito para conter uma ampla gama de ameaças, incluindo armas de destruição em massa e forças militares convencionais de larga escala”. A RPN de 2010 elevou o limite militar um pouco e declarou que:

- “Os Estados Unidos continuarão a fortalecer capacidades convencionais e a reduzir o papel das armas nucleares de contenção a ataques de natureza não nuclear, com o objetivo de tornar a contenção de ataques nucleares aos Estados Unidos ou seus aliados e parceiros o único propósito das armas nucleares dos EUA.
- Os Estados Unidos somente considerariam o uso de armas nucleares em situações extremas para defender os interesses vitais dos Estados Unidos ou de seus parceiros e aliados.
- Os Estados Unidos não usarão ou ameaçarão usar armas nucleares contra estados que não possuam armas nucleares e que façam parte do TNP e estejam em conformidade com suas obrigações de não proliferação”.

Em outras palavras, os Estados Unidos agora afirmam que as armas nucleares são necessárias apenas para conter estados que possuam armas nucleares ou que possam estar em busca de obter essas armas em violação de seus compromissos no âmbito do TNP. Essa posição deixa aberta, no momento, uma pequena janela de possibilidade de que os Estados Unidos possam dar início ao uso de armas nucleares contra esses estados em situações extremas, a fim de conter ou derrotar ataques de natureza não nuclear a seus parceiros e aliados, bem como para prevenir que façam uso de armas nucleares.

A Federação Russa, de acordo com sua Doutrina Militar de 2010, “reserva-se o direito de utilizar armas nucleares em resposta à utilização dessas armas e de outros tipos de armas de destruição em massa contra si e (ou) seus aliados, e também no caso de agressão à Federação Russa que envolva o uso de armas convencionais, quando a própria existência do estado estiver em risco”. Ao mesmo tempo, em 2010, o Reino Unido declarou “que apenas considerariamos o uso de nossas armas

nucleares em situações extremas de autodefesa, inclusive a defesa de nossos aliados da OTAN, e permanecemos deliberadamente ambíguos sobre precisamente quando, como e em que escala contemplaríamos o seu uso”. (O Reino Unido declarou que “no momento nenhum estado tem ao mesmo tempo a intenção e a capacidade de ameaçar a independência ou a integridade do Reino Unido”).

A China sempre insistiu que possui armas nucleares para conter outros atores, evitando que realizem ameaças nucleares para coagir o país, e que Pequim não seria o primeiro a utilizar armas nucleares em um conflito. A Índia também tem uma política que não prevê ser o primeiro estado a utilizá-las. Os adversários, no entanto, podem questionar com que grau de confiabilidade a China, a Índia ou outro estado cumpriria suas políticas declaratórias na eventualidade de um conflito real. Assim, os analistas procuram encontrar alguma coerência ou incoerência entre as declarações e as posturas e capacidades de força. Tanto a China como a Índia possuem hoje um arsenal nuclear relativamente pequeno, desdobrado de maneiras que seriam mais adequadas para o uso retaliatório, sendo o segundo a atacar em vez de ser o primeiro.

Israel não declara possuir armas nucleares, tampouco faz ameaças de usá-las. Afirmou de forma elíptica que “não será o primeiro a introduzir armas nucleares no Oriente Médio”. Acredita-se que Israel tenha armas nucleares e vetores de lançamento que poderiam entrar em operação no caso de uma ampla gama de contingências e que nenhum de seus vizinhos tem condições de igualar.

Em sua Cúpula de 2012, em Chicago, a OTAN declarou que “as situações em que se poderia contemplar o uso de armas nucleares seriam extremamente raras”. A aliança observou que os Estados Unidos, o Reino Unido e a França prometeram não usar ou ameaçar usar armas nucleares contra estados que não as possuam e que estejam em conformidade com suas obrigações de não proliferação. A OTAN também “está determinada a buscar um mundo mais seguro para todos e a criar condições para um mundo sem armas nuclear.” Esta política declarada não chegou ao ponto de confirmar a intenção dos Estados Unidos de criar condições para que o “único propósito” das armas nucleares seja o de conter o uso nuclear por parte dos outros.

A diferença entre a política da OTAN e dos EUA é interessante, tendo em vista que cinco dos estados da INPD também são membros da OTAN.

## OFERECER UM PADRÃO OU, PELO MENOS, FAZER PERGUNTAS DIFÍCEIS

É evidente que os estados que possuem armas nucleares e seus aliados diferem quanto ao papel que declaram ter para as armas nucleares e ao tom vago de suas declarações. Dada esta diversidade, que padrões a INPD e a comunidade internacional em geral poderiam utilizar para avaliar se os países estão diminuindo esses papéis? Talvez em função das diferenças existentes entre o grupo, a INPD nada diz.

