



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Dissuasão Nuclear, Não-Proliferação e Desarmamento

Marco Cepik (18/10/2017)

No dia 13 de outubro de 2017, o presidente Donald Trump dos Estados Unidos anunciou sua decisão de retirar a certificação do acordo nuclear com o Irã (<https://goo.gl/SRrUQC>). Assinado em 2015 entre o Irã, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França), mais a Alemanha e a União Européia, o acordo formalmente chamado de *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) foi aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU (resolução 2231) e pelo Conselho de Relações Exteriores da União Européia. Nos Estados Unidos, entretanto, mesmo depois de sua aprovação pelo Congresso Nacional (*Nuclear Agreement Review Act of 2015*), tornou-se objeto de intensa disputa. Embora a Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA), a União Europeia, a China, a Rússia e mesmo o Departamento de Estado dos EUA tenham afirmado que o Irã está cumprindo todas as condições severamente restritivas do acordo, Trump quer ampliar as sanções econômicas e militares contra Teerã, em parte por razões de política interna americana, em parte por pressão de Israel.

Paralelamente, continua a escalada da crise com a Coreia do Norte. Trump ameaçou “destruir totalmente” a Coreia do Norte durante a 72^a Assembleia Geral da ONU, aumentou o nível de prontidão das forças armadas e desautorizou as tentativas de negociação do Secretário de Estado Rex Tillerson (<https://goo.gl/iJKQLw>). Ao mesmo tempo, China e Rússia anunciaram sanções contra Pyongyang em conformidade com as Resoluções 2371 e 2375 aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU (<https://goo.gl/9Adwnh>). Até aqui, o governo da Coreia do Norte tem acompanhado a escalada verbal (chamando o governo Trump de terrorista, ameaçando atacar Guam, ou dizendo que a guerra é iminente). Também há indícios



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

de novos testes de mísseis balísticos em preparação. Depois de mais de 80 testes realizados desde 2003, desta vez a sobrevivência do regime e a retórica acerca da inevitabilidade de uma guerra nuclear lançam dúvidas sobre as saídas para a crise na península coreana.

Tudo isso contrasta com o otimismo do governo brasileiro em relação ao Tratado sobre a Proibição das Armas Nucleares, aprovado em julho com 122 votos nas Nações Unidas. O novo Tratado entrou em vigor em setembro de 2017, depois que mais de 50 países se tornaram signatários (<https://goo.gl/3yayUq>). Além disso, o prêmio Nobel da Paz de 2017 foi concedido para a Campanha Internacional Contra as Armas Nucleares (ICAN), sinalizando a preocupação internacional com o tema (<https://goo.gl/t1ULZP>).

Para compreender esses três elementos da conjuntura internacional e suas implicações para o Brasil, no texto que segue comentarei o papel das armas nucleares na segurança internacional, as tensões entre os princípios da não-proliferação e do desarmamento, bem como o lugar da questão nuclear na agenda de inteligência governamental no Brasil.

Armas nucleares e Segurança Internacional

Como escreveu Bernard Brodie em *The Absolut Weapon: Atomic Power and the World Order* (1946), depois da invenção das armas nucleares o propósito decisivo das forças armadas deixou de ser vencer as guerras e passou a ser evitá-las. Sobretudo com o advento das armas termonucleares e dos mísseis balísticos intercontinentais lançados de terra e do mar (ICBMs e SLBMs), as grandes potências desenvolveram capacidades críveis de segundo ataque, ou seja, de sobreviver a um primeiro ataque e retaliar contra as forças armadas (contraforça) e a infraestrutura (contravalor) do agressor. Neste sentido, a estratégia nuclear das grandes potências é fundada na dissuasão e na capacidade de destruição mútua assegurada (MAD), reconhecida por meio do Tratado Anti-Mísseis Balísticos (ABM Treaty) de 1972, do qual os Estados Unidos se retirou em 2002.



