

O TRATADO SOBRE A PROIBIÇÃO DE ARMAS NUCLEARES

Maria Francisca Saraiva

O novo Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares proíbe “o desenvolvimento, produção, posse, uso, ameaça de uso e ainda possibilidade de estacionar armas nucleares no território nacional dos Estados partes mas enfrenta a oposição do Clube Nuclear”. Neste texto, o Tratado é enquadrado no regime internacional que regula as armas nucleares defendendo-se que o seu futuro depende de muitos fatores, sendo o mais importante a evolução do relacionamento estratégico Estados Unidos/Rússia.

O TRATADO SOBRE A PROIBIÇÃO DE ARMAS NUCLEARES

Maria Francisca Saraiva

Professora Auxiliar do ISCSP-UL. Investigadora do Instituto da Defesa Nacional.

Introdução

O novo Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares tem como grande objetivo eliminar as armas nucleares atualmente existentes nos arsenais militares dos países e promover um mundo livre de armas nucleares.

As armas nucleares são únicas em termos de poder de destruição e escala de sofrimento humano que causam. Por essa razão, ao longo das últimas décadas os esforços internacionais no domínio do desarmamento nuclear procuraram reduzir os riscos das armas nucleares promovendo a eliminação de parte significativa dos arsenais nucleares mantidos pelos Estados Unidos e Federação Russa, isto apesar destes países continuarem a assentar as suas políticas de segurança nacional em doutrinas que enfatizavam as potencialidades da dissuasão nuclear para a promoção da paz e estabilidade.

Uma segunda dimensão do problema nuclear é a possibilidade de proliferação desta tecnologia. O Tratado Sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), celebrado em 1968 e que entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 1970, é uma peça importante nos esforços de não disseminação de armas nucleares para países que não detêm este tipo de armamento, ao mesmo tempo que promove o uso pacífico de tecnologia nuclear da forma mais ampla possível. Mas a verdade é que o TNP é mais do que um tratado sobre não proliferação nuclear e o uso pacífico do nuclear, o Tratado contém uma importante cláusula sobre a necessidade de um desarmamento geral e completo por parte das potências nucleares.

A Relação do TNP com o Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares

Com efeito, o TNP consagra explicitamente no Artigo VI do seu articulado a obrigação jurídica dos Estados com nuclear procederem ao desarmamento nuclear. Trata-se do único tratado internacional a prever a obrigação do Clube Nuclear – Estados Unidos, Rússia, França, Reino Unido e China –, que têm este estatuto por terem fabricado ou explodido uma arma nuclear ou outro artefacto explosivo nuclear antes de 1 de janeiro de 1967, caminhar no sentido do desarmamento nuclear completo e global.

O Artigo VI apresenta a seguinte redação:

“Cada uma das Partes no Tratado compromete-se a efectuar negociações de boa fé sobre medidas eficazes relativas à cessação da corrida aos armamentos nucleares numa data próxima e ao desarmamento nuclear, e sobre um tratado de desarmamento geral e completo sob um controle internacional estrito e eficaz” (Ministério Público, 1978).

Deste modo, o novo Tratado procura chamar a atenção para as obrigações constantes neste artigo até hoje nunca assumidas pelos Estados com capacidade nuclear. Na verdade, o “Clube Nuclear” não aceita esta interpretação do artigo até porque o Tratado não prevê qualquer tipo de mecanismo ao abrigo do qual as armas seriam destruídas, nem tão pouco indica um horizonte temporal específico para o efeito. Na verdade, o Tratado não dispõe de um mecanismo internacional de supervisão da implementação destas obrigações pelas partes (Pedraza, 2015), o que tem sido realçado pelos países do “Clube Nuclear”.

Os Estados no limiar – Índia, Paquistão, Israel e eventualmente Coreia do Norte – não se encontram abrangidos pela disposição do Artigo VI. Estes países não são Estados partes do Tratado, na medida em que a sua adesão só seria possível ao abrigo do estatuto de Estado sem nuclear. Ora, como se sabe, estes países detêm oficialmente arsenais nucleares, ainda que pequenos, de que não estão dispostos a abdicar. São os únicos países do mundo fora do regime do TNP. A Coreia do Norte é, neste aspeto, um caso particular. Já foi Estado parte do Tratado mas terá decidido abandoná-lo em 2003 (Arms Control Association, 2018a). Só que nem todos os países aceitam que a Coreia do Norte saia do regime, pelo que alegadamente continuará a fazer parte do Tratado tendo que cumprir as suas disposições.