Em vez disso, a INPD tem prosseguido com cautela elaborando um formulário para produção de relatórios que pode utilizar futuramente para solicitar que todos os estados que possuem armas nucleares preencham. Entre outras coisas, o formulário solicita informações sobre o número dos diversos tipos de armas nucleares e vetores de lançamento que o estado possui, bem como a quantidade de material físsil.

É improvável que a China, o Paquistão, a Índia, Israel e a Coreia do Norte venham a fornecer muitas informações, porque se preocupam que, se seus adversários soubessem exatamente o que possuem, estes conseguiriam calcular a probabilidade de atacar com sucesso essas armas, o que poderia enfraquecer a contenção e/ou motivar esses estados a aumentar seus estoques, dificultando um ataque contra eles.

Assim, o desejo de transparência da INPD em termos de estoques nucleares pode continuar sem ser realizado, mas essa necessidade não impede o objetivo maior de reduzir o papel das armas nucleares. (A solicitação da INPD de que os estados que possuem armas nucleares relacionem as etapas de desarmamento nuclear empreendidas desde 1995 não deveria estar sujeita a controvérsia).

O modelo de formulário elaborado pela INPD é mais útil quando solicita que os estados descrevam as “medidas tomadas ou em processo de elaboração para reduzir o papel e a importância das armas nucleares nos conceitos, doutrinas

e políticas militares e de segurança”. Trata-se de um bom começo. É difícil imaginar uma razão legítima pela qual os estados não responderiam a esta solicitação.

Em algum momento, no entanto, a comunidade internacional poderia se beneficiar de um padrão em relação ao qual se pudesse avaliar o papel que os estados com armas nucleares e seus aliados atribuem a essas armas. Qualquer tipo de padrão nesse sentido seria passível de debate; estimular esse tipo de debate é um objetivo significativo. Os estados da INPD podem não concordar coletivamente em desempenhar um papel tão instigante, mas essa é uma questão que merece ser considerada.

### UM PADRÃO DE ALTO NÍVEL REALISTA

está claro que os estados possuem direitos inerentes e legais de se defender. Todo governo sentir-se-ia obrigado, no caso de ameaça à sua própria existência, a usar qualquer meio disponível para eliminar a ameaça.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) reconhece a tensão que existe entre essa realidade e a dificuldade paralela de postular circunstâncias realistas em que o uso de armas nucleares não infringiria o direito humanitário. Em sua opinião consultiva (Parecer Jurídico) de 1996 sobre a “Legalidade de Ameaça ou Uso de Armas Nucleares”, a Corte emitiu uma decisão não vinculante, na qual a maioria concluiu que “a ameaça ou o uso de armas nucleares seria em geral contrário às normas do direito internacional aplicáveis a conflitos armados, em particular aos princípios e normas do direito humanitário”. Contudo, a Corte não pôde “concluir de forma definitiva se a ameaça ou uso de armas nucleares seria legal ou ilegal em situações extremas de autodefesa, quando a própria sobrevivência do estado estiver em jogo”.

A formulação da CIJ talvez seja o padrão de alto nível mais realista que poderia ser articulado para definir o papel das armas nucleares. Ou seja, o estado somente deveria contemplar o uso de armas nucleares “em situações extremas de autodefesa, quando a própria sobrevivência do estado estiver em jogo”.

Opiniões sobre a matéria obviamente variam. Diversos estados que não possuem armas nucleares e ativistas do desarmamento argumentam que mesmo essa pequena abertura que a maioria

da Corte deixou para o uso potencialmente legal de armas nucleares ainda é muito ampla. Ao contrário, as políticas declaradas de pelo menos alguns estados com armas nucleares indicam atualmente que estes considerariam muito restritivo o padrão da CIJ de “situações extremas de autodefesa, quando a própria sobrevivência do Estado estiver em jogo”.

O padrão da CIJ, ou outro similar, imporá à INPD dilemas no sentido de que, pelo menos, alguns de seus membros poderiam querer evitar, por questões de segurança, relações de aliança, ou ambos. Alguns dos sete estados que contam com a contenção ampliada dos Estados Unidos relutariam em defender uma política que os Estados Unidos não estivessem prontos para aceitar. Ainda assim, para que a iniciativa não venha a ser desconsiderada com o tempo, a INPD precisará fazer mais do que solicitar que os estados relatem suas políticas nucleares.

Uma forma de fazer isso seria os países do INPD (e outros) pressionarem os estados detentores de armas nucleares a adotar o padrão da CIJ e ajustar suas doutrinas, políticas e postura nesse sentido. Isso naturalmente elevaria o ônus da argumentação para os estados que contemplam a possibilidade de serem os primeiros a utilizar armas nucleares. Esses estados teriam de postular formas de agressão não nuclear que poderiam constituir ameaça à sua “própria sobrevivência” ou a de seus aliados, “justificando” dessa forma ser o primeiro a fazer uso nuclear.

