

Autonomia e proteção: os Estados nas Conferências de Exame do TNP (2000-2010)

Autonomy and protection: states at NPT Review Conferences (2000-2010)

DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS | dsvj@infolink.com.br

Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ). Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

Recebimento do artigo 17-jan-12 | **Aceite** 30-maio-12

Resumo O objetivo do artigo é examinar as posições de Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados com relação à não-proliferação, ao desarmamento e aos usos pacíficos da energia nuclear nas três últimas Conferências de Exame do TNP. O argumento central é o de que os Estados nuclearmente armados almejavam desenvolver medidas mais rigorosas quanto à não-proliferação de armas nucleares e preservar sua autonomia em relação a outros Estados, fazendo concessões predominantemente marginais na área de desarmamento nuclear a fim de minimizar a oposição de Estados não-nuclearmente armados, especialmente em 2000 e 2010. Já os Estados não-nuclearmente armados desejavam evitar a adoção de medidas propostas pelos Estados nuclearmente armados que minassem o direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e ampliar os compromissos dos Estados nuclearmente armados com relação ao desarmamento nuclear. **Palavras-chave** Conferências de Exame do TNP; não-proliferação nuclear; desarmamento nuclear; usos pacíficos da energia nuclear.

Abstract The aim of this article is to examine the positions of nuclear-weapon and non-nuclear-weapon states on non-proliferation, disarmament and peaceful uses of nuclear energy in the last three NPT Review Conferences. The central argument is that nuclear-weapon states wanted to develop more stringent measures regarding the non-proliferation of nuclear weapons and preserve their autonomy in relation to other states, while making marginal concessions predominantly in the area of nuclear disarmament in order to minimize the opposition of non-nuclear-weapon states, specially in 2000 and 2010. Non-nuclear-weapon states wanted to avoid the adoption of measures proposed by the nuclear-weapon states that would undermine the inalienable right to peaceful uses of nuclear energy and extend the commitments of nuclear-weapon states with respect to nuclear disarmament. **Key-words** NPT Review Conferences; nuclear non-proliferation; nuclear disarmament; peaceful uses of nuclear energy.

As Conferências de Exame do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), apoiadas pelas sessões de suas Comissões Preparatórias, buscam analisar como as partes do tratado estão honrando seus compromissos. Dentre as funções do processo de exame do tratado, cabe destacar a oferta de uma arena para a articulação de políticas nacionais e de um fórum para debate, bem como de uma oportunidade para reconciliar diferenças políticas. Essas funções garantem que o tratado se mantenha relevante em face das transformações mundiais ao longo do tempo. A Conferência de Exame e Extensão do TNP de 1995 resultou em decisões importantes. A primeira – Decisão 1, “Fortalecimento do Processo de Exame do Tratado” – dizia respeito ao robustecimento do processo de exame do tratado: as Conferências de Exame, realizadas a cada cinco anos, passariam a ser precedidas, nos três anos prévios à sua realização, por sessões da Comissão Preparatória. Um quarto encontro da Comissão no ano da Conferência poderia ocorrer se fosse necessário. Em tais sessões da Comissão, os Estados Partes deveriam considerar princípios, objetivos e formas de promover a implementação total do tratado, bem como sua universalidade. As Comissões poderiam fazer recomendações para ações posteriores na Conferência de Exame. A segunda decisão – Decisão 2, “Princípios e Objetivos para Não-Proliferação e Desarmamento Nuclear” – apontava alguns princípios e objetivos para analisar o progresso em áreas como universalidade, não-proliferação, desarmamento, zonas livres de armas nucleares, garantias de segurança, salvaguardas e usos pacíficos da energia nuclear. Ela estabeleceu um programa de ação para o desarmamento nuclear incluindo a conclusão do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (em inglês, *Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT) até 1996, a proibição da produção de materiais físséis para propósitos de armas e a realização, pelos Estados nuclearmente armados, de esforços sistemáticos e progressivos para a redução de armas nucleares com o objetivo último de eliminar essas armas. Deveriam ser dados passos mais avançados quanto à garantia, aos Estados não-nuclearmente armados, contra a ameaça de ataques nucleares. Como existia uma maioria entre as partes favorável à extensão do tratado por prazo indeterminado, decidiu-se que o tratado deveria continuar em vigor indefinidamente (Decisão 3, “Extensão do TNP”). A Resolução sobre Oriente Médio endossou a criação de uma zona livre de armas nucleares na região, bem como de outras armas de destruição em massa e seus vetores (RYDELL, 2005).

A Conferência de Exame de 1995 não produziu um documento final devido às diferenças entre os Estados nuclearmente armados e os não-nuclearmente

armados sobre a forma como caracterizar o progresso anterior na realização dos objetivos do tratado, em especial em relação ao Artigo VI, que lida com o desarmamento nuclear. A Conferência seguinte, a de 2000, foi a primeira desde 1985 a adotar um documento final. Tal documento incluiu os “Treze Passos Práticos” para os esforços sistemáticos e progressivos para a implementação do Artigo VI do TNP. Esses compromissos resultaram das iniciativas da Coalizão da Nova Agenda, composta por países não-nuclearmente armados – Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia, tendo a Eslovênia deixado a Coalizão em face das pressões norte-americanas –, e previam 1) a busca da entrada do CTBT em vigor; 2) a moratória dos testes nucleares até a entrada deste tratado em vigor; 3) a negociação de um Tratado de Proibição da Produção de Materiais Físseis para armas nucleares ou outros explosivos nucleares (em inglês, *Fissile Material Cut-off Treaty* (FMCT)) não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável na Conferência do Desarmamento; 4) o estabelecimento, na Conferência do Desarmamento, de um corpo subsidiário para desarmamento nuclear; 5) a aplicação do princípio da irreversibilidade às medidas de desarmamento e redução nucleares; 6) o compromisso inequívoco de eliminação total dos arsenais nucleares; 7) a entrada do segundo Tratado de Redução de Armas Estratégicas (em inglês, *Strategic Arms Reduction Treaty* (START II)) em vigor em data próxima, a assinatura do START III o mais rápido possível e o fortalecimento do Tratado sobre Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos (em inglês, *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM)) como pilar da estabilidade estratégica e base para mais reduções de armas ofensivas estratégicas; 8) a implementação da Iniciativa Trilateral entre os EUA, a Rússia e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); 9) a tomada de medidas como reduções unilaterais, transparência sobre capacidades e a implementação de acordos relacionados ao Artigo VI, reduções de armas nucleares não-estratégicas, diminuição do *status* operacional de armas nucleares e de seu papel nas políticas de segurança para minimizar os riscos de seu uso e facilitar o desarmamento nuclear e o engajamento dos Estados nuclearmente armados no processo conducente à eliminação total de armas nucleares; 10) a submissão do excesso de materiais físsseis para armas à AIEA ou a outros mecanismos de verificação internacional e a disponibilização desses materiais para fins pacíficos; 11) a reafirmação do objetivo de desarmamento geral e completo sob controle internacional efetivo; 12) a elaboração de relatórios regulares, dentro do processo de exame fortalecido, sobre a implementação das obrigações contidas no Artigo VI e do programa de ação definido na Decisão 2 da Conferência de Exame e Extensão do

TNP em 1995; e 13) o desenvolvimento de capacidades de verificação dos acordos sobre desarmamento nuclear (APPLEGARTH, 2005). Na ocasião, foram expressas preocupações quanto às tensões entre Índia e Paquistão – cujos testes nucleares em 1998 foram amplamente criticados – e às políticas nucleares de Israel.

A Conferência de Exame do TNP de 2005 não conseguiu atingir qualquer acordo substantivo. Ela foi marcada por uma profunda divisão entre grupos regionais e políticos e entre os Estados nuclearmente armados e os não-nuclearmente armados. Os desacordos acerca de questões procedimentais impediram negociações sobre questões substantivas nas primeiras semanas após a abertura da Conferência. Eles giravam em torno principalmente da oposição de EUA e França à realização de referências aos compromissos de desarmamento nuclear estabelecidos nas duas Conferências anteriores, o que era visto como inaceitável pelo Movimento de Países Não-Alinhados. O tempo dedicado às negociações substantivas foi insuficiente, de forma que nenhuma das comissões foi capaz de adotar um texto, e nenhum documento final realmente substantivo pôde ser apresentado ao final. Apesar do anúncio de denúncia do tratado pela Coreia do Norte em 2003, os Estados Partes ainda ficaram por responder coletivamente a esse desafio sem precedentes. Intensificaram-se também preocupações em torno de atividades clandestinas relacionadas ao desenvolvimento de armas nucleares por Estados como o Iraque, o Irã e a Líbia e da aquisição de materiais nucleares por grupos terroristas e redes clandestinas. Algumas das respostas a tais desafios geraram debates sobre restrições maiores ao direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear. A maioria dos Estados continuava preocupada com a existência de milhares de armas nucleares nos arsenais dos cinco Estados Partes nuclearmente armados (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009; JOHNSON, 2005).