De notar que apesar da propaganda do regime norte-coreano e do discurso oficial da presidência americana sobre a ameaça norte-coreana, não há provas concludentes de que os testes efetuados pela Coreia do Norte tenham permitido tornar operacionais os ICBM (Intercontinental Ballistic Missile) com ogiva nuclear. Por enquanto, a Coreia do Norte não parece ter (ainda) capacidade nuclear efetiva (Kristensen e Norris, 2018). Por seu lado, o Paquistão encontra-se numa fase de modernização do seu arsenal nuclear. É incerta a dimensão do seu arsenal, embora se acredite que ronde as 120 ogivas nucleares. Os seus esforços procuram compensar a larga superioridade convencional indiana (Pedraza, 2017). Estima-se que a Índia tenha um arsenal semelhante, de 120 ogivas nucleares (Arms Control Association, 2018b). Nenhum destes países admite abrir mão desta capacidade.

Já Israel, que nunca admitiu publicamente possuir armas nucleares, vê nestes armamentos o seu “seguro de vida” em relação aos países inimigos que o rodeiam. Estima-se que tenha 80 ogivas nucleares (Arms Control Association, 2018b).

Em suma, há potências com capacidade nuclear que não têm uma obrigação jurídica de promover o desarmamento geral e completo e que se encontram num certo limbo estratégico e um grupo de países, os P5, que têm persistentemente ignorado as obrigações do Artigo VI do TNP.

É neste quadro que surge a adoção do texto do Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 7 de julho de 2017.

O Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares

O Tratado traduz a insatisfação dos países sem capacidade nuclear em relação ao facto dos P5 não aceitarem a destruição do seu arsenal nuclear. O texto foi votado tendo obtido 122 votos a favor. A Holanda foi o único país NATO presente na conferência e também o único país que votou contra o Tratado. Houve ainda uma abstenção (Williams, 2018). O Tratado encontra-se aberto à assinatura. Em novembro de 2018 são 19 os Estados ogiva¹. O objetivo último do Tratado é sem dúvida consagrar um mundo livre de armas nucleares o que inclui prosseguir os esforços de não proliferação em relação a Estados que hoje não têm armas nucleares e muito especialmente a ideia de um desarmamento geral e completo do “Clube Nuclear”. No entanto, a estratégia diplomática primordialmente seguida pelos apoiantes do Tratado tem-se centrado no discurso sobre as armas nucleares até aqui dominado por um discurso securitário relacionado com a necessidade de preservar a sobrevivência dos Estados, recentrando-o na arena humanitária com o objetivo de criar uma norma internacional que proíba a posse deste tipo de armamentos pelas consequências que o seu emprego necessariamente envolve.

Como grandes promotores da ideia temos a *Humanitarian Initiative for Nuclear* Desarmament nascida na conferência de revisão de 2010 do TNP e corporizada pela *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons* (ICAN), uma coligação internacional de 100 organizações não-governamentais que patrocinou um conjunto de conferências internacionais sobre as consequências das armas nucleares na saúde humana, ambiente e impacto humanitário e que ganhou o Nobel da Paz em 2018 pelo seu papel na preparação do Tratado. Em todo este processo, o Comité Internacional da Cruz Vermelha tem tido um papel central na afirmação da ideia de que as armas nucleares são contrárias ao Direito Internacional

Humanitário, por serem desumanas e de impacto indiscriminado, pelo que não podem ser toleradas. Na verdade, o Tribunal Internacional de Justiça das Nações Unidas reconheceu, num parecer consultivo (ICJ) de 1996 que o uso de armas nucleares seria geralmente incompatível com o Direito Internacional Humanitário. Por tudo isto, a Assembleia-Geral das Nações Unidas acabou por criar um grupo de trabalho que negociou o texto do Tratado. O articulado do Tratado proíbe as armas nucleares e equipara o novo regime aos regimes que regulam a proibição das armas biológicas e químicas. Deste modo, o Tratado proíbe o desenvolvimento, produção, posse, uso, ameaça de uso e ainda possibilidade de estacionar armas nucleares no território nacional dos Estados partes. O “Clube Nuclear” não se envolveu nestas negociações, o que não é surpreendente. As políticas de segurança nacional destes países assentes em estratégias de dissuasão nuclear e também em sistemas de defesa antimíssil – como é o caso dos Estados Unidos – não são admissíveis à luz do Tratado. Do mesmo modo e pela mesma razão, os Estados no limiar da capacidade nuclear, que têm opções estratégicas assentes em doutrinas de dissuasão nuclear não estiveram presentes nas discussões. Os países da NATO – com exceção da Holanda – também não, uma vez que o Tratado proíbe a colocação de armas nucleares em territórios de países terceiros, como sucede atualmente com as armas nucleares americanas estacionadas em solo europeu ao abrigo do “guarda-chuva nuclear” norte-americano, numa lógica de *extended deterrence* (dissuasão alargada), bem como condena estratégias nucleares baseadas na dissuasão, isto é, na ameaça de emprego de armas nucleares para demover os adversários de qualquer tentativa de as usarem contra nós.