Outro caminho, de certa forma mais reservado, seria o INPD solicitar que os estados detentores de armas nucleares fizessem uma série de perguntas, com o intuito de elucidar se deveriam e de que forma compatibilizariam o uso potencial de armas nucleares com as leis do conflito armado e as normas e princípios do direito humanitário. Os estados que possuem armas nucleares reconhecem que as leis do conflito armado e o direito humanitário internacionais se aplicam ao uso potencial de armas nucleares? Em caso negativo, por que não? Em caso afirmativo, qual seria então o nível de mortes e de destruição que considerariam inferior ao limite do direito humanitário? A INPD também poderia perguntar se os estados veem a diferença entre ser o primeiro a fazer uso de armas nucleares e seu uso para fins de retaliação ao aplicarem as leis do conflito armado e do direito humanitário a um conflito nuclear em potencial. A forma como as doutrinas de

contenção e os arsenais refletem a sensibilidade para com as leis do conflito armado e do direito humanitário também é essencial.

## DIMINUIR O STATUS NUCLEAR

Outro elemento do papel das armas nucleares é o status. Quanto mais status e influência estiverem associados à posse de armas nucleares, maior será a desvantagem real e percebida de possuí-las. Muitos estados observam o fato de que apenas estados detentores de armas nucleares possuem assentos permanentes com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quanto mais status um país busca alcançar mediante a ampliação de seu arsenal nuclear, maior a tentação de seus rivais nucleares de igualarem-se a ele. Conforme observa o especialista chinês de controle de armas, Li Bin, “se os Estados Unidos continuarem a utilizar seu arsenal nuclear como símbolo de seu status, a pergunta é por que a China não deveria fazer o mesmo”.

Os membros da INPD poderiam desafiar o status associado às armas nucleares protestando quando as autoridades de estados com armas nucleares parecerem fazer referências diretas ou veladas ao seu arsenal nuclear, com o intuito de intimidar rivais ou animar o público interno. As declarações sobre capacidades nucleares para promover o status político interno ou intimidar os outros não acabaram com a Guerra Fria. Ainda assim, a comunidade internacional mais ampla pode estar hoje menos disposta a mobilizar ignomínia moral e política quando gestos nucleares intimidadores forem direcionados a estados pequenos ou parecerem estar confinados a conflitos regionais. A diversidade geográfica dos estados da INPD lhes confere uma posição privilegiada para evidenciar e expressar uma norma internacional contrária até mesmo a fazer ameaças veladas de ser o primeiro a fazer uso de armas nucleares.

A INPD também poderia defender publicamente que se outros estados receberem assentos adicionais permanentes com direito a voto no Conselho de Segurança da ONU, eles não deveriam possuir armas nucleares.

## POR QUE O PAPEL DAS ARMAS NUCLEARES IMPORTA

Os céticos obviamente perguntarão, especialmente nos estados detentores de armas nucleares, “qual seria o benefício de reduzir o papel das armas nucleares?” A INPD e aqueles que os apoiam não deveriam de forma nenhuma se opor a responder essa questão da forma mais concreta possível.

Uma resposta é que, a fim de fortalecer o apoio ao TNP e sua aplicação, os estados sem armas nucleares devem sentir que estão alcançando maior equidade no sistema internacional, criado primordialmente pelas potências do pós-Segunda Guerra Mundial. À medida que os países em desenvolvimento adquirem mais poder em um mundo globalizado, passam a querer relações mais equitativas com as potências (nucleares) estabelecidas. Reduzir o papel das armas nucleares é uma forma de fechar a lacuna entre os “que têm” e os “que não têm”. Isso também pode ser necessário para obter maior apoio para o fortalecimento e a aplicação das regras de não proliferação.

Contudo, para que este argumento seja convincente, os estados que não possuem armas nucleares devem demonstrar por meio de atos que estão de fato dispostos a fortalecer as regras de não proliferação e sua aplicação. Pressionar os que relutam em adotar Protocolos Adicionais que aumentam a eficácia das salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica é obviamente uma maneira fazer isso. Assim como é a busca de um acordo na Conferência de Revisão do TNP de 2015, no sentido de que qualquer estado que se retirar do TNP, não estando em conformidade com suas obrigações de salvaguardas, continuará a ser responsabilizado por infrações anteriores até que estas sejam resolvidas de forma satisfatória para a comunidade internacional.