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

A complexidade dos requisitos tecnológicos, financeiros, logísticos, operacionais e de comando e controle para a posse de um dispositivo nuclear com efetividade dissuasória é proibitiva para a grande maioria dos países (Diniz, 2016). Neste sentido, a capacidade bélica nuclear reforça uma distribuição de poder oligárquica no mundo contemporâneo. Além disso, o tipo de paz que ela enseja entre as grandes potências é fundada naquilo que já foi chamado de exterminismo ou de equilíbrio do terror.

As forças armadas e outros instrumentos convencionais de poder (diplomacia e inteligência) continuam sendo utilizados pelas grandes potências, principalmente por três razões. Primeiro, porque as armas nucleares são dissuasoras estratégicas de última instância, ou seja, elas impõem limites ao comportamento dos outros estados apenas em casos de ameaças nucleares existenciais. Para todas as outras situações, os estados continuam dependendo de capacidades bélicas ofensivas e defensivas convencionais, inclusive como forma de desestimular o recurso a disputas interestatais militares nuclearizadas. Segundo, porque existem riscos de guerra nuclear acidental ou de uso de artefatos nucleares por atores não estatais, situações nas quais a dissuasão não seria a estratégia indicada. Terceiro, porque o desenvolvimento tecnológico cria a possibilidade de que outros países venham a desenvolver capacidade bélicas nucleares, ou de que a capacidade de segundo ataque seja neutralizada por meio de ataques preemptivos convencionais, cibernéticos e nucleares.

Em janeiro de 2017, as nove potências nucleares (Estados Unidos, Rússia, França, Reino Unido, Índia, Paquistão, China, Israel e Coreia do Norte) possuíam um estoque de quase 15.000 ogivas segundo o Instituto de Pesquisas para a Paz de Estocolmo (SIPRI). A Rússia e os Estados Unidos têm 93% de todas as ogivas nucleares (7.000 e 6.800 respectivamente). Depois vêm os arsenais da França (300), China (270) e Reino Unido (215). Em 1986, havia 64.500 ogivas nucleares estocadas. O arsenal nuclear ativo caiu para 9.425 ogivas nucleares em 2017, o menor desde 1959, ainda que os sistemas de armas nucleares hoje sejam mais precisos e letais (<https://goo.gl/UnQThA>).



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Com o Novo Tratado de Redução de Armas Estratégicas (New START) assinado entre Estados Unidos e Rússia em 2010, limitou-se ainda mais o número de ogivas (1.550) e de alguns tipos de vetores de entrega (700 mísseis e bombardeiros) que poderiam ser desdobrados (*deployed*) em cada país. Ainda assim, os Estados Unidos continuam desenvolvendo programas voltados para a obtenção de primazia nuclear, sobretudo a Defesa Nacional Antimíssil (NMD). Ou seja, as tensões contemporâneas entre os Estados Unidos, Rússia e China são explicadas pelas dinâmicas decorrentes desta iniciativa estratégica revisionista da ordem internacional que foi vigente até o começo do século XXI (Cepik; Martins, 2014).

Não-Proliferação e Desarmamento: um regime internacional em tensão

Desde o início da era nuclear os Estados Unidos e a então União Soviética procuraram controlar o acesso dos demais países aos novos tipos de armamentos. O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), assinado em 1968, reconhece oficialmente cinco potências nucleares signatárias (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China), as quais são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. A União Soviética foi sucedida pela Rússia depois de 1991, enquanto China e França ratificaram o tratado apenas em 1992. Em 1995, a vigência do TNP foi estendida indefinidamente.