Esta situação era esperada e de algum modo era desejada pelos países que vêm promovendo a agenda do desarmamento nuclear, embora pareça um contrassenso negociar um Tratado que procura desarmar os P5 à revelia dos mesmos. A chave da estratégia diplomática deste movimento passa por potenciar a existência de um número muito expressivo de países que partilham a visão de que é necessário mudar a forma de pensar e agir

quando falamos de arsenais nucleares. Outra questão, como referido atrás, prende-se com a insatisfação em relação ao TNP e o incumprimento do Artigo VI pelo Clube Nuclear, bem como o ambiente que se tem vivido nas conferências de revisão do TNP, basicamente controlado pela agenda e vontade dos P5. Em virtude da regra do consenso, a Conferência do Desarmamento, outro importante fórum de negociação em matéria de controlo de armas e desarmamento, está bloqueada há anos na discussão de temas que interessam aos países não nucleares. O que parece estar em causa é o impasse que se tem vivido no controlo de armamentos nucleares. Como observou Williams (2018), trata-se de uma vontade dos Estados sem capacidade nuclear assumirem relevância política pressionando os Estados com capacidade nuclear através da consolidação de uma norma que estigmatiza a posse de armas nucleares.

Para o “Clube Nuclear” as disposições do Artigo VI são muito genéricas e devem ser objeto de uma abordagem gradualista (*step by step*). Argumentam que a iniciativa deste novo Tratado parece contrariar as disposições do Artigo VI que, defendem, permite manter os arsenais nucleares. Também entendem esta iniciativa como um fórum alternativo incompatível com o TNP. Para os Estados sem capacidade nuclear o novo Tratado ajuda a cumprir as obrigações do Artigo VI de desarmamento geral e completo sob rigoroso controlo internacional. Os países da NATO enfrentam o desinteresse americano em relação ao futuro da organização, facto que é agravado pelo facto de algumas opiniões públicas condenarem a presença de armas nucleares americanas em solo europeu e a sua função estratégica no âmbito da NATO.

Ainda é cedo para analisar as implicações deste Tratado, que ainda não entrou em vigor, no regime do TNP. É possível que a próxima conferência de revisão, que ocorrerá em 2020, dê algumas pistas sobre o modo como o processo pode evoluir.

De qualquer modo, parece certo que os P5 não têm qualquer intenção de avançar para o desarmamento geral e completo. É hoje claro que o discurso do presidente Obama em Praga, em 2009, sobre um mundo livre de

armas nucleares significa essencialmente um grande empenho na não proliferação e não tanto na meta do desarmamento. Note-se que a nova Estratégia de Segurança Nacional aprovada pelo presidente Trump e a *Nuclear Posture Review* são bastante claras quanto à manutenção da estratégia de dissuasão nuclear e ainda quanto à hipótese de emprego efetivo de pequenas armas nucleares (*mini nukes*), um tema que não é novo no pensamento norte-americano mas que em todo o caso significa a possibilidade real de “convencionalização” das armas nucleares. O Congresso americano já autorizou o seu financiamento (Sanders-Zakre, 2018)

Também a China está a modernizar e ampliar o seu arsenal nuclear e está a dizer que o dispositivo de defesa antimíssil norte-americano pode por em causa a estratégia de dissuasão seguida pelo país que até há data tem sido assegurada por um arsenal relativamente pequeno de armas nucleares.

A Rússia também tem apostado no nuclear como forma de contrabalançar a sua inferioridade convencional em relação a Washington. A sua relação estratégica com os Estados Unidos está a passar por tempos conturbados, por exemplo em relação ao futuro do Tratado Novo START que regula a redução dos armamentos nucleares estratégicos dos dois países e que expira em 2020, podendo ser estendido por mais cinco anos, ser substituído por novo Tratado bilateral ou, na pior das hipóteses, deixar de existir um acordo bilateral de desarmamento nuclear sobre armas estratégicas, situação que nunca aconteceu desde que nos finais da Guerra Fria se decidiu negociar este tipo de acordos.