Com o fracasso da Conferência de Exame de 2005 e a queda da confiança no regime do TNP, havia uma grande pressão para que a Conferência de Exame de 2010 obtivesse sucesso. A Conferência de 2010 adotou um documento final substantivo por consenso, incluindo 64 passos práticos para serem adotados pelos Estados Partes do TNP nas áreas de não-proliferação, desarmamento e usos pacíficos da energia nuclear e um acordo significativo sobre a implementação da Resolução sobre Oriente Médio de 1995. Um dos acordos mais notáveis foi a decisão de se realizar uma conferência regional sobre o Oriente Médio em 2012 a fim de se produzir progresso prático na direção do estabelecimento de uma zona livre de armas de destruição em massa na região. Estados não-nuclearmente armados – em especial os membros do Movimento de Países Não-Alinhados – ainda

mostraram frustração pela falta de progresso quanto ao desarmamento nuclear e apoiaram a ideia de se realizar uma convenção sobre armas nucleares que deslegitimaria tais armas e as eliminaria num período claramente definido. No âmbito da não-proliferação nuclear, as visões conflitantes com relação à universalização do Protocolo Adicional ao Acordo com a AIEA para a Aplicação de Salvaguardas impediram consenso. Embora a Conferência adotasse uma forte crítica à denúncia do TNP pela Coreia do Norte e seus testes de armas nucleares, a questão nuclear iraniana foi tocada apenas indiretamente na seção sobre o cumprimento do tratado e nas resoluções relevantes do Conselho de Segurança e decisões da Junta de Governadores da AIEA (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009).

O objetivo do artigo é examinar as posições de Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados com relação à não-proliferação, ao desarmamento e aos usos pacíficos da energia nuclear nas três últimas Conferências de Exame do TNP. O argumento central que pretendo sustentar é o de que, nas Conferências de Exame do TNP de 2000, 2005 e 2010, os Estados nuclearmente armados – relativamente mais fortes – almejavam desenvolver medidas mais rigorosas quanto à não-proliferação de armas nucleares e preservar sua autonomia em relação a outros Estados ao evitar medidas excessivamente robustas quanto ao desarmamento nuclear, mas fazendo concessões predominantemente marginais a fim de minimizar a oposição de Estados relativamente mais fracos, em especial nas Conferências de 2000 e 2010. Já os Estados não-nuclearmente armados – em especial os do Movimento de Países Não-Alinhados e da Coalizão da Nova Agenda – relativamente mais fracos desejavam evitar a adoção de medidas propostas pelos Estados nuclearmente armados que minassem o direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e ampliar os compromissos dos Estados nuclearmente armados com relação ao desarmamento nuclear.

Adotarei nesta pesquisa a abordagem teórica de Joseph Grieco (1997) acerca do papel das instituições internacionais. O autor argumenta que Estados relativamente mais fracos podem optar por cooperar por meio de uma instituição – neste artigo, entendida como um conjunto de regras que estipulam as formas em que os Estados devam cooperar e competir com os outros, como o TNP, suas Conferências de Exame e as Comissões Preparatórias das Conferências – a fim de tanto buscar o balanceamento contra um desafiante externo como mitigar a dominação pelo parceiro mais forte ao garantir que a instituição seja composta de regras e práticas que ofereçam aos parceiros mais fracos oportunidades de voz efetivas. Aos parceiros mais fortes, as instituições podem oferecer um veículo pelo qual

eles exerçam seu poder discreta e legitimamente ou dominem seus parceiros sem provocar resistência substancial por parte deles (GRIECO, 1997, p.185-186). Nas três próximas seções, examinarei as posições e a dinâmica das relações entre Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados nas três últimas Conferências de Exame. Antes de tecer as considerações finais, examinarei as principais questões contenciosas, iluminando as diferenças de posições entre Estados relativamente mais fortes e mais fracos e os impasses que tais diferenças trouxeram para a consolidação do regime do TNP.

A Conferência de Exame de 2000

O compromisso inequívoco de realizar a eliminação dos arsenais nucleares na Conferência de 2000 ofereceu a interpretação política mais forte das obrigações do Artigo VI, aceita publicamente pelos Estados nuclearmente armados que são partes do TNP. Além disso, os Treze Passos Práticos não eram lineares, mas mutuamente complementares. Medidas unilaterais, bilaterais, plurilaterais e multilaterais poderiam ser consideradas em paralelo como partes de um processo amplo de redução da confiança nas armas nucleares. Contudo, as realidades políticas das negociações da Conferência de Exame tornaram o estabelecimento de cronogramas ou prazos algo fora de alcance, em particular com relação à entrada do CTBT em vigor ou à conclusão do FMCT. Ao se ligar o FMCT a um programa de trabalho na Conferência do Desarmamento – como a China insistiu tanto na declaração das potências nuclearmente armadas como no documento final –, a Conferência de 2000 retrocedeu com relação às decisões de 1995 quanto a essa questão (JOHNSON, 2000a). Como ficará claro a seguir, é possível observar, de acordo com a perspectiva desenvolvida por Grieco (1997, p.185-186), que as potências nuclearmente armadas visavam a preservar sua autonomia em relação às outras e, na Conferência de 2000, procuravam exercer seu poder discreta e legitimamente e mitigar uma resistência substancial por parte de Estados não-nuclearmente armados ao fazerem concessões e aceitarem um documento final.

As armas nucleares continuavam sendo importantes para dissuadir ameaças nas perspectivas das principais potências nuclearmente armadas, em particular dos EUA. Autoridades da administração de Bill Clinton afirmavam que os conceitos de dissuasão continuavam a ser centrais na postura nuclear norte-americana e que o país continuaria a ameaçar com a retaliação nuclear a fim de dissuadir

a agressão contra ele próprio, suas forças e seus aliados. Assim, os EUA deveriam continuar a ter um conjunto robusto de forças estratégicas suficiente para dissuadir qualquer liderança estrangeira hostil com acesso a forças nucleares e convencê-la de que buscar uma vantagem nuclear seria inútil. Embora reafirmassem em 1995 as garantias negativas de segurança – garantias dadas pelos Estados nuclearmente armados de que não usarão essas armas contra Estados não-nuclearmente armados –, os EUA mantinham a política de primeiro uso de armas nucleares e indicavam que outros Estados além da Rússia poderiam enfrentar retaliação nuclear se atacassem os EUA com armas nucleares, químicas ou biológicas ou não cumprissem suas obrigações sob o TNP ou uma convenção internacional equivalente. Os EUA preservavam uma política de “ambiguidade estudada”, pela qual não ameaçavam diretamente usar armas nucleares em retaliação por ataques não-nucleares. Embora muitos especialistas concordassem que as armas nucleares poderiam fazer pouco para dissuadir um ataque de atores não-estatais, elas poderiam ter um papel importante na dissuasão de Estados patrocinadores desses atores. Os EUA não precisavam manter um arsenal tão grande de armas nucleares quanto aquele necessário durante a Guerra Fria, mas essas mudanças não alteravam os objetivos fundamentais de sua política sobre as armas nucleares: o país continuaria a enfatizar a capacidade de sobrevivência dos sistemas nucleares e a infraestrutura necessária para empreender um ataque preemptivo e ainda responder em níveis devastadores. Além disso, continuava a preparar um conjunto de opções de ataque que trariam flexibilidade para fortalecer a dissuasão. Ademais, os EUA reestruturaram os programas de defesas antimísseis para enfatizar os esforços de desenvolvimento e desdobramento das defesas antimísseis para teatro de operações e focar os esforços das defesas nacionais antimísseis no desenvolvimento de tecnologia. Os EUA reconheciam que teriam que negociar com a Rússia propostas para emendas ao ABM que permitissem o desdobramento de um sistema de defesas nacionais antimísseis efetivo, embora limitado (WOOLF, 2006, p.7-8, 23-24).