Atualmente, os 190 países signatários consideram o TNP a pedra angular de um regime de não-proliferação de armas nucleares necessário para viabilizar o uso pacífico de tecnologia nuclear. Dentre outros instrumentos, o regime de não-proliferação conta ainda com tratados para a criação de zonas livres de armas nucleares (África, América Latina, Antártida, Ásia Central, Pacífico Sul, Espaço Sideral), com acordos de limitação e redução de armamentos nucleares entre Estados Unidos e URSS/Rússia (SALT, ABM, START), com tratados para banimento de testes, com um regime de controle de exportações de bens sensíveis (e com o *Nuclear Suppliers Group*), com diversos protocolos e procedimentos para a segurança nuclear (por exemplo, a *Convention on the Physical Protection of Nuclear*



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Material e o *Ballistic Missile Launch Notification Agreement*), com medidas de confiança (*hot lines*, ajuda em caso de acidentes, centros conjuntos para trocas de dados, etc.), bem como, finalmente, com os tratados para a proibição de armas de destruição em massa biológicas e químicas (ADM ou WMD).

Desde o início do regime internacional, entretanto, também ficou evidente que a proliferação seletiva era praticada pelas grandes potências. Atualmente, há mais quatro países que são aceitos *de facto* como possuindo armas nucleares, mas que não são reconhecidos oficialmente (Israel, Índia, Paquistão e Coreia do Norte). Além dos nove, África do Sul e do Cazaquistão chegaram a possuir armas nucleares, mas optaram por delas se desfazer. Mesmo sem compartilhar o otimismo de Waltz (2012) sobre o papel das armas nucleares como fiadoras da paz em contextos regionais altamente polarizados, é forçoso reconhecer que o regime de não-proliferação se traduz, na prática, em controle oligárquico sobre um recurso de poder e de riqueza que limita intrinsecamente a soberania de todos os outros países. Esta foi a principal resistência de muitos países contra o Protocolo Adicional ao TNP e os novos poderes da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA) desde a década de 1990, sobretudo em termos de monitoramento de garantias de segurança (*safeguards*), ou de atividades de pesquisa e desenvolvimento, com óbvias implicações comerciais. Ainda assim, 146 países haviam assinado o Protocolo Adicional em julho de 2015.

Neste sentido, dada a falha das potências nucleares em avançarem no objetivo de promover seu próprio desarmamento nuclear (artigo VI do TNP), enquanto promovem seletivamente a proliferação e usam o regime de não-proliferação para ingerir sobre a pesquisa científica e os usos pacíficos e comerciais da energia nuclear, cresceu nos últimos anos na comunidade diplomática internacional o movimento para a aprovação de um instrumento próprio, voltado para a proibição das armas nucleares no âmbito do direito internacional. Iniciado o processo de negociação em 2013, em julho de 2017 o texto do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares foi aprovado por 122 países.

O tratado não muda a realidade da distribuição global de poder fundada (dentre outros requisitos) na capacidade dissuasória nuclear entre as grandes potências. O



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

que os países signatários esperam, inclusive o Brasil, é que a proibição legal crie um constrangimento adicional (ao equiparar as armas nucleares com as armas biológicas e químicas), apoiando assim o desarmamento nuclear no médio e longo prazo. O novo tratado proibiu desenvolver, testar, produzir, manufaturar, adquirir, possuir ou estocar armas ou outros utensílios nucleares explosivos, assim como o uso ou a ameaça de uso dessas armas.

Por outro lado, mesmo a China, único país a adotar de maneira consistente uma política de *No first use* (NFU) para armas nucleares desde 1964, manteve-se distante do novo Tratado por entender que o mesmo não é realista em um mundo em que outras potências nucleares vêm modernizando suas forças, tornando-as mais móveis e realizando preparativos para ataques preemptivos. Também segundo os Estados Unidos e os países da OTAN, ao contrário do que afirmou a embaixadora da Costa Rica, Elayne Whyte Gómez, que presidiu a conferência que negociou o tratado sob mandato da Assembleia Geral da ONU, o tratado não colocaria o mundo “um passo mais perto” da total eliminação das armas nucleares (<https://goo.gl/dHQqWV>).

Em resumo, para as grandes potências, as armas termonucleares continuam essenciais para se manter a paz na Europa e na Ásia como vem ocorrendo há mais de 70 anos.