Outra motivação para buscar um papel reduzido para as armas nucleares é simplesmente que todos os estados, incluindo os detentores de armas nucleares, prefeririam enfrentar não só menos ameaças nucleares, mas também menos ameaças substanciais desse tipo. O tabu contra ser o primeiro a fazer uso de armas nucleares aumenta a cada ano, mas reforçá-lo dá trabalho. Exigir que o papel das armas nucleares seja diminuído é uma maneira de elevar o custo político global para todos aqueles que contemplarem fazer uso delas.

Por fim, os céticos podem dizer que o papel das armas nucleares declarado pelos estados realmente não importa. Christopher Ford, antigo secretário de estado adjunto altermo dos EUA argumenta, por exemplo, que “poucos estrategistas verdadeiros levam a [política declaratória] muito a sério”. Os estados da INPD e outros não deveriam deixar essa afirmação sem resposta.

Poderiam dizer que a política declaratória é importante porque o público e o governo de muitos estados, inclusive os detentores de armas nucleares, acreditam que importa. Esta perspectiva afeta a disposição dos estados que não possuem armas nucleares de cooperar para o fortalecimento do regime de não proliferação. Mais uma vez, este argumento somente será convincente na medida em que os estados estiverem de fato dispostos a fortalecer o regime de não proliferação e os estados nucleares reduzirem de fato o papel das armas nucleares.

Os estados da INPD também poderiam observar que o que os líderes dizem sobre o papel de suas armas nucleares afeta a forma como o sistema militar e outras instituições pertinentes concebem a postura de suas forças bem como suas doutrinas e planos operacionais. Dessa forma, a política declaratória influencia a perspectiva e o comportamento dos estados detentores de armas nucleares que, por sua vez, afetam a comunidade internacional mais ampla.

## A HORA DA VERDADE

Rejeições da pertinência de políticas declaratórias são em geral cínicas e contraditórias. Por exemplo, quando um adversário menospreza o perfil da ameaça que projeta, como quando a China insiste em seguir uma política de que não será a primeira a fazer uso de armas nucleares, estrategistas e analistas americanos muitas vezes ignoram a declaração, alegando ser propaganda. No entanto, quando um adversário se manifesta de forma beligerante, como quando o Presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad, parece conclamar pela destruição

da entidade Sionista do mapa, os mesmos estrategistas e analistas levam muito a sério.

Quando alguns estrategistas ou autoridades dos EUA provocam alarme internacional, demandando novas armas nucleares para reforçar a contenção, a preocupação internacional é às vezes rejeitada como uma reação exagerada. Por exemplo, muitos observadores internacionais consideravam que a Revisão da Postura Nuclear de 2001 do governo Bush havia ampliado o papel das armas nucleares dos EUA, incentivando estados como Irã e a Coreia do Norte a buscarem seus próprios meios de contenção. Essa percepção é, em grande parte, injusta, mas as autoridades dos EUA posteriormente a rejeitaram, afirmando que a política nuclear dos EUA não afeta a motivação que os outros possam ter para adquirir armas nuclear. Ainda assim, muitos no establishment nuclear dos EUA, afirmam que os Estados Unidos não deveriam declarar que o “único propósito” de suas armas nucleares é conter ataques nucleares dos outros, visto que essa declaração enfraqueceria a contenção.

Declarações claras sobre o papel das armas nucleares realmente importam. A questão é que, dependendo da perspectiva ou das preferências políticas que se tenha, haverá desacordo sobre o que deveria ser comunicado, a quem e quais seriam os efeitos das diversas comunicações. Para que a INPD possa na verdade cumprir suas louváveis aspirações, terá de envolver-se em certos detalhes desse debate por um prazo sustentado.

No momento em que os caminhos para uma maior redução nuclear e a entrada em vigor do Tratado Abrangente de Proibição dos Testes Nucleares parecem estar bloqueados, alguns estados aumentam seu arsenal e o impasse nuclear do Irã continua sem solução, a INPD oferece meios construtivos para reforçar o tabu contra o uso de armas nucleares. Trata-se de um feito que não é de forma alguma irrelevante e que deveria ser acolhido tanto pelos estados que possuem armas nucleares como pelos que não as possuem.

---

### CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

Fundado em 1910, o Carnegie Endowment é um importante centro de estudos (think tank) não partidário, especializado em assuntos externos. É também o primeiro centro de estudos verdadeiramente global do mundo com operações em Washington, Moscou, Pequim, Beirute e Bruxelas.

© 2013 Carnegie Endowment for International Peace. Todos os direitos reservados.

O Carnegie Endowment não assume posições institucionais sobre questões de políticas públicas; as opiniões apresentadas aqui são as do autor e não refletem necessariamente a visão do Endowment, seus funcionários ou curadores.



@CarnegieEndow



facebook.com/CarnegieEndowment