Enquanto apoiavam a implementação de reduções das armas nucleares estratégicas sob o START II, então ratificado pela Duma na Rússia, diversas partes do TNP pressionaram os EUA e a Rússia para que concluíssem um START III. Entretanto, a Rússia indicou que o progresso contínuo nas reduções de armas estratégicas dependeria da preservação do ABM e da estabilidade estratégica, algo que se tornava cada vez mais difícil de se sustentar com as discussões nos EUA acerca do possível desenvolvimento das defesas nacionais antimísseis (WOLFS-

THAL et al., 2001, p.40). Enquanto o Reino Unido e a França reduziram unilateralmente seus arsenais no início da década de 1990, a China não realizara reduções unilaterais desde o fim da Guerra Fria. A Rússia continuava a desdobrar armas nucleares não-estratégicas em grandes números (3.800-5.700), e os EUA mantinham um número significativo dessas armas em seus arsenais, incluindo bombas não-estratégicas em Estados-membros da OTAN na Europa. A China foi um dos países que mais resistiram a compromissos iniciais relacionados à transparência com relação aos arsenais nucleares. O argumento chinês era o de que a transparência por um Estado nuclearmente armado menor levaria à vulnerabilidade e seria incompatível com a dissuasão (JOHNSON, 2000a).

Como aponta Grieco (1997, p.185-186), as instituições podem permitir aos Estados relativamente mais fracos desenvolver regras e práticas que mitiguem o exercício indiscriminado do poder dos parceiros mais fortes. No caso da Conferência de Exame de 2000, é possível observar os membros do Movimento de Países Não-Alinhados e da Coalizão da Nova Agenda incentivarem que as armas nucleares fossem retiradas do estado de alerta e desativadas e que as ogivas fossem separadas dos seus vetores (APPLEGARTH, 2005). As cinco potências nuclearmente armadas declararam pela primeira vez que nenhuma de suas armas nucleares estava direcionada para um alvo. Elas tinham prometido ir além, mas havia pouca indicação do que pretendiam fazer. Os Estados não-nuclearmente armados explicitaram também sua preocupação com a manutenção das políticas de dissuasão pela OTAN e pela Rússia baseadas no primeiro uso potencial de armas nucleares e um papel ampliado das armas nucleares em resposta à ameaça ou ao uso de armas biológicas e químicas. Cumpre lembrar que, em 1999, a OTAN iniciou uma revisão da política de controle de armas em resposta à pressão da Alemanha e do Canadá por um debate em torno do primeiro uso. Todavia, poucos avanços tinham ocorrido (APPLEGARTH, 2005; JOHNSON, 2000a).

A Conferência foi vista por grande parte da comunidade internacional como um sucesso, pelo menos em termos diplomáticos. Porém, muitos problemas foram marginalizados ou mitigados em acordos entre as potências nuclearmente armadas, como os planos das defesas antimísseis dos EUA. A China aceitou um compromisso de oferecer mais informação sobre suas capacidades nucleares e a implementação de acordos, mas reiterou que, sem declarações incondicionais sobre o não-primeiro uso e o fim do desdobramento de armas nucleares fora do território dos Estados nuclearmente armados, a transparência e outras medidas de construção de confiança continuariam sendo um discurso vazio. Outros pará-

grafos do documento final da Conferência trouxeram versões atenuadas de iniciativas de muitos Estados não-nuclearmente armados para que as armas nucleares fossem retiradas do estado de alerta e os Estados nuclearmente armados assumissem o compromisso de não-primeiro uso de armas nucleares, enfatizando a necessidade de se reduzir o status operacional dos sistemas de armas nucleares e se diminuir a importância das armas nucleares nas políticas de segurança (JOHNSON, 2000b).

A perspectiva de se requerer um compromisso inequívoco dos Estados nuclearmente armados e se identificarem passos práticos intermediários veio diretamente de resoluções apresentadas na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1998 e 1999 pela Coalizão da Nova Agenda. Quatro das potências nuclearmente armadas – Reino Unido, França, Rússia e EUA – opuseram-se às resoluções da Coalizão. As perspectivas eram pessimistas para a Conferência, em especial com os testes nucleares da Índia e do Paquistão em 1998, a rejeição ao CTBT pelo Senado norte-americano em 1999, os impasses no processo de entrada do START II em vigor e na Conferência do Desarmamento e as preocupações em torno dos planos norte-americanos para as defesas antimísseis. Entretanto, as ratificações do CTBT e do START II pela Rússia pouco antes da Conferência alteraram a dinâmica e, aliadas às críticas aos planos norte-americanos para as defesas antimísseis, forçaram os EUA a adotar uma postura defensiva. A China alertou que o programa de defesas antimísseis levaria a uma nova corrida armamentista em novas áreas e, em referência ao impasse na Conferência do Desarmamento, indicou que a prevenção do armamento do espaço cósmico era uma tarefa ainda mais urgente que um FMCT (ISAACS, 2000; JOHNSON, 2000b).

A China e a Rússia aceitaram assinar uma declaração das cinco potências nuclearmente armadas que se referia à preservação e ao fortalecimento do ABM como um pilar da estabilidade estratégica e como base para mais reduções de armas ofensivas estratégicas. O compromisso de preservar o ABM significava para elas que os EUA não denunciariam o tratado, mas os EUA declararam que o fortalecimento do tratado não excluía certas modificações que permitiriam o desdobramento de defesas nacionais antimísseis limitadas. Nas sessões da Comissão Preparatória de 1997 e 1998, a França tinha conseguido coordenar uma declaração das cinco potências, mas a combinação dos planos das defesas antimísseis norte-americanas com a ligação feita pela China entre as negociações de um FMCT e as questões relacionadas ao espaço cósmico poderia colocar em xeque as expectativas francesas de uma declaração. Ao aliviar a pressão sobre as defesas antimísseis,

a declaração das cinco potências nuclearmente armadas parecia trazer vantagens aos EUA. A França e o Reino Unido pressionaram pela declaração na esperança de que ela contribuiria construtivamente para o resultado da conferência, e a Rússia pretendia intensificar as relações com os EUA. A China concordou com a declaração em troca de um parágrafo mais fraco sobre o FMCT, limitando a pressão de Estados não-nuclearmente armados determinados a tornar as negociações desse tratado o principal foco de seu programa de ação de 2000 a 2005. A declaração das cinco potências nuclearmente armadas garantiu que nem as defesas antimísseis nem o FMCT seriam questões fundamentais para o sucesso de toda a Conferência (JOHNSON, 2000b). Observa-se, de acordo com a perspectiva desenvolvida por Grieco (1997), que cada potência nuclearmente armada desejava preservar sua autonomia em relação às demais e fez concessões marginais a fim de atenuar a oposição de Estados não-nuclearmente armados.

Durante a Conferência, os EUA iniciaram negociações entre os Estados nuclearmente armados e a Coalizão da Nova Agenda. A França ainda tinha problemas em aceitar um compromisso inequívoco de eliminar seu arsenal nuclear. A Rússia se opôs a diversas partes, inclusive o parágrafo que lidava com armas nucleares não-estratégicas. Ela desejava que os passos práticos para o desarmamento nuclear fossem condicionados à estabilidade estratégica. Os países da Coalizão da Nova Agenda recusaram, defendendo que a “estabilidade estratégica” poderia ser usada como desculpa para manter o *status quo* nuclear. A China criticava o parágrafo sobre transparência. Ao final, a Rússia cedeu, bem como a França. A China tentou apagar referências à transparência e ligar sua aceitação à reintrodução de um parágrafo comprometendo as potências nuclearmente armadas ao não-primeiro uso de armas nucleares, mas finalmente acabou cedendo ao aceitar referências à oferta de informações relacionadas às capacidades de armas nucleares e à implementação de acordos relacionados ao Artigo VI e como uma medida voluntária de construção de confiança para se realizar maior progresso quanto ao desarmamento nuclear. Ao final, as potências nuclearmente armadas cederam pelo bem do acordo e pareceram construtivas e engajadas, mas isso não significava que elas necessariamente considerassem os compromissos da Conferência vinculantes ou sérios. Tais potências pareciam envolvidas numa rede de suas próprias estratégias, de forma que nenhuma delas queria ser culpada por um fracasso da conferência, mas os EUA, a Rússia e a China buscaram ganhar vantagens táticas sobre os outros, usando a Conferência como meio para atingir objetivos políticos maiores. Os EUA pareciam determinados, após o fracasso da ratificação