Implicações para o Brasil e a Agenda de Inteligência Estratégica

Para o Brasil, o novo Tratado torna mais razoável (ao menos retrospectivamente) a submissão sem contrapartidas ao TNP, nos termos do Decreto 2.864/1998 (<https://goo.gl/grPa3F>). Como informa o sitio na internet do Ministério das Relações Exteriores (MRE), além do TNP, o Brasil também é parte do Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco) e do Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares. Além disso, a Constituição Federal, no seu artigo 21, determina que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”. O Programa Nuclear Brasileiro se submete, desde dezembro



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

de 1991, às regras da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), uma agência bilateral de caráter supranacional (<https://goo.gl/U1ifkd>).

Portanto, o compromisso brasileiro com a não-proliferação se traduz nas atividades prioritárias da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Como informa a agência em seu sítio oficial na internet, nos tratados internacionais de que o Brasil faz parte, quase dois mil itens são oficialmente identificados como bens sensíveis. Muitos deles, no entanto, são utilizados pela indústria sem o propósito bélico. Nesses casos, são denominados bens de uso dual, por serem passíveis de utilização tanto para fins civis quanto militares. No país, os controles de exportação são regidos pela Lei 9.112/1995. Essa Lei também criou a Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis (CIBES), hoje formada pelos ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Relações Exteriores (MRE), Defesa (MD), Justiça (MJ) e Fazenda (MF), assim como Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Como órgão assessor da CIBES, a ABIN trataria de “produzir informações que auxiliem a identificação de exportações ilícitas e seu controle, analisando métodos e rotas em colaboração com outros serviços congêneres, incluindo o monitoramento de empresas, pessoas e navios. As informações obtidas no âmbito da Inteligência são difundidas aos órgãos licenciadores e fiscalizadores” (<https://goo.gl/5NQL3B>).

Além de apoiar os compromissos diplomáticos e combater ilícitos na área de não-proliferação, há pelo menos duas áreas relativas aos armamentos nucleares que deveriam ser objeto prioritário da atividade do SISBIN. A primeira é a contra-inteligência, uma vez que a cooperação com os serviços de inteligência de outros países (por exemplo, com os países membros da OTAN) abre também riscos para operações de inteligência hostis contra o Brasil. E a segunda é a análise estratégica das dinâmicas de conflito e cooperação das potências nucleares, entre si e com o restante do mundo. Afinal, seu impacto potencial para todo o mundo, incluindo o Brasil, é muito grande para ser ignorado.



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Leituras Sugeridas

- CEPIK, Marco; MARTINS, José M. Q. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: a lógica de preempção e suas implicações internacionais. In: ARTURI, Carlos (org). Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança. Porto Alegre: UFRGS-CEGOV, 2014.
- DINIZ, Eugenio. Armamentos Nucleares: Dissuasão e Guerra Nuclear Acidental. Revista Carta Internacional, vol. 11, n. 1, 2016, p. 9-62.
- HERZ, Monica; DAWOOD, Layla; LAGE, Victor C. A Nuclear Submarine in the South Atlantic: The Framing of Threats and Deterrence. Contexto Internacional, vol. 39 (2), May/Aug 2017, pp. 329-350.
- LAVOY, Peter; SAGAN, Scott and WIRTZ, James. Planning the Unthinkable: how new powers will use nuclear, biological, and chemical weapons. Ithaca-NY, Cornell University Press, 2000.
- LI, Bin; TONG, Zhao. Understanding Chinese Nuclear Thinking. Washington-DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2016.
- RAJAIN, Arpit. Nuclear Deterrence in Southern Asia: China, India and Pakistan. New Delhi, Sage, 2005.
- SILVA, Antonio Ruy Almeida; MOURA, Jose Augusto Abreu. The Brazilian Navy's nuclear-powered submarine program. The Nonproliferation Review, 23:5-6, 2016, pp. 617-633
- WALTZ, Kenneth N. Why Iran Should Get the Bomb: Nuclear Balancing Would Mean Stability. Foreign Affairs, July/August, 2012, pp. 01-05.