Notícias recentes dão conta da vontade dos Estados Unidos formalizarem a sua saída do Tratado INF celebrado em 1987. Este foi o primeiro tratado internacional de desarmamento nuclear que eliminou dos arsenais dos dois países uma categoria de armas nucleares – de alcance intermédio e médio alcance e capazes de atingir alvos a distâncias entre os 500 e os 5.500 km –, mísseis terrestres balísticos e mísseis de cruzeiro. Desde 2014 que os Estados Unidos alegam que a Rússia violou este Tratado ao testar um míssil de cruzeiro 9M729, o que ainda hoje

não é claro que tenha sucedido. De qualquer modo, o Congresso americano aprovou recentemente um programa de investigação e desenvolvimento de mísseis de alcance intermédio como resposta às violações russas. A Rússia, por seu lado, argumenta que os Estados Unidos já estão a violar o Tratado INF através do sistema de defesa balístico Aegis na Polónia e na Roménia, componente do *European Phased Adaptive Approach* (EPAA), contributo americano para o sistema de defesa antimíssil da NATO que procura proteger a Europa contra mísseis de alcance intermédio, médio alcance e curto alcance iranianos. Na verdade, as novas plataformas de lançamento antimísseis poderiam ser usadas para lançar mísseis de cruzeiro, o que é proibido pelo Tratado e é também armamento ofensivo. Em suma, o tema do Tratado INF não pode ser dissociado do sistema de defesa antimíssil europeu e da ascensão estratégica da China, que preocupa os dois países, bem como de outras questões, como o futuro do novo START. A NATO parece estar a ser esquecida nesta disputa. Na verdade, o sistema americano de mísseis de alcance intermédio teria de se basear na Europa e não é clara a posição dos europeus sobre esta possibilidade (Sanders-Zakre, 2018).

Conclusão

O novo Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares proíbe o desenvolvimento, produção, posse, uso, ameaça de uso e ainda possibilidade de estacionar armas nucleares no território nacional dos Estados partes mas enfrenta a hostilidade do Clube Nuclear, da NATO e de outros países que beneficiam do guarda-chuva nuclear na Ásia e o desinteresse dos Estados no limiar. A vontade de pressionar os P5 no sentido de concretizarem o desarmamento nuclear geral e completo – conforme estatui o Artigo VI do TNP – é um tema central deste novo Tratado. Ainda é cedo para analisar as implicações deste Tratado no regime do TNP. É possível que a próxima conferência de revisão, que ocorrerá em 2020, dê algumas pistas sobre o modo como o processo pode evoluir.

O objetivo perseguido pelos promotores do Tratado de criar uma norma internacional que proíba a posse deste tipo de armamentos pelas consequências que o seu emprego necessariamente envolve é complexo e depende, como se mostrou neste texto da evolução do quadro do relacionamento estratégico Estados Unidos/Rússia, nomeadamente o futuro do novo START, o destino do Tratado INF, a evolução do sistema de defesa antimíssil da NATO e do problema estratégico comum aos dois países: a ascensão estratégica da China bem como da capacidade do discurso humanitário condicionar a agenda estratégica do “Clube Nuclear”.

Nota

¹ Informação disponível em United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA, 2017).

Referências bibliográficas

Arms Control Association, 2018a. Arms Control and Proliferation Profile: North Korea. *Facts Sheets & Briefs*, June, Disponível em <https://www.armscontrol.org/factsheets/northkoreaprofile> [Acedido em 5 de outubro de 2018].

Arms Control Association, 2018b. Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance. *Facts Sheets & Briefs*, June. Disponível em <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat> [Acedido em 5 de outubro de 2018].

International Court of Justice (ICJ), 1996. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion*. I.C.J. Reports 1996. Disponível em <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>

Kristensen, H. M. e Norris, R. S., 2018. North Korean Nuclear Capabilities. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 74(1), pp.41-51.

Ministério Público, 1978. Tratado de não Proliferação das Armas Nucleares, assinado em Londres, Moscovo e Washington. Aprovado para adesão pelo Decreto n.º 588/76, *Diário da República*, I Série, n.º 170, de

22/07/1976, Aviso de 20/07/1978. Disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/tratado-de-nao-proliferao-das-armas-nucleares-0> [Acedido em 4 de outubro de 2018].

Pedraza, J., 2017. Are Nuclear-Weapons States not Parties to the Non-Proliferation Treaty Ready to Renounce to The Possession of Nuclear Weapons? *Public Organization Review*, 17, pp.335-352.

_____, 2015. The Need to Establish a New International Organization and the Adoption of an Implementation and Verification Protocol to the NPT or a New International Convention for the Destruction of All Nuclear Weapons. *Public Organization Review*, 15, pp.67-77.

Sanders-Zakre, A., 2018. Why We Should Reject Trump's Dangerous Nuclear Plan. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2 de fevereiro. Disponível em <https://thebulletin.org/commentary/why-we-should-reject-trumps-dangerous-nuclear-plan/> [Acedido em 1 de outubro de 2018].

United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), 2017. *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*. Adopted in New York 7 July 2017, Opened for signature in New York 20 September 2017, United Nations. Disponível em <http://disarmament.un.org/treaties/t/tpnw> [Acedido em 24 de outubro de 2018].

Williams, H., 2018. A Nuclear Babel: Narratives Around the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. *The Non Proliferation Review*, 25(1-2), pp.51-63.