do CTBT, a não serem culpados por um possível fracasso das discussões na Conferência, como ocorrera na sessão da Comissão Preparatória de 1998. As ratificações do CTBT e do START II na Rússia ampliaram a pressão sobre os EUA, de forma que estes, ao iniciarem negociações com a Coalizão da Nova Agenda, buscaram encurralar a Rússia e a China, calculando que eles não aceitariam os parágrafos sobre armas nucleares não-estratégicas e transparência, respectivamente. Como a Rússia, a China e a França lutaram para esvaziar ou remover compromissos que desagradavam a elas e limitavam sua autonomia, os EUA procuraram agir de maneira mais conciliatória. Os Estados nuclearmente armados sentiram-se pressionados a fazer mais concessões do que fizeram em outras conferências em termos de reforçar o regime de não-proliferação após os testes nucleares no Sul da Ásia e de atenuar as pressões dos Estados não-nuclearmente armados. Após muito esvaziamento, os passos práticos para o desarmamento nuclear mais pareciam aspirações e princípios sem qualquer menção específica a datas ou cronogramas para realizar qualquer um dos objetivos (CIRINCIONE, 2000; JOHNSON, 2000b).

A Conferência de Exame de 2005

O comprometimento das potências nuclearmente armadas com o desarmamento nuclear já se mostrava limitado antes mesmo da Conferência de Exame de 2000. Na Rússia, tanto o Conceito de Segurança Nacional adotado em janeiro de 2000 como a Doutrina Militar adotada em abril do mesmo ano tinham atribuído um papel significativo às armas nucleares na política de segurança russa. A Doutrina Militar de 2000 designava missões subestratégicas às armas nucleares. Embora o Conceito indicasse que a confiança nas armas nucleares seria temporária e que a ênfase seria gradativamente transferida para as capacidades convencionais a fim de dissuadir conflitos, essa transição ocorreria de forma mais lenta do que aquela proposta pelo Chefe do Estado-Maior Anatoly Kvashnin. Sob a administração de Vladimir Putin, a Rússia continuaria a confiar nas armas nucleares como uma medida provisória até que as armas convencionais fossem aperfeiçoadas, mas também buscaria reduções profundas de seu arsenal estratégico por meio de acordos de controle de armas. A Rússia continuava a se opor ao sistema de defesas antimísseis dos EUA, e ameaças de uma corrida armamentista nuclear tinham sido reduzidas, mas não totalmente removidas (SOKOV, 2000a, 2000b).

Quando os EUA anunciaram em 2001 sua decisão de denunciar o ABM, o status das forças nucleares estratégicas russas foi reafirmado, e a Rússia declarou que não implementaria o START II, afirmando que assim o país teria a flexibilidade para responder a futuras defesas antimísseis norte-americanas que poderiam impactar a efetividade de seu arsenal estratégico. Além disso, tanto líderes militares como especialistas continuavam a confiar no consenso em torno da utilidade das armas nucleares não-estratégicas para responder à fraqueza das armas convencionais russas. O Conceito de Segurança Nacional de 2000 já sugeria que as armas nucleares não-estratégicas poderiam ser usadas de forma limitada a fim de reagir a um ataque convencional. Ademais, em 2004, a Rússia sob a administração Putin anunciou um novo sistema estratégico: o projeto de uma ogiva manobrável da era soviética que tinha sido originalmente destinado a responder ao Programa Guerra nas Estrelas norte-americano. A Rússia possivelmente buscava garantir que as contramedidas tecnológicas estavam operantes (GOTTEMOELLER, 2004).

A China continuava a lentamente modernizar seu arsenal nuclear de aproximadamente 400 ogivas, enquanto a França e o Reino Unido estavam considerando a modernização das forças nucleares. A manutenção e a expansão da confiança nas armas nucleares minavam os esforços de não-proliferação ao sugerir a outros Estados que as armas nucleares poderiam ser necessárias à sua segurança (KIMBALL, 2005). Os Estados Partes do TNP nuclearmente armados poderiam, contudo, indicar medidas que sinalizavam que estavam agindo de acordo com o Artigo VI e os Treze Passos Práticos de 2000. A Rússia, o Reino Unido e a França tinham ratificado o CTBT. A França e o Reino Unido tomaram medidas a fim de tornar elementos de seus sistemas de armas nucleares compatíveis com o princípio da irreversibilidade e de reduzir o status operacional de seus sistemas de armas. A China tinha se comprometido com uma política de não-primeiro uso e, como a França e o Reino Unido, tinha aderido a um Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas com a AIEA. Contudo, progressos nas negociações de um FMCT foram impedidos pela determinação chinesa e russa de ligar a negociação desse tratado às negociações sobre medidas voltadas para impedir uma corrida armamentista no espaço cósmico. As atividades de modernização de armas nucleares pela China, a reversão da doutrina russa de não-primeiro uso e sua reserva do direito de usar armas nucleares em resposta a ataques químicos ou biológicos ou a qualquer ataque ameaçando a segurança nacional da Federação Russa levaram ao questionamento do compromisso desses Estados com o desarmamento nuclear (SCHEINMAN, 2005).

As ações dos EUA durante a administração Bush que se distanciavam dos compromissos de desarmamento nuclear foram aquelas que mais chamaram a atenção, como a denúncia do ABM – sob a alegação de que tal tratado criava obstáculos à proteção contra ataques de mísseis empreendidos por Estados-pária – e a oposição a um sistema efetivo de verificação no contexto das possíveis negociações de um FMCT. Além disso, os EUA sob a administração Bush opunham-se à entrada do CTBT em vigor, a qual impediria o desenvolvimento de novos tipos de ogivas nucleares pelas potências nuclearmente armadas existentes e possíveis proliferadores. Os EUA também tinham aprovado uma estratégia militar que apontava para o desenvolvimento de novas capacidades nucleares destinadas a ampliar o conjunto de opções para o uso possível de armas nucleares (YOST, 2005, p.92-93). Eles tinham iniciado a pesquisa para o desenvolvimento de novas armas nucleares mais usáveis, bem como a Rússia, que dizia desenvolver um vetor nuclear mais avançado. O Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas (*Strategic Offensive Reductions Treaty*, SORT na sigla em inglês), assinado em 2002 pelos dois Estados, não requeria a destruição verificável de ogivas ou de seus vetores e permitia que cada parte mantivesse arsenais nucleares estratégicos ainda enormes. Ambas as potências também não chegaram a acordos sobre como poderiam reduzir suas armas nucleares não-estratégicas (KIMBALL, 2005). De acordo com Lawrence Scheinman (2005), a Coalizão da Nova Agenda destacava que reduções não poderiam substituir cortes irreversíveis e a destruição de armas nucleares e desejavam sua eliminação total de acordo com as obrigações do TNP. O Movimento de Países Não-Alinhados declarou que as reduções previstas no SORT não cumpriam o compromisso inequívoco, sob o Artigo VI do TNP, de realizar a eliminação total dos arsenais nucleares conducente ao desarmamento nuclear. Os EUA acreditavam que seria um erro usar a adesão estrita aos Treze Passos Práticos como a única forma pelas quais as partes do TNP poderiam cumprir suas obrigações sob o Artigo VI e que era importante não confundir o consenso político refletido no documento final de 2000 com as obrigações juridicamente vinculantes sob o próprio tratado.

Diante desse contexto, a Conferência de Exame do TNP de 2005 começou seus trabalhos substantivos após quase três semanas de debate sobre questões procedimentais. Inicialmente as disputas se concentraram na forma como fazer referência às Conferências de Exame passadas, como as de 1995 e 2000. Os EUA desejavam evitar qualquer discussão sobre os Treze Passos Práticos ou, pelo menos, queriam focar tais referências às conferências anteriores na questão do “não-

-cumprimento” do tratado por Estados não-nuclearmente armados. Os EUA se recusaram a reconhecer o resultado consensual da Conferência de 2000 como base para examinar e avaliar o progresso sobre o tratado em 2005, e a Coalizão da Nova Agenda se recusou a aceitar uma agenda que ignorasse o resultado de 2000. A adoção da agenda foi imediatamente seguida por uma declaração do Movimento de Países Não-Alinhados reafirmando seu compromisso com as obrigações específicas concordadas nas Conferências de 1995 e 2000 (APPLEGARTH, 2005; JOHNSON, 2005).

Outro desafio foi concordar com a estrutura das três comissões responsáveis pelos trabalhos substantivos da Conferência. A discordância entre os Estados estava especialmente em como tais comissões – que lidariam com desarmamento nuclear, não-proliferação nuclear e usos pacíficos da energia nuclear – dividiriam essas questões em corpos subsidiários. O Movimento de Países Não-Alinhados pressionou pela discussão de garantias negativas de segurança em um corpo subsidiário separado dos passos práticos sobre desarmamento (APPLEGARTH, 2005). Como Grieco (1997) permite observar, os Estados relativamente mais fracos buscam desenvolver mecanismos a fim de evitar o exercício indiscriminado do poder pelos mais fortes. Dessa vez, tentavam reforçar a discussão de um tema a fim de ampliar a garantia de sua segurança. Claire Applegarth (2005) aponta que, por pressão do presidente da Conferência, o Movimento de Países Não-Alinhados concordou com uma subcomissão para cobrir ambas as questões. Os EUA e outros Estados ocidentais se opuseram a mencionar “garantias de segurança” no título ou no mandato, assim perdendo mais tempo. A Conferência concordou que seriam estabelecidos os corpos subsidiários para desarmamento nuclear e questões relacionadas, incluindo garantias de segurança; questões regionais e denúncia do tratado (APPLEGARTH, 2005). As garantias de segurança tornavam-se particularmente importantes para os Estados não-nuclearmente armados, dados os desenvolvimentos nos EUA e na Rússia. Os Estados não-nuclearmente armados preocupavam-se com o uso potencial, contra eles, de armas nucleares. A Coalizão da Nova Agenda também apoiava o estabelecimento de um corpo subsidiário na Conferência de Exame de 2005 para considerar as garantias de segurança (PREEZ, 2005).

Somente no fim da terceira semana, começaram as discussões sobre propostas de trabalho e a formulação de relatórios das comissões, que deveriam ser entregues somente dois dias antes do fim da Conferência. Os EUA buscaram bloquear a discussão sobre desarmamento nuclear e preferiram focar nas transgres-

sões ao tratado por Estados específicos, além de direcionarem a atenção para seu plano de ação sobre não-proliferação (APPLEGARTH, 2005). Dentre os principais desafios da Conferência de Exame de 2005 do TNP, cabe indicar a aparente facilidade da Coreia do Norte em denunciar o acordo a fim de desenvolver armas nucleares. O país havia anunciado sua denúncia em 2003, depois de ter declarado sua intenção de fazê-lo em 1993, o que fora então contido pelo Acordo-Quadro de 1994 com os EUA. Muitos Estados ainda estavam em desacordo sobre se a Coreia do Norte ainda estava limitada pelas obrigações do tratado (PREEZ, 2005). Além disso, o caminho do ciclo de combustível nuclear para o desenvolvimento de armas nucleares foi uma discussão trazida pelas intenções do Irã de enriquecer urânio supostamente para fins pacíficos. A questão dividiu a Conferência entre aqueles que desejavam limites sobre o ciclo do combustível nuclear e aqueles que defendiam que as limitações deveriam ser colocadas sobre “Estados preocupantes” em vez de sobre as tecnologias. A questão era sensível especialmente para Estados com dependências de reprocessamento e enriquecimento – como o Reino Unido, a França e a Rússia – e países não-nuclearmente armados como o Japão, o Brasil, a Austrália e a África do Sul. Os EUA apontavam que o Reino Unido, a França e a Alemanha (EU-3) estavam buscando uma solução diplomática para a questão nuclear iraniana em face do histórico de atividades clandestinas do país relacionadas a armas nucleares. Essa solução deveria incluir a cessação permanente dos esforços de enriquecimento e reprocessamento pelo Irã, bem como o desmantelamento de equipamentos e instalações relacionados a tais atividades. As declarações do Irã eram voltadas para a tentativa de identificar questões preocupantes com relação às potências nuclearmente armadas, como a pesquisa e o desenvolvimento de novas armas nucleares e defesas antimísseis que poderiam estimular uma nova corrida armamentista no espaço cósmico. O Irã desejava que a Conferência tomasse decisões com relação a um instrumento juridicamente vinculante que codificasse o compromisso de não se usarem armas nucleares ou se ameaçar seu uso, à promoção e à garantia dos direitos básicos das partes ao acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos, sem discriminação, e à implementação dos Treze Passos Práticos (BUNN & RHINELANDER, 2005; JOHNSON, 2005).

A maior parte dos Estados Partes do TNP – exceto os EUA – desejava que a Conferência de Exame de 2005 desse um forte apoio à entrada do CTBT em vigor, destacando que a proibição de todos os testes nucleares fora prometida no preâmbulo do TNP, fora ressaltada como uma prioridade máxima em 1995, com a extensão do tratado por prazo indeterminado, e fora o primeiro item dos pas-

tos práticos definidos em 2000. A China, que não havia ratificado o CTBT, disse que estava trabalhando ativamente em seus procedimentos internos pela ratificação do tratado, embora tivesse utilizado a mesma desculpa cinco anos antes ao declarar que esperava a decisão da Assembleia Popular Nacional. Um grande número de Estados também destacou a necessidade de se negociar a proibição da produção de materiais fisséis para utilização em armas. A principal controvérsia girava em torno do fracasso da Conferência do Desarmamento ao não conduzir as negociações e se elas seriam baseadas no Mandato Shannon – definido na Conferência do Desarmamento em 1995, que apontava para negociações de um tratado não-discriminatório, multilateral e internacional e efetivamente verificável – ou numa base diferente, em face da decisão norte-americana de apoiar as negociações de um tratado sem verificação. A decisão unilateral dos EUA, que seguiu uma revisão interagências, foi anunciada na Conferência do Desarmamento em 2004 para o choque de inúmeras delegações. O Reino Unido, a França, a Rússia e os EUA já tinham aderido a moratórias unilaterais sobre a produção. Enquanto o Movimento de Países Não-Alinhados continuava a manifestar seu apoio a um tratado não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável, muitos países ocidentais evitaram a questão da verificação. A União Europeia, por exemplo, incentivou negociações de um tratado não-discriminatório e universal (JOHNSON, 2005). Embora os EUA tivessem apoiado o Mandato Shannon no passado, eles haviam concluído que uma verificação internacional efetiva de um FMCT não era viável. Embora ainda apoiassem a conclusão do tratado, os EUA indicavam que as dificuldades técnicas relacionadas à verificação iriam atrasá-la. Dentre os pontos problemáticos, cabia destacar a distinção da nova produção em relação aos materiais pré-existentes e a forma de se verificar se a produção voltada para combustível naval estaria realmente sendo usada para esse propósito (CARLSON, 2005).

Embora alguns dos Estados nuclearmente armados desejassem que a Conferência tivesse um resultado construtivo, eles próprios não conseguiam desenvolver uma declaração conjunta, em especial em face da recusa dos EUA a apoiar o CTBT. A essa altura, muitos Estados do Movimento de Países Não-Alinhados deixaram claro que, em face da recusa dos EUA a reconhecer suas obrigações assumidas em 2000, nenhum acordo mais substantivo seria melhor que um acordo com o mínimo denominador comum que ignorasse ou diluísse compromissos prévios sobre desarmamento nuclear. Ao final, a Conferência adotou um documento final que fez pouco mais que listar os participantes e indicar quantos encontros tinham sido realizados. Com relação às questões substantivas indicadas

antes e durante a Conferência, muitos Estados mostraram que lhes faltava vontade política para um debate mais denso sobre tais questões. Os EUA optaram por uma perspectiva mais moderada ao longo da Conferência, buscando evitar tanto a confrontação como a construção. Apesar de numerosas declarações, eles não ofereceram à Conferência um relatório de seus esforços quanto aos compromissos de desarmamento nuclear sob o Artigo VI e criticaram o não-cumprimento do tratado pelo Irã, bem como caracterizaram duas categorias de atores não-estatais problemáticos: os atores que participam de mercados negros como a rede do cientista paquistanês A.Q. Khan e as organizações terroristas (JOHNSON, 2005; PREEZ, 2005).

A Rússia enfatizou a não-entrada do CTBT em vigor, a lenta adoção do Protocolo Adicional, o impasse na Conferência do Desarmamento, as questões de não-cumprimento e os mercados negros nucleares. Quanto à denúncia da Coreia do Norte, a Rússia mostrou-se convencida de que tal situação poderia ser resolvida pelos meios diplomáticos e, quanto ao Irã, solicitou que as negociações e consultas chegassem a decisões que atenderiam às necessidades legítimas do país e eliminassem as dúvidas quanto à natureza pacífica de suas atividades nucleares. A China mostrou-se preocupada com ameaças tradicionais e não-tradicionais que constituíam novos desafios à segurança internacional: o terrorismo, as redes de contrabando nuclear e a emergência de questões nucleares regionais eram vistas como não menos perturbadoras que o abandono do ABM, o risco de armamento do espaço cósmico, a não-entrada do CTBT em vigor e a paralisação da Conferência do Desarmamento. Em referência inegável aos EUA, a China ainda apontou desenvolvimentos negativos, como a preservação da mentalidade da Guerra Fria, a adoção do unilateralismo, a defesa da estratégia preemptiva, a listagem de outros países como alvos de um ataque nuclear, a redução dos impedimentos ao uso de armas nucleares e a pesquisa e o desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares para propósitos específicos. A França identificou como seus objetivos centrais para a Conferência um sistema efetivo de verificação, o fortalecimento do sistema multilateral para lidar com casos de não-proliferação, o maior controle das transferências de itens nucleares, a facilitação do acesso aos itens nucleares não-sensíveis por Estados que honrassem seus compromissos e a realização do debate sobre a denúncia do TNP. Já o Reino Unido destacou que a relação entre a não-proliferação e o desarmamento não era simples ou mecânica e que apoiava a suspensão da cooperação para o ciclo de combustível nuclear com Estados que violassem suas obrigações de não-proliferação (JOHNSON, 2005).

Embora a maior parte dos países que compunham o Movimento de Países Não-Alinhados estivesse de acordo sobre a questão do desarmamento nuclear, eles se mostravam divididos com relação aos usos pacíficos da energia nuclear e ao ciclo de combustível, além de que evitavam criticar seus próprios membros, como o Irã, os membros que não eram partes do TNP – Índia e Paquistão – e outros participantes que poderiam estar envolvidos em redes de proliferação. A Coalizão da Nova Agenda teve um papel limitado. Numa declaração feita pela Nova Zelândia em nome da Coalizão, os membros destacavam que ainda se estava longe da implementação dos objetivos de desarmamento: o CTBT não havia entrado em vigor, as negociações de um FMCT não tinham começado, o papel das armas nucleares nas políticas de segurança não tinha diminuído, e a maioria das reduções de armas não era irreversível, transparente ou verificável (JOHNSON, 2005).

A Conferência de Exame de 2010

Na Conferência de Exame de 2010, expectativas elevadas foram geradas pelo compromisso do presidente norte-americano Barack Obama em Praga, em 2009, de que buscaria a paz e a segurança num mundo sem armas nucleares e fortaleceria o TNP. Como destacam Daryl Kimball & Greg Thielmann (2010), a nova Revisão da Postura Nuclear dos EUA limitava as circunstâncias sob as quais o país poderia usar armas nucleares e estabelecia formalmente restrições sobre a modernização de ogivas nucleares. Entretanto, é importante observar que ela não era tão diferente quanto às duas revisões anteriores no que dizia respeito à política declaratória de armas nucleares dos EUA e ao tamanho e à estrutura das forças norte-americanas. A Revisão da Postura Nuclear continha qualificações na descrição do papel limitado das armas nucleares, que impediam que os EUA naquele momento adotassem uma política na qual o único propósito dessas armas fosse dissuadir um ataque nuclear. As armas nucleares ainda poderiam ter um papel na dissuasão de um ataque convencional ou com armas químicas e biológicas. Ainda que os EUA apoiassem novamente a ratificação e a entrada do CTBT em vigor e proibissem o desenvolvimento de novas ogivas nucleares e a busca de novas missões e capacidades militares para as ogivas, a Revisão da Postura Nuclear permitia a substituição de certos componentes nucleares no futuro, desde que fossem baseados em *designs* previamente testados e aprovados pelo presidente. Além disso, o documento não indicava o quanto os EUA estavam pre-

parados para reduzir seu arsenal além das obrigações do Novo START, assinado com a Rússia em 2010, estabelecendo tetos de 1.550 ogivas estratégicas desdobradas e 700 veículos de lançamento nucleares estratégicos desdobrados (KIMBALL & THIELMANN, 2010).

Muitas expectativas também foram silenciadas diante da incerteza sobre a situação do programa nuclear iraniano e a dificuldade em concordar em um caminho na direção da implementação da Resolução sobre Oriente Médio. Com o apoio de outros Estados, o Movimento de Países Não-Alinhados defendeu a aceleração do desarmamento nuclear dentro de um período determinado, a realização de uma convenção sobre armas nucleares a fim de proibir todos os tipos de armas nucleares e o desenvolvimento de garantias de segurança negociadas multilateralmente e juridicamente vinculantes. Os Estados nuclearmente armados opuseram-se a tais propostas. Outras questões contenciosas foram as armas nucleares não-estratégicas e a presença de armas nucleares nos territórios de Estados não-nuclearmente armados (KELLY, 2010). A Coalizão da Nova Agenda trabalhou intensamente para preservar uma linguagem robusta sobre desarmamento enquanto buscava construir pontes entre os Estados nuclearmente armados e o Movimento de Países Não-Alinhados desde as sessões da Comissão Preparatória. Ela sugeriu medidas específicas a serem adotadas pelos Estados Partes do TNP nos curto e médio prazos, como o não-aperfeiçoamento ou desenvolvimento de novas armas nucleares até a sua proibição completa; a redução e a destruição dos estoques de armas nucleares existentes de modo irreversível e internacionalmente verificável; a redução da importância das armas nucleares nas doutrinas nacionais e coletivas de segurança; a transparência sobre arsenais nucleares; e a retirada de todas as armas nucleares do estado de alerta máximo (MACKAY, 2008).

O resultado foi um plano de ação que continha 22 pontos sobre desarmamento nuclear, no qual a linguagem não era tão forte como muitos Estados não-nuclearmente armados desejavam, mas retomava compromissos anteriores e passos concretos, como nas partes relacionadas a garantias de segurança, testes nucleares, materiais físséis e medidas como transparência. Além disso, os Estados reafirmaram o direito de desenvolver e participar da cooperação internacional relacionada aos usos pacíficos da energia nuclear no contexto do tratado e que as escolhas e decisões dos Estados nesse campo deveriam ser completamente respeitadas. O documento final também aponta que deveria ser conferido um “tratamento especial” aos Estados não-nuclearmente armados que eram partes do tratado, levando-se em conta as necessidades dos Estados em desenvolvimento

(KELLY, 2010). Como Grieco (1997) permite observar, Estados relativamente mais fracos buscam reforçar regras e práticas que lhes ofereçam mais oportunidades de voz efetivas. Nesse caso, procuravam preservar o direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e ampliar os compromissos de desarmamento nuclear.

Os Estados relativamente mais fortes pressionaram para o reforço das obrigações de não-proliferação e o fortalecimento da verificação. A Ação 26 sublinha a importância da aquiescência para a integridade do tratado e a autoridade do sistema de salvaguardas, a Ação 27 conclama os Estados a cooperar com a AIEA e resolver casos de não-cumprimento em conformidade com o Estatuto da AIEA e as obrigações jurídicas individuais, e a Ação 28 lida com os Protocolos Adicionais. Entretanto, outras questões importantes permaneceram sem solução. Os Estados não chegaram a um acordo sobre como lidar com as preocupações relacionadas ao abuso da cláusula de denúncia. Ademais, a China trouxe objeções à moratória sobre a produção de materiais físséis para armas, e a Rússia, a esforços para o tratamento das armas nucleares não-estratégicas. Quanto aos próprios EUA, a Revisão da Postura Nuclear da administração Obama reiterava o conceito de “dissuasão nuclear estendida” como uma estratégia de não-proliferação. O documento parecia assumir que, sem o guarda-chuva nuclear dos EUA, seus aliados poderiam desenvolver armas nucleares. Porém, tal afirmação da dissuasão nuclear estendida como estratégia de não-proliferação preservava o status quo, e a perspectiva de desarmamento efetivo diminuía (CHOUBEY, 2010; KELLY, 2010). Uma das críticas mais significativas ao documento veio do Irã, que dizia que o documento final não condenava os esforços de modernização dos arsenais nucleares nem a preservação de armas nucleares nos territórios de Estados não-nuclearmente armados. O Movimento de Países Não-Alinhados, a Áustria e a Suíça defenderam na Conferência de Exame de 2010 a idéia de uma convenção sobre armas nucleares a fim de desenvolver uma visão de um mundo livre dessas armas. A China foi o único Estado nuclearmente armado a apoiar a idéia de concluir uma convenção sobre a proibição completa das armas nucleares como um plano de longo prazo. A França defendeu que o desarmamento e a eliminação de armas nucleares poderiam ser obtidos somente no longo prazo e que os arsenais deveriam ser reduzidos ao nível de estrita suficiência nas relações com o contexto estratégico internacional (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009).

No ciclo preparatório da Conferência de Exame, uma série de documentos de trabalho sobre o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio foi apresentada por membros da Liga Árabe e pelo Irã. Na sessão

da Comissão Preparatória em 2009, a Rússia submeteu propostas substantivas para a implementação, e consultas entre os EUA, o Egito e países árabes ocorreram pouco antes da Conferência e informalmente durante as suas primeiras semanas. As principais dificuldades encontravam-se na menção a Israel e na organização e no mandato da conferência de 2012. A menção a Israel mostrou-se difícil para os EUA, que, apesar de não quebrarem o consenso, lamentaram tal referência. Além disso, o documento conclama que todos os Estados no Oriente Médio participem da conferência de 2012. Isso, contudo, incluía uma série de Estados que não reconheciam Israel e que no passado não desejaram negociar com autoridades israelenses em arranjos formais, como o Irã, o Líbano e a Síria (CHOUBEY, 2010; KELLY, 2010).

As principais questões contenciosas

Ao examinar as discussões nas Conferências de Exame do TNP de 2000, 2005 e 2010 e suas Comissões Preparatórias, é possível identificar que Estados nuclearmente armados incentivaram a adoção de medidas mais rigorosas quanto à não-proliferação e procuraram manter sua autonomia em relação a outros Estados, fazendo concessões predominantemente marginais quanto ao desarmamento nuclear para buscar atenuar as críticas de Estados não-nuclearmente armados, mais visivelmente nas Conferências de 2000 e 2010. Muitos destes Estados não-nuclearmente armados, por sua vez, desejavam preservar seu direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e reforçar os compromissos dos Estados nuclearmente armados com relação ao desarmamento nuclear. Tais posições levaram a uma série de impasses que dificultaram a consolidação do TNP.

No que diz respeito à não-proliferação, chama a atenção o caso específico do Irã. Os EUA expressaram sua preocupação em torno do programa nuclear daquele país, referindo-se às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas mais relevantes. Eles defendiam que os Estados precisariam fazer mais para lidar com possíveis casos de não-cumprimento das obrigações do TNP. Tanto o EU-3 como os EUA declararam que o Irã deveria cessar permanentemente suas atividades de enriquecimento e reprocessamento a fim de garantir que estava apenas buscando a tecnologia nuclear para fins pacíficos. Todavia, membros do Movimento de Países Não-Alinhados, a Rússia e a China mostraram-se relutantes em criticar as transgressões do Irã e tiveram papel significativo no enfraquecimento

das resoluções da Junta de Governadores da AIEA sobre o Irã. Tal país afirmava que estava respeitando o TNP e exercendo seu direito inalienável às atividades nucleares pacíficas, inclusive o uso da tecnologia de enriquecimento. A China e a Rússia, contudo, persuadidas pelos EUA e pelo EU-3, votaram por uma resolução para encaminharem a questão nuclear iraniana ao Conselho de Segurança das Nações Unidas no encontro da Junta de Governadores da AIEA em 2006. Os céticos argumentavam que o Irã não tinha necessidade de fabricar seu próprio combustível nuclear, que poderia ser fornecido por outros, e que as lideranças de tal país poderiam estar pretendendo fazer uma arma nuclear. Outra possibilidade era a de que o Irã quisesse desenvolver a capacidade, mas deixar para o futuro a decisão de realmente fabricar uma arma nuclear (GLOBAL SECURITY, s.d.; PREEZ, 2005).

Quanto ao desarmamento nuclear, diversas foram as divergências relacionadas à busca da entrada do CTBT em vigor e a negociação de um FMCT efetivamente verificável, temas que hoje parecem se desenvolver mais em face das mudanças de posição norte-americana com a administração Obama. Contudo, alguns Estados não-nuclearmente armados – em particular a Noruega e a Polônia – tiveram a iniciativa de incluir armas nucleares não-estratégicas numa estrutura de controle de armas. A União Europeia também apoiou a redução e a eliminação de tais armas. A Suécia inclusive pediu que os EUA e a Rússia se engajassem em negociações sobre reduções de seus arsenais nucleares subestratégicos, que conduziria à sua eliminação. Entretanto, a Rússia parecia ter estabelecido um papel mais específico para suas armas nucleares não-estratégicas como uma parte importante de sua força de segurança (SOKOV, 2000a, 2000b). A nova doutrina militar divulgada em 2010, contudo, indicou que a Rússia não definira um papel visível para armas nucleares não-estratégicas.

Quanto aos usos pacíficos da energia nuclear, um dos principais pontos contenciosos foi a limitação da transferência das tecnologias do ciclo de combustível nuclear. A AIEA começou a dedicar maior atenção à sensibilidade à proliferação de aspectos particulares do ciclo de combustível nuclear, em especial as tecnologias de enriquecimento de urânio e reprocessamento de plutônio. Em face disso, algumas propostas foram feitas a fim de estabelecer limitações sobre o desenvolvimento dessas tecnologias, incluindo a sugestão dos EUA de que tais capacidades fossem restritas apenas aos Estados que já as tinham. A AIEA criou um painel de especialistas que elaborou um relatório voltado para o estabelecimento de perspectivas multilaterais para o ciclo de combustível nuclear. Contudo, muitos Estados não-nuclearmente armados – a maioria do Movimento de Países Não-Ali-

nhados – opuseram-se fortemente a propostas que limitassem o desenvolvimento das tecnologias do ciclo de combustível sob a justificativa de que tais limitações iriam contra o “direito inalienável” à tecnologia nuclear para fins pacíficos. Estados como a Argentina e a África do Sul defenderam que não se deveriam colocar restrições sobre Estados que respeitavam o tratado e buscavam a energia nuclear para fins pacíficos. O Egito inclusive questionou a legalidade de tais restrições, argumentando que elas poderiam constituir uma reinterpretação do tratado, o que requereria uma emenda para que entrassem em vigor. Além disso, muitos Estados que pertenciam aos regimes de controle de exportação – como o Grupo de Supridores Nucleares e a Comissão Zangger – defenderam que os controles nacionais e multilaterais de exportação deveriam ser fortalecidos para impedir a proliferação de tecnologias e materiais relacionados a armas nucleares para Estados não-nuclearmente armados e atores não-estatais (PREEZ, 2005). A Resolução 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas requeria que todos os Estados implementassem controles nacionais de exportação sobre armas de destruição em massa e materiais relacionados. Porém, a maior parte dos Estados do Movimento de Países Não-Alinhados continuava a expressar sua preocupação de que o fortalecimento dos controles de exportação limitaria o acesso dos Estados a materiais necessários ao desenvolvimento. Eles afirmavam que controles de exportação que colocassem limitações sobre os usos pacíficos da tecnologia nuclear eram incompatíveis com o TNP e deveriam ser eliminados (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009).

Grande parte dos Estados ocidentais e a AIEA defendiam que o Protocolo Adicional oferecia maior garantia de que os Estados não-nuclearmente armados não se engajariam na proliferação nuclear. Estados como o Reino Unido e os EUA sustentavam que o Protocolo Adicional deveria se tornar uma condição para o suprimento de tecnologia nuclear, uma medida que os EUA promoveram no Grupo de Supridores Nucleares, que abarca um conjunto de países que objetivam contribuir aos esforços de não-proliferação e atuam para garantir que as transferências internacionais de material nuclear e de equipamentos de uso dual sejam apenas realizadas para fins pacíficos (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). Entretanto, muitos Estados – em particular os do Movimento de Países Não-Alinhados – declararam que o Protocolo Adicional deveria se manter como uma medida voluntária, em especial em face da visão de membros do Movimento de que pouco progresso foi feito no que dizia respeito ao desarmamento nuclear. O Egito, por exemplo, resistiu a quaisquer tentativas de standardizar o Protocolo

Adicional. Ademais, membros do Movimento de Países Não-Alinhados e outros Estados não-nuclearmente armados defenderam que parte do acordo que levou à extensão do TNP por prazo indeterminado em 1995 foi a condição de que os Estados nuclearmente armados deveriam desenvolver garantias juridicamente vinculantes de que não usariam armas nucleares contra Estados não-nuclearmente armados (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009; PREEZ, 2005). Alguns países ainda se recusam a aderir ao Protocolo Adicional, como é o caso do Brasil. O país alega que as extensões das salvaguardas exigidas pelo Protocolo poderiam ampliar o número de atividades que deveriam ser declaradas à AIEA e criar problemas para a segurança da tecnologia de ultracentrífugas independentemente desenvolvida no país e os interesses comerciais relacionados a tal tecnologia (RUBLEE, 2010, p.54).

A China, que mantém uma política de não-primeiro uso, juntou-se à iniciativa por um acordo juridicamente vinculante sobre garantias negativas de segurança. Embora todos os Estados nuclearmente armados tivessem feito declarações políticas de que não usariam ou ameaçariam usar armas nucleares contra Estados não-nuclearmente armados – à exceção da China –, nem todos os Estados nuclearmente armados expressaram seu apoio a garantias negativas de segurança incondicionais e juridicamente vinculantes. Mesmo adotando a doutrina de garantia absoluta de não-uso ou ameaça do uso de armas nucleares, a França, por exemplo, declarou que se reservava o direito de usar armas nucleares sob uma circunstância extrema de legítima defesa (CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 2009; PREEZ, 2005).

Considerações finais

Ao investigar as posições de Estados nuclearmente e não-nuclearmente armados com relação à não-proliferação, ao desarmamento e aos usos pacíficos da energia nuclear nas três últimas Conferências de Exames do TNP, foi possível observar que Estados nuclearmente armados – relativamente mais fortes – reforçaram a necessidade de se desenvolverem medidas mais rigorosas quanto à não-proliferação de armas nucleares e se preservar sua autonomia ao fazerem concessões predominantemente marginais a fim de minimizar a oposição de Estados relativamente mais fracos no que diz respeito ao seu desempenho na área de desarmamento nuclear, mais visivelmente nas Conferências de 2000 e 2010. Por sua vez,

os Estados não-nuclearmente armados – em especial os do Movimento de Países Não-Alinhados e da Coalizão da Nova Agenda – e relativamente mais fracos procuraram evitar a adoção de medidas propostas pelos Estados nuclearmente armados que fossem contra o direito inalienável aos usos pacíficos da energia nuclear e ampliar os compromissos desses Estados com relação ao desarmamento nuclear. O que se pode concluir, após analisar as posições dos Estados relativamente mais fortes e mais fracos, é que a permanência dos impasses impediu o fortalecimento do TNP e o avanço efetivo das instituições internacionais relacionadas à não-proliferação, ao desarmamento e aos usos pacíficos da energia nuclear.

Referências bibliográficas

- APPLEGARTH, Claire. Divisions foil NPT Review Conference. **Arms Control Today**, v.35, n.5, jun.2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_06/NPTRevCon.asp>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- BUNN, George; RHINELANDER, John B. NPT Withdrawal: Time for the Security Council to Step In. **Arms Control Today**, v.35, n.4, maio 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_05/Bunn_Rhinelanders.asp>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- CARLSON, John. Can a Fissile Material Cutoff Treaty Be Effectively Verified? **Arms Control Today**, v.35, n.1, jan./fev.2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Carlson>. Acesso em: 28 nov. 2011.
- CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES. Non-Proliferation Treaty (NPT). **NTI website**, 2009. Disponível em: <http://www.nti.org/h_learnmore/npptutorial/index.html>. Acesso em: 3 dez. 2011.
- CHOUBEY, Deepti. Future prospects for the NPT. **Arms Control Today**, v.40, n.6, jul./ago.2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_07-08/choubey>. Acesso em: 13 dez. 2011.
- CIRINCIONE, Joseph. The assault on arms control. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.56, n.1, p.32-36, jan./fev.2000.
- GLOBAL SECURITY. Nuclear weapons – Iran. **Global Security**, s.d.. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/nuke.htm>>. Acesso em: 11 maio 2011.
- GOTTEMOELLER, Rose. Nuclear necessity in Putin's Russia. **Arms Control Today**, v.34, n.3, abr.2004. Acesso em: <http://www.armscontrol.org/act/2004_04/Gottemoeller.asp>. Acesso em: 12 jul. 2006.
- GRIECO, Joseph. Realist International Theory and the study of world politics. In: DOYLE, Michael W.; IKENBERRY, G.J. (Ed). **New thinking in International Relations Theory**. Boulder, CO: Westview Press, 1997. p.163-201.

- ISAACS, John. A political decision. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.56, n.2, p.22-25, mar/abr.2000.
- JOHNSON, Rebecca. NPT 2000: implementing the disarmament pledges. **Disarmament Diplomacy**, n.48, jul. 2000a. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd48/48npt.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- _____. The NPT review: disaster averted. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.56, n.4, p.52-57, jul./ago. 2000b. Disponível em: <http://www.thebulletin.org/article.php?art_ofn=ja00johnson>. Acesso em: 21 nov. 2008.
- _____. Politics and protection: why the 2005 NPT Review Conference failed. **Disarmament Diplomacy**, n.80, outono 2005. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80npt.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- KELLY, Alison. NPT: Back on track. **Arms Control Today**, v.40, n.6, jul./ago.2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_07-08/kelly>. Acesso em: 13 dez. 2011.
- KIMBALL, Daryl G. Nonproliferation through disarmament. **Arms Control Today**, v.35, n.1, jan./fev.2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/focus.asp>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- _____; THIELMANN, Greg. Obama's NPR: Transitional, Not Transformational. **Arms Control Today**, v.40, n.4, maio 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_05/Kimball-Thielmann>. Acesso em: 22 dez. 2011.
- MACKAY, H.E. Don. Statement – New Zealand on behalf of the New Agenda Coalition. **Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the NPT**. 28 abr. 2008.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Temas multilaterais – Desarmamento. In: _____. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.18-temas-multilaterais-desarmamento/at_download/file>. Acesso em: 26 abr. 2011.
- PREEZ, Jean du. The 2005 NPT Review Conference: Can It Meet the Nuclear Challenge? **Arms Control Today**, v.35, n.3, abr.2005. Disponível em : <http://www.armscontrol.org/act/2005_04/duPreez.asp>. Acesso em: 25 dez. 2011.
- RYDELL, Randy. The 1995 Nuclear Nonproliferation Treaty Review and Extension Conference. **Arms Control Today**, v.35, n.3, abr. 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_04/LookingBack.asp>. Acesso em: 3 dez. 2011.
- RUBLEE, Maria Rost. The nuclear threshold states: challenges and opportunities posed by Brazil and Japan. **The Nonproliferation Review**, v. 17, n. 1, p. 49-70, 2010.
- SCHEINMAN, Lawrence. Disarmament: have the five nuclear powers done enough? **Arms Control Today**, v.35, n.1, jan./fev.2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Scheinman.asp>. Acesso em: 11 jul. 2006.

- SOKOV, Nikolai. "Denuclearization" of Russia's Defense Policy? **CNS website**, 13 jul. 2000a. Disponível em: <<http://cns.miis.edu/pubs/reports/denuke.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2011.
- _____. The Fate of Russian Nuclear Weapons: An Anticlimax on August 11. **CNS website**, 14 ago. 2000b. Disponível em: <<http://cns.miis.edu/pubs/reports/denuke2.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2011.
- WOLFSTHAL, Jon B.; CHUEN, Cristina-Astrid; DAUGHTRY, Emily E. (Ed.) **Nuclear status report: nuclear weapons, fissile material, and export controls in the former Soviet Union**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001. Disponível em: <http://cns.miis.edu/archive/status_report/pdfs/nsr/ch2.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2011.
- WOOLF, Amy F. **U.S. nuclear weapons: changes in policy and force structure**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2006.
- YOST, David. New approaches to deterrence in Britain, France, and the United States. **International Affairs**, v.81, n.1, p.83-114, 